

Del derecho de acceso a la información pública vigente en el ordenamiento jurídico español

[The right of access to public information
in the spanish legal system]



MARÍA JOSÉ MOLINA GARCÍA

Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración.
Profesora en la Universidad Europea de Madrid.
(mariajose.molina@uem.es)

Fecha de recepción: 15 de abril de 2013.

Fecha de aceptación: 1 de julio de 2013.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN ■ II. APROXIMACIÓN CONSTITUCIONAL AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIO GENERAL ■ III. MARCO GENERAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE ■ IV. GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ■ V. RECEPCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO COMPARADO ■ VI. RECEPCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO COMUNITARIO ■ VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen

El derecho de acceso a la información pública es una manifestación de los principios de legalidad, eficacia y transparencia administrativa. Determinado el alcance del derecho y el marco en que se desarrolla su reconocimiento jurídico en España, se hace mención a su recepción en el de-

recho comparado y en el ámbito comunitario. Cada sistema responde a aspectos comunes, pero cada regulación nacional presenta ciertas particularidades. Legitimidad, participación ciudadana, comunicación activa, gestión eficaz... son elementos consustanciales a la democracia, que junto con el auge y el uso de las nuevas tecnologías diseñan un nuevo perfil en la relación entre Administración pública y administrado, están generando un tendencia destacada en el tratamiento de este derecho.

Palabras clave

Derecho, Información pública, Democracia, Unión Europea, Transparencia.

Abstract

The right of access to public information is an expression of the principles of legality, efficiency and administrative transparency. Citizen participation, active communication, and effective management are, among others, specific elements to democracy, which along with the rise and the use of new technologies design a new profile in the relationship between public administration and citizens, thus creating the need for adequate legislation that regulates all its aspects. In view of the above, we will be analysing the scope of the right of access to public information and the framework within which it is recognised by the Spanish legal system, additionally focusing on how it is regulated in comparative law and at the European level. Each regulation responds to common aspects, but contains the particularities of each system.

Keywords

Law, Public information, democracy, European Union, Transparency.

I. INTRODUCCIÓN

Comunicar, intercambiar, compartir... son acciones que están de moda. Vinculándose a estas tendencias, el acceso a la información pública cobra auge en el diálogo Administración-administrado, y una manifestación más de como los objetivos políticos y normativos del Gobierno emergen o cambian según intereses y demandas de la sociedad. En esta línea, cierta jurisprudencia española afirma que «el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos»¹.

1. Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), en su fundamento jurídico 5º. Aranzadi, RJ 2001, 425.

Transparencia en la gestión pública, voluntad de cercanía al ciudadano, de obtener su participación, de servir como mecanismo de control, legitimidad que otorga la relación de confianza entre Gobierno y gobernados... constituyen expresiones y realidades que nos inducen a la defensa y tratamiento del derecho a acceder a la información pública y que permiten comprobar la legitimación con la que cuenta la Administración. Desde el enfoque de la Administración pública, y como una exigencia propia del sistema en el siglo XXI, aquél es plasmación de principios como legalidad, eficacia, eficiencia, objetividad y transparencia administrativa, y que se ha ido convirtiendo en un requerimiento cada vez más insistente por parte de los políticos y de principales actores de la sociedad civil (investigadores, asociaciones, lobbies, periodistas, ONGs...). La necesidad de transparencia en la actuación pública es, según Sendín García, «una experiencia irrenunciable en las sociedades modernas, en las que suele considerarse la concurrencia de dicho factor como un elemento consustancial a la democracia»². Se trata de proporcionar a los ciudadanos los medios apropiados para lograr una información veraz y precisa, y ordenar sus relaciones con la Administración de un modo más eficaz³.

