

# TRANSPARENCIA, ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Tres experiencias a examen: Brasil, Italia, España  
XII Jornadas Ítalo Brasileñas Españolas de Derecho Constitucional

Coordinadores  
PABLO PÉREZ TREMP  
MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

En memoria del Profesor Paolo Carrozza (1953 - 2019)

 **tirant lo blanch**  
 Valencia, 2021

Copyright © 2021

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com).

© Pablo Pérez Tremps  
Miguel Revenga Sánchez

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
[www.tirant.com](http://www.tirant.com)  
Librería virtual: [www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
DEPÓSITO LEGAL: V-850-2021  
ISBN: 978-84-1378-400-7  
MAQUETA: Dissert Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCtirant.pdf>

# Índice

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| PRESENTACIÓN .....                                   | 11 |
| UN BREVE RICORDO DEL MIO AMICO PAOLO CARROZZA.....   | 13 |
| PALABRAS EN RECUERDO-HOMENAJE A PAOLO CARROZZA ..... | 17 |
| Constitucionalista y Comparatista.....               | 17 |
| Paolo Carrozza ciudadano.....                        | 18 |
| Paolo Carrozza persona .....                         | 18 |

## Bloque I

### La transparencia como principio constitucional y su proyección sobre el funcionamiento de los poderes públicos

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA TRASPARENZA DEI LAVORI PARLAMENTARI NELL'EPOCA DI INTERNET                                                                                      | 21 |
| La trasparenza dei lavori parlamentari nell'epoca di Internet.....                                                                                 | 21 |
| 1. Premessa. La pubblicità dei lavori parlamentari nell'ambito del principio di trasparenza delle istituzioni pubbliche .....                      | 21 |
| 2. La sfida esistenziale lanciata da internet alla democrazia rappresentativa ...                                                                  | 24 |
| 3. Il venir meno della giustificazione tradizionale della democrazia rappresentativa .....                                                         | 25 |
| 4. L'innalzamento automatico ed esponenziale della trasparenza dei lavori parlamentari .....                                                       | 28 |
| 5. Il diffondersi del <i>question time</i> e il suo "rimbalzo" sui <i>social media</i> .....                                                       | 31 |
| 6. L'attività legislativa nelle commissioni parlamentari .....                                                                                     | 33 |
| 7. Conclusioni .....                                                                                                                               | 37 |
| LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE INFORMACIÓN "ACTIVA" .....                                              | 39 |
| 1. Introducción: la conexidad constitucional del Principio de Transparencia Informativa.....                                                       | 39 |
| 2. Formulación de la "información activa" derivadas de la Constitución .....                                                                       | 43 |
| 3. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una reforma parcialmente innovadora ..... | 45 |
| 3.1. Sobre la configuración legislativa del principio de transparencia.....                                                                        | 45 |
| 3.2. La Publicidad "activa" como dimensión instrumental del principio legal de Transparencia .....                                                 | 48 |
| 3.3. La garantía de las obligaciones de información activa: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....                                       | 52 |
| 3.4. Los Ombudsmen y el control de la transparencia .....                                                                                          | 54 |
| 4. El deber de transparencia informativa en la esfera del Poder Judicial.....                                                                      | 56 |
| 5. En torno al debate sobre si la transparencia un derecho fundamental, derivado directamente de la Constitución .....                             | 63 |

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6. Balance, dudas y algunas críticas sobre el derecho de información activa en la Ley 19/2013 ..... | 66 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## COMUNICACIONES AL BLOQUE I

|                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A APARÊNCIA ANTES DA TRANSPARÊNCIA: ACESSIBILIDADE, UM PRESUPOSTO NECESSÁRIA E ELEMENTAR PARA QUE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA POSSAM EXERCER (TAMBÉM) A CIDADANIA ..... | 71 |
| TRANSPARÊNCIA E SIGILO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ENTRE A NORMATIVIDADE, A EXCEÇÃO E A EXCEÇÃO DA EXCEÇÃO .....                                                 | 77 |
| Referências bibliográficas .....                                                                                                                                       | 82 |