II. APROXIMACIÓN CONSTITUCIONAL AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIO GENERAL

El acceso a la información pública, combinación de derecho y deber, no es un nuevo dictado a ingresar en el ordenamiento jurídico español. ¿Por qué?. La respuesta es sencilla, existe ya una regulación, a veces desconocida o soslayada, del derecho a acceder a la información pública en nuestro país, contemplada también en el Derecho comunitario europeo⁴, como bien inmaterial digno de protección jurídica. En nuestro ordenamiento interno, los principios generales están contemplados en el artículo 105.b de la Constitución⁵ (en adelante CE), que se concretan y complementan posteriormente en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LRJPAC), considerándose este precepto como el marco general en la materia⁶. En virtud de este reconocimiento jurídico, nos referimos al acceso a la

2. SENDÍN GARCÍA, M. A.: «El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local», en *Revista de Estudios de Administración local y autonómica* (REALA), nº 294-295, 2004, pp. 385-437.

3. «De todos los derechos nuevos, el de acceder a los archivos y registros administrativos es, sin duda, el más trascendental y está llamado a transformar radicalmente los hábitos tradicionales de nuestra Administración, que, a partir de ahora, está emplazada a actuar en despachos de cristal, a la vista de todos los ciudadanos y no sólo de los interesados en cada procedimiento concreto» en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo, II*. 6ª ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 467.

4. Para la recepción normativa del derecho de acceso a la información pública en el ámbito comunitario hay un apartado en este artículo que se dedica a ello. En el origen del tratamiento normativo del derecho de acceso a la información pública citar la Decisión 93/731/CE, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo y, de otro, la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión.

5. MESTRE DELGADO, J. F.: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*. 2ª ed., Civitas, Madrid 1998.

6. FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *El Derecho de acceso a los documentos administrativos*. Marcial Pons, Madrid 1997.

documentación administrativa, a los expedientes, a los registros y archivos públicos, a la información... Cuestiones distintas son, si la normativa en vigor resulta adecuada o no al contexto actual; si la propuesta que contiene el proyecto Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁷ es innecesaria o, por el contrario, es indispensable para cubrir las lagunas y deficiencias que puedan existir en la regulación actual⁸; o por qué España es el único país de la Unión Europea – junto a Luxemburgo, Chipre y Malta– que no tiene una norma con estas características a nivel estatal⁹, mientras que existen ya propuestas sobre la materia en algunas Comunidades Autónomas¹⁰ y en Entidades Locales. Por citar algunas, Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega¹¹; recientemente, el Parlamento navarro aprobó el proyecto de Ley Foral de Transparencia y Gobierno abierto¹²; y en el ámbito local reseñar, la aprobación inicial por el Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información¹³.

Junto a la normativa general contenida en la CE y en la LRJPAC, existen otras de carácter sectorial que regulan determinados aspectos de la documentación en poder de las Administraciones públicas. Mencionaremos con carácter especial, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente,

Otra legislación sectorial que matiza el alcance y extensión de este derecho-deber de información pública son los artículos 6 a 9 o el artículo 70 ter de la Ley 7/19985, de 2 de abril reguladora de bases del régimen local, añadido por Real Decreto Legis-

7. Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 19-1, 7 de septiembre de 2012. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-1.PDF

8. La norma obliga a todos los poderes del Estado y al conjunto de las Administraciones Públicas a contestar cualquier petición de información de cualquier ciudadano que no entre en conflicto con otro interés protegido.

9. Véase como los países del continente europeo han mantenido durante siglos el principio de confidencialidad de los documentos administrativos. Se han empleado diversos argumentos para explicarlo, así como producto de la evolución del secreto, la actitud recelosa a dar a conocer comienza a quebrarse para dar vigor al derecho de defensa del administrado y a la transparencia de la gestión administrativa, en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.) y otros: *El derecho de acceso a la información pública*. CERSA, Madrid, 2008, p. 13 y ss.

10. GUICHOT, E.: «El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», en *Jornadas sobre Transparencia Pública en Andalucía. Más transparencia, más democracia*. 6 y 7 de marzo de 2013. Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, Sevilla. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/jornadas/sites/default/files/PN_EmilioGichot_v1_0.pdf.

11. Diario Oficial de Galicia, nº 136. Viernes, 14 de julio de 2006.

12. Disponible en <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/E5E9EE17-1048-4BDF-88D8-20D9B999478B/213760/LFTransparencia.pdf>.

13. Aprobación inicial por el Gobierno de Zaragoza el 14 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/detalle_Normativa?id=3983.

lativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo sobre publicidad de los planes o convenios urbanísticos; o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que regula las garantías de información administrativa a los prestadores de servicios a través de la «ventanilla única electrónica». Sin duda, la información disponible con carácter general, a través de cualquier medio, ha actualizado el tratamiento jurídico de la cuestión con la incorporación de los medios informáticos y telemáticos a las Administraciones públicas. Sirva como referencia la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Por el tratamiento que ya tiene el derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español, se sostiene que estamos ante un requisito previo de la participación del ciudadano en la *res publica*. Desde este planteamiento, como indica Guichot, «el acceso y la difusión de la información administrativa son condiciones para una profundización en la democracia efectiva, esto es presupuestos necesarios para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la transparencia en el ejercicio del poder público»¹⁴. Estos principios que deben ser garantías de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración se manifiestan como uno de los pilares básicos de nuestro Estado de Derecho, y así viene reconocido en la Constitución: «La ley regulará [...] b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas» [art. 105 b) CE]. Es cierto que hay un reconocimiento autónomo de este derecho, pero no se reserva a ley orgánica su desarrollo, ni es susceptible de amparo constitucional. En efecto, no está inserto en el Título I (De los derechos y deberes fundamentales), sino en el IV (Del Gobierno y de la Administración), aunque esté vinculado a la libertad de información (art. 20.1 CE) pero como concluye cierta jurisprudencia, «el derecho de acceso a la información no es un derecho fundamental, aunque esté vinculado a la libertad de información»¹⁵. Su configuración como un

14. GUICHOT, E.: «Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales», en *Revista de Administración Pública*, nº 173, 2007, pp. 407-445.

15. Véase al respecto STC 161/1988, de 20 de septiembre, que inadmite parcialmente un recurso de amparo en el que se invoca el artículo 105.b), si bien ha de tenerse en cuenta que en este caso no se alegaba la conexión de este precepto con el artículo 20.1.d). En la jurisprudencia del Tribunal Supremo es reiterada esta aproximación: «El artículo 105 b) de la Constitución dispone que la ley regulará, entre otras materias, “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa)». Cuando se le ha planteado frontalmente la relación entre los artículos 20.1.d) y 105.b) de la Constitución, en un caso paradigmático de demanda de información formulada por un profesional de los medios de comunicación en relación con una investigación periodística sobre el destino de los fondos públicos, ha concedido que el derecho a comprobar la veracidad de la información mediante el acceso a la misma deriva del artículo 20.1.d),

derecho de base constitucional y de desarrollo legal permiten conocer el verdadero alcance del ejercicio de este derecho¹⁶, que a través del tipo de documentación referida (archivos y registros) debe retratarse como una nueva dimensión del derecho a la información, que no ha de limitarse exclusivamente a los medios de comunicación. Pero a su vez, ambos derechos tienen estrechos vínculos con el derecho a la cultura e investigación científica¹⁷ (art. 44 CE), y con la regulación en materia de protección de datos¹⁸.