## Bloque II

### El acceso a la información pública y sus límites

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| L'ISTITUTO-SIMBOLO DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA IN ITALIA: IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI DETENUTE DALLA AMMINISTRAZIONE. .... | 87 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TRA EVOLUZIONE NORMATIVA TUMULTUOSA, DUBBI INTERPRETATIVI ED INCERTEZZA DI TUTELA ..... | 87 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il diritto di accesso come espressione del principio di trasparenza amministrativa. Le tre stagioni di affermazione del diritto di accesso in Italia .....          | 87  |
| 2. I “diritti” di accesso e la loro evoluzione, fra unitarietà di fondo dello strumento, “anelito ostensivo”, pluralità delle forme e ampliamento delle finalità ..... | 92  |
| 3. A cosa (ed a chi) servono i diritti di accesso? L'accesso civico generalizzato fra finalità perseguita dall'istante e finalità generali dell'istituto .....         | 100 |
| 4. I limiti ai diritti di accesso. Soft law e discrezionalità amministrativa .....                                                                                     | 107 |
| 5. Accesso, segreto e privacy. Quanto è “totale” l' “accessibilità totale”? .....                                                                                      | 111 |
| 6. Le tutele. Valorizzazione dei ricorsi amministrativi e ruolo della giurisdizione ..                                                                                 | 114 |
| 7. Conclusioni. Quanto “funzionano” i diritti di accesso nella prospettiva della partecipazione pubblica ed in quella del controllo diffuso? .....                     | 117 |

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E SIGILO: O BRASIL DE 2019 EM ANÁLISE | 121 |
|------------------------------------------------------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| Introdução ..... | 121 |
|------------------|-----|

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Transparência e acesso à informação pública: conexões e desconexões em uma “brasilidade” em déficit .....                         | 121 |
| 2. Um olhar voltado à regulação constitucional e a legislação infraconstitucional                                                    | 124 |
| 2.1. Sigilo, as razões de estado e a segurança da sociedade .....                                                                    | 129 |
| 2.3. 2019, caso 2: Vaza Jato, The intercept_Brasil e o interesse da sociedade                                                        | 133 |
| 3. 2019, caso 3: o caso das fake news e o STF .....                                                                                  | 136 |
| 3.1. Abertura de um inquérito no STF para controle de informações: o uso retórico da democracia e da liberdade como fundamento ..... | 137 |
| 3.2. Sigilo decretado: em segredo .....                                                                                              | 140 |
| 3.3. Investigações e censura pelo STF: o caso da Revista Crusoé e do site O Antagonista .....                                        | 141 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Algumas conclusões provisórias ou nunca é demais lembrar o dito popular: o Brasil não é para amadores..... | 145 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## LA TRANSPARENCIA, EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS LÍMITES ..... 147

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. El derecho de acceso a la información pública en el proceso de europeización del Derecho constitucional nacional. II. Transparencia, democracia y participación en un contexto de cambio tecnológico. III. Fundamentos constitucionales del derecho de acceso a la información pública. IV. Los límites al derecho de acceso a la información pública: " <i>Tiempo de edificar</i> ". ..... | 147 |
| 1. El derecho de acceso a la información pública en el proceso de europeización del Derecho constitucional nacional.....                                                                                                                                                                                                                                                                       | 147 |
| II. Transparencia, democracia y participación en un contexto de cambio tecnológico.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 158 |
| III. Fundamentos constitucionales del derecho de acceso a la información pública                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 168 |
| IV. Los límites al derecho de acceso a la información pública: " <i>Tiempo de edificar</i> ".                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 175 |