En lo que respecta a la protección de datos, debe estar en consonancia con la normativa reguladora del derecho de acceso a la información pública al ser ésta la determinante de la legalidad o no de la comunicación de información que incluya datos personales desde la Administración a los ciudadanos, salvo cuando se trata del propio afectado, en cuyo caso es de aplicación la normativa sobre protección de datos, que regula también el denominado derecho de acceso. Como afirma GUICHOT, no debe descartarse la prevalencia de estos últimos cuando el interés público así pudiera determinarlo¹⁹. Actualmente, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal (en adelante LOPDCP), y el Real Decreto 1720/2007 que la desarrolla, constituyen la normativa española básica en materia de protección de datos, y también en lo que concierne a los derechos fundamentales que se han apuntado más arriba. Ahora bien, conviene precisar que se entiende por dato personal. Al respecto, tanto la legislación comunitaria²⁰ como la española consideran que un dato personal es toda información sobre una persona física identificada o identificable (art. 3.a LOPDCP). Por su parte, la jurisprudencia comunitaria sobre protección de datos determina además que toda información que incluya el nombre de una persona es un dato personal a los efectos de la aplicación de esta normativa, incluso así debería considerarse cuando el objetivo del acceso sea la información

pero ha de conectarse con el artículo 105.b). Es necesaria una interpretación conjunta del ordenamiento, que lleva a resolver la cuestión aplicando la normativa legal sobre acceso, esto es, a día de hoy, el artículo 37 de la LRJAP-PAC (STS de 19 de mayo de 2003).

16. Según Sentencia del Tribunal Supremo de 16 octubre, siempre que se emplee la expresión «que la ley regule» quiere decirse que el derecho en cuestión será efectivo sólo cuando exista la legislación complementaria correspondiente, que encausa y acerca la aplicación directa del principio en cuestión. En definitiva, no parece que pueda bastar una sola norma para regular el derecho de acceso. El problema, una vez que existe ese conjunto normativo complementario, es integrar todas esas regulaciones sectoriales para que no entren en conflicto, establecer criterios de interpretación y aplicación preferente de unas frente a otras, y todo ello, teniendo en cuenta que nacerán nuevas normas sectoriales continuamente (VÁZQUEZ ORGAZ, J.: «El derecho de acceso a archivos y registros», en *Noticias Jurídicas*, septiembre 2002. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200209-5556710810222521.html>).

17. Un ejemplo de esta relación sería la libertad de producción científica. En muchas áreas de conocimiento y especialmente en las Ciencias Sociales, para que los investigadores puedan desarrollar sus trabajos dependen de los documentos administrativos contenidos en los archivos.

18. Al respecto, véase el canal de documentación (resoluciones, memorias, legislación, sentencias...) de la Agencia Española de Protección de Datos. Disponible en: <http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canal-documentacion/legislacion/index-ides-idphp.php>.

19. GUICHOT, E.: «Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales», en *Revista de Administración Pública*, nº 173, 2007, pp. 407-445.

20. Artículo 2 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CE-LEX:31995L0046:ES:NOT>.

sobre un bien o una actividad y no sobre la propia persona²¹. Estas consideraciones hay que hacerlas extensivas también a las personas jurídicas.

El principio general previsto en la Constitución española de 1978 que garantiza el acceso a los archivos y registros administrativos, no es absoluto. En efecto, el derecho de acceso no es completo, sino que está acotado. La propia Constitución permite a la Administración titular del archivo o registro correspondiente denegar su ejercicio, en ciertos supuestos. Toda norma de acceso a la información contempla excepciones y limitaciones en el ejercicio de este derecho. Lo más común son las excepciones discrecionales y relativas, sobre todo respecto de los intereses públicos en colisión²². El interés general, como causa que justifica una excepción al principio general de publicidad y del derecho de acceso, trata de mantener fuera de la comunicación pública determinadas informaciones, que de conocerse podrían perjudicar a la «seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas», como prevé expresamente la Constitución [artículo 105 párrafo b)]. Estos límites al acceso se amplían en la Ley 30/92, de 26 de noviembre a tres realidades jurídicas concretas: los expedientes que contengan información sobre el ejercicio de las competencias constitucionales –no administrativas– de los Gobiernos estatal y autonómicos; los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial e industrial; y las actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. En todo caso, las causas de exclusión, tanto en nuestra norma fundamental como en su desarrollo legal ulterior, son las recogidas también para el ámbito comunitario²³.

Aun respetándose su justificación o sentido, las limitaciones «no pueden interpretarse de forma extensiva ni anular o reducir a su mínima expresión lo que debe constituir regla general, esto es, la libertad de acceso a la información. Al contrario, tal como deriva de una importante jurisprudencia europea (Sentencias del TPI de la UE de 5 de marzo de 1997, WWF UK; 17 de junio de 1998, Svenska, y 7 de diciembre de 1999, Interporc...), las excepciones deben interpretarse de forma que no hagan imposible alcanzar el principio de transparencia y aplicando el principio de proporcionalidad. Así debe ser también en nuestro Derecho interno»²⁴.

21. VALENTÍN RUIZ, F. J. y LÓPEZ HURTADO, M.: «Derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos de la Administración pública: regulación, conflictos y algunas reflexiones», en *Revista Online de Estudiantes de Derecho*, nº 1. Universidad Autónoma de Madrid, 2012, p. 7. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/16028/>.

22. «Los Derechos dan distintas respuestas a las cuestiones básicas acerca de cuáles sean en concreto los límites al principio de transparencia; si son imperativas («denegarán») o discrecionales («podrán denegar»), absolutas («en todo caso», siempre imperativas) o relativas (imperativas o discrecionales, a partir de tres géneros de cláusulas de relatividad: el perjuicio –puede ser una posibilidad o una certeza, o exigirse gravedad–, la ponderación y la exigencia de autorización –p. ej., cuando contienen datos personales o cuando el autor del documento es un tercero, en algunos países–), y si los límites temporales han de ser o no cuantificados o se opta por una cláusula general según la cual las excepciones solo se aplican durante el periodo en que lo exija el interés que protegen (GUICHOT, E.: «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», en *Laboratorio de alternativas*, nº 170. pp. 33-34. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>).

23. Art. 4 Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

24. SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho administrativo. Parte General*. Tecnos, Madrid, 2012. pp. 461.

Ningún país del mundo permite el conocimiento público de todos y cada uno de los documentos en poder de sus autoridades, porque es necesario tutelar otros intereses públicos y privados. Por esta razón se ha desarrollado una conciencia de respeto a los límites del derecho de acceso, que deben ser necesarios y proporcionados según motivos enunciados de manera exhaustiva en la norma a modo de lista cerrada, sin que se admitan cláusulas abiertas. De este modo, evitamos la arbitrariedad o la indefensión. Se trata de proteger intereses públicos como la defensa, las relaciones internacionales, la seguridad exterior e interior y la lucha contra el crimen, la economía y las finanzas públicas, la protección del medio ambiente, la tutela judicial y el correcto funcionamiento de la justicia; la efectividad de las actividades públicas de vigilancia y control, y la ausencia de factores que condicionen o corrompan el proceso de toma de decisiones públicas. Por otra parte, el interés particular está referido a aquella información que contenga datos y hechos que afectan a la intimidad de la persona y que están en poder de las Administraciones Públicas (la vida privada, en especial lo relativo a la salud y la seguridad de las personas; los intereses comerciales y económicos, incluidas la propiedad intelectual e industrial), mucho de ellos informatizados y de fácil acceso (Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos²⁵; y la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal).

La limitación por razón de afectar a la seguridad y defensa del Estado, nos conecta con una cuestión destacada, las materias clasificadas, con una importancia fundamental para la regulación contenida en la Ley de Secretos Oficiales de 5 de abril de 1968 (en adelante LSO) y su Reglamento de 20 de febrero de 1969 (ambos modificados por la Ley 48/1978, de 7 de octubre). Su artículo 2.º dispone que «a los efectos de esta Ley, podrán ser declaradas materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetivos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en peligro la seguridad y defensa del Estado». Las materias clasificadas se califican en las categorías de «secreto» y «reservado» en atención al grado de protección que requieran²⁶, correspondiendo dicha distinción, de modo exclusivo y según su esfera competencial respectiva, al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor (arts. 3 y 4 LSO).