## COMUNICACIONES AL BLOQUE II

### BREVI CENNI SULL' INFORMAZIONE PUBBLICA AI TEMPI DI INTERNET183

#### *Bloque III*

#### La lucha contra la corrupción a la búsqueda del buen gobierno

|                                                                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA ITALIA REPUBLICANA .....                                                                                                                            | 193 |
| 1. Considerazioni introduttive .....                                                                                                                                                    | 193 |
| 2. La corruzione: un problema storico della realtà italiana. Il periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana .....                                          | 195 |
| 3. La svolta dei primi anni novanta: l'inchiesta "mani pulite" e le sue conseguenze sul piano istituzionale (1992-1995).....                                                            | 198 |
| 4. Il crescente "decentramento" dei fenomeni corruttivi (con particolare riferimento alle Regioni) .....                                                                                | 201 |
| 5. La corruzione nelle più recenti riforme legislative. La strategia nazionale di contrasto della corruzione .....                                                                      | 203 |
| 6. La corruzione nella sfera politica a livello nazionale .....                                                                                                                         | 209 |
| 7. Le riforme effettuate alla vigilia e dopo la stagione di "mani pulite" a livello costituzionale.....                                                                                 | 212 |
| 8. Riforme elettorali e lotta alla corruzione .....                                                                                                                                     | 216 |
| 9. La disciplina del finanziamento dei partiti politici.....                                                                                                                            | 223 |
| 10. La disciplina legislativa delle fondazioni politiche.....                                                                                                                           | 232 |
| 11. Conflitti di interesse e attività parlamentare: il codice di condotta dei deputati e la nuova disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera ..... | 235 |
| 12. La disciplina (del tutto insufficiente) del conflitto di interesse: la legge Frattini.                                                                                              | 238 |
| 13. Considerazioni conclusive.....                                                                                                                                                      | 239 |

|                                                                                                                                                                                                                                                          |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>A GOVERNANÇA PÚBLICA E A INSTITUIÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE : BREVES APONTAMENTOS .....</b>                                                                                                                                                       | <b>243</b> |
| 1. Considerações preliminares .....                                                                                                                                                                                                                      | 243        |
| 2. Os programas de compliance e a governança pública .....                                                                                                                                                                                               | 244        |
| 3. Considerações finais .....                                                                                                                                                                                                                            | 249        |
| Referências .....                                                                                                                                                                                                                                        | 249        |
| <b>CORRUPCIÓN EN ESPAÑA: REFLEXIONES AL HILO DE LOS INFORMES DEL GRECO .....</b>                                                                                                                                                                         | <b>251</b> |
| I. Introducción: paradojas de la corrupción en España.....                                                                                                                                                                                               | 251        |
| II. El concepto constitucionalmente adecuado para la corrupción política .....                                                                                                                                                                           | 252        |
| III. Problemas de corrupción detectados en España y la reacción frente a ellos: los informes del greco .....                                                                                                                                             | 255        |
| IV. Conclusiones: ¿se lucha contra la corrupción en España? .....                                                                                                                                                                                        | 263        |
| Bibliografía.....                                                                                                                                                                                                                                        | 266        |
| Addenda.....                                                                                                                                                                                                                                             | 268        |
| <b>COSTITUZIONE, LOTTA ALLA CORRUZIONE, “BUON GOVERNO” .....</b>                                                                                                                                                                                         | <b>269</b> |
| 1. La corruzione quale emblematica testimonianza della crisi dei rappresentanti e, prima ancora, dei rappresentati, nonché degli ostacoli cui va incontro l'etica pubblica repubblicana, riconosciuta in Costituzione, a farsi fino in fondo valere..... | 269        |
| 2. Alcuni equivoci ricorrenti in ordine al “buon governo” e la problematica ricerca dei possibili rimedi ai guasti causati dalla corruzione .....                                                                                                        | 276        |
| <b>LA ACTUALIDAD EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN .....</b>                                                                                                                                                                                              | <b>283</b> |
| <b>CONTEXTO Y RETOS ACTUALES DEL SISTEMA DE WHISTLEBLOWING EN ESPAÑA .....</b>                                                                                                                                                                           | <b>287</b> |
| 1. Cuestiones generales .....                                                                                                                                                                                                                            | 287        |
| 2. El contexto actual en España .....                                                                                                                                                                                                                    | 291        |
| 2.1 Sistemas autonómicos de denuncia y protección .....                                                                                                                                                                                                  | 294        |
| 3. A modo de conclusión (breve) .....                                                                                                                                                                                                                    | 300        |
| Bibliografía esencial.....                                                                                                                                                                                                                               | 301        |