Por otra parte, otras reglas jurídicas limitativas del derecho de acceso se determinan en virtud de la legislación electoral, tributaria, sanitaria, sobre el patrimonio

25. La Directiva 95/46/CE constituye el texto de referencia, a escala europea, en materia de protección de datos personales. Crea un marco regulador destinado a establecer un equilibrio entre un nivel elevado de protección de la vida privada de las personas y la libre circulación de datos personales dentro de la Unión Europea (UE). Con ese objeto, la Directiva fija límites estrictos para la recogida y utilización de los datos personales y solicita la creación, en cada Estado miembro, de un organismo nacional independiente encargado de la protección de los mencionados datos.

26. La clasificación de «secreto» se reserva a las materias que precisen del más alto grado de protección, por su excepcional importancia, y cuya revelación no autorizada pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado o pudiera comprometer los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, interior o exterior (art. 3.I Reglamento Secretos Oficiales). La clasificación de «reservado» se aplica a los de menor importancia, pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a los mismo intereses de la Nación, la defensa nacional, la seguridad del Estado, la paz exterior o el orden constitucional (art. 3.II Reglamento Secretos Oficiales).

histórico, los Archivos Históricos²⁷, la función pública estadística, el Registro Civil, el Registro Central de Penados y Rebeldes, y demás registros contemplados en normas legales²⁸. En los casos referidos a datos sanitarios personales y estadística pública, las leyes que han regulado estas materias –Ley 14/1983, de 25 de abril, General de Sanidad, Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública– han excluido prácticamente al ciudadano español de la consulta de estos archivos. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, prevé su propio sistema de excepciones. El artículo 3 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, remite a las excepciones contempladas en la LRJAP-PAC y en leyes singulares a la vez que las complementa con otras específicas. Hay multitud de parcelas de la actividad administrativa que aparecen protegidas por el secreto profesional, que se impone con carácter imperativo a los funcionarios y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas (arts. 52 a 54 del Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado público), cuya infracción se considera, con carácter general, falta muy grave, y puede acarrear la separación el servicio (arts. 95 y 96 de la mencionada Ley 7/2007, de 12 de abril).

El desarrollo de acceso a la información pública se extiende también al patrimonio documental. Pudiera parecer que este tipo de documentos o archivos por no ser de épocas recientes quedase apartado de nuestro objeto de estudio. Sin embargo, la definición de patrimonio documental a que se refiere el artículo 49.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio histórico aclara las posibles dudas conceptuales al considerar que «forman parte del patrimonio documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras Entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios». El apunte «de cualquier época», nos permite considerar que se tiene en cuenta tanto la documentación más antigua, como la más reciente, simplemente ajustándose a las limitaciones que la mencionada Ley señala para el acceso a este tipo de documentos. En este sentido, el artículo 57 regula las reglas a las que se someterá la consulta de los documentos referidos en el artículo 49.2 antes citado. Al respecto se indica que los documentos pertenecientes al patrimonio documental español serán, en general, de libre consulta una vez concluida su tramitación y depositados y registrados en los archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho público. Por el contrario, están exceptuados de esta consulta los documentos que afectan a la seguridad y defensa del Estado, y aquellos otros que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su

27. La regulación que sobre esta materia contiene la Ley del Patrimonio Histórico español es especial por dos aspectos destacados. Primero, porque su ámbito de aplicación está limitado a los fondos documentales «históricos»; y segundo, porque el acceso a dichos fondos aparece sujeto a una serie de cautelas necesarias para la adecuada conservación de los mismos.

28. Véase Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el Funcionamiento del Registro de Entidades Locales.

honor, a la intimidad privada y familiar²⁹, y a su propia imagen. Para los documentos que presentan estas características (datos personales referidos a la seguridad de las personas, a su honor, propia imagen...), la ley establece que no pueden ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otros supuestos, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos³⁰. Es de suponer que una amplia mayoría de la documentación generada por la Administración pública es susceptible de ser afectada por estas limitaciones, tal y como se desprende de los informes jurídicos de la Agencia Española de Protección de Datos³¹.

Frente al derecho vigente, existe un deber. El derecho de acceso tiene como obligado principal al poder ejecutivo, esto es, los gobiernos y las Administraciones Públicas. Junto al poder ejecutivo se incluyen en un número considerable de normas y con distintas formulaciones, a sujetos privados que ejercen funciones propias de aquél, como son las potestades administrativas o el desempeño de servicios públicos, o bien se financien mayoritariamente con fondos públicos. Por otra parte, quedan excluidos, mayoritariamente, los sujetos privados que ejercen actividades muy relevantes para la vida social, pero que no tienen esta consideración. Por ejemplo, aquellos servicios económicos de interés general, que tuvieron antes de su privatización naturaleza pública. Estos sectores están sometidos por su propia normativa a obligaciones de información para con el público en general o para con la autoridad de control, de la que puede obtenerse información relevante siempre que no concurren excepciones como las relacionadas con la protección de intereses económicos privados o el secreto comercial e industrial.

De forma indirecta, en este derecho de acceso a la información pública se proclama la publicidad de la acción de la Administración, aunque no haya mención expresa a la transparencia o similar. Frente a esta carencia, la propuesta para muchos es que una futura reforma constitucional debería introducirla. La sociedad de la información, su propio desarrollo, se caracteriza, entre otros aspectos, por la participación real y eficaz de la ciudadanía. Se trata de un principio inherente a una Administración pública democrática y participativa que se corresponde con lo previsto en los párrafos a y c del artículo 105 de nuestra Constitución. Para ello se precisa de una acción administrativa transparente, como un estadio previo que permita acceder a la información

29. Véase Sentencia del Tribunal Constitucional 115/2000: «el derecho fundamental a la intimidad reconocido por el artículo 18.1 tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida, vinculado con el respeto de su dignidad como persona (art. 10.1 CE), frente a la acción y el conocimiento de los demás, sean éstos poderes públicos o simples particulares».

30. Estos plazos no son absolutos, dado que los establecidos por la Ley de Patrimonio son aplicables a la documentación de la Administración General del Estado, y de forma subsidiaria a la de las Comunidades autónomas (que tienen legislación propia en materia de patrimonio). Las autonomías, en general, han decidido aplicar los plazos de la Ley de Patrimonio, pero existen excepciones en algunas de ellas. Tal es el caso de Andalucía, Canarias, y Castilla y León (FARIÑA PESTAÑO, F. I.; DÍAZ FARIÑA, F. A.; RODRÍGUEZ ACEVEDO, J. M.: «¿Archivos al servicio del ciudadano?. Paradojas y contradicciones de una legislación restrictiva e ineficaz», en *Archiveros españoles de la función pública*. Disponible en: <http://archivo.guimar.es/Archivos/publicaciones/Archivos%20al%20Servicio%20del%20ciudadano%20Paradojas%20y%20Contradicciones.pdf>).

31. Informe 240/2008 de la Agencia Española de Protección de Datos. Disponible en: http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_juridicos/index-ides-idphp.php.

que los poderes públicos gestionan. Siguiendo a GUICHOT, «se ha ido generalizando la idea de que una sociedad democrática requiere que los ciudadanos, por sí mismos y a través de los medios de comunicación social, puedan conocer con mayor amplitud cómo actúan los poderes públicos y, de ese modo, controlarlos, detectar los malos funcionamientos y mejorar así la calidad de la gestión pública. Se trata, además, de un tema que parece estar al margen de las diferentes ideologías políticas o, mejor dicho, ser previo a ellas, en la medida en que conecta con la base misma que permite su expresión, esto es, con la democracia»³².

La práctica totalidad de países democráticos han ido aprobando normas específicas en materia de transparencia. En la Constitución española no se reconoce directa y expresamente el principio de «transparencia» de la Administración, es más una construcción doctrinal³³. Conforme a los principios de la transparencia pública «se deriva la exigencia de claridad en el lenguaje tanto administrativo como normativo e, incluso, la construcción arquitectónica de los espacios administrativos en aras de la proximidad, transparencia y apertura física con el ciudadano administrado»³⁴. Desde el propio ámbito jurídico, la transparencia pública queda vinculada a diversas y heterogéneas exigencias jurídico constitucionales (derecho de defensa y deber de motivación, derecho de participación, *habeas data*³⁵, acceso al expediente, etc.). No obstante, existe cierta cobertura o aproximación constitucional que reside en el artículo 105 apartado b) de la Constitución y fundamentalmente a través de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho (art 1.1 CE); la publicidad de las normas y la seguridad jurídica (art. 9. 3 CE); la necesaria motivación de los actos administrativos (art. 9. 3 y 24 CE); el derecho de autodeterminación informativa respecto de la Administración (art. 18 CE); el derecho a la información (art. 20 CE); con el principio de eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas (103.1 CE); o con el control jurisdiccional de la actividad administrativa, y de su sometimiento a los fines que la justifican (106.1 CE).

En otros textos jurídico-positivos se enuncia la idea de transparencia y participación como principio general, el art. 3.2 de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³⁶, o el art. 3.5 de la Ley 30/1992, de

32. GUICHOT, E.: «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», en *Laboratorio de alternativas*, nº 170, 2011, p. 8. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>

33. ESTRADA CUZCANO, A.: «El acceso a la información pública: un acercamiento doctrinal», en *INFOBIB*. Nº 3, 2004, pp. 169-189.

34. COTINO HUESO, L.: «Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De «valor en alza» a derecho fundamental?», en IV Jornadas Internacionales sobre «Derechos y libertades fundamentales. Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea», Universidad de Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/jornadas4.html.

35. A partir de la privacidad que consagra el artículo 18 de la Constitución (Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Tribunal Constitucional), se ha generado el llamado *habeas data*, en virtud del cual se reconoce nuestro derecho de conocer y controlar los datos de los que dispone la Administración sobre nosotros. El derecho a la protección de datos como un derecho autónomo del derecho a la intimidad.

36. «La Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan [...] 2. De funcionamiento [...] g. Objetividad y transparencia en la actuación administrativa».

26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común. En este último precepto, este principio de transparencia reconoce y ofrece la posibilidad al ciudadano, como parte interesada, para que pueda conocer: a) cuál ha sido o es el proceso que siguen los órganos o unidades administrativas para adoptar una determinada decisión; b) conocer quién ha dictaminado; c) y el por qué se ha realizado de una determinada forma y se ha decidido en un sentido u otro (motivación).

En consonancia con la transparencia que persigue el derecho de acceso a la función pública, la Constitución prevé la publicidad de las actuaciones de diferentes poderes públicos. El Congreso de los Diputados y el Senado ofrecen ejemplos de transparencia. Estas instituciones publicaron en septiembre de 2011 sus declaraciones de los bienes, actividades y rentas de los diputados³⁷ y senadores³⁸. Por su parte, la Casa Real dio a conocer, por primera vez desde 1979, su desglose presupuestario³⁹. En cuanto al legislativo, y centrándonos en el Reglamento del Congreso de los Diputados el artículo 63 establece el régimen de publicidad de las sesiones del Pleno; el artículo 64 sienta el principio de no publicidad de las sesiones de las comisiones, y contiene previsiones para la asistencia de los representantes de medios de comunicación y sobre sesiones secretas; los artículos 95 a 97 se ocupan de la publicidad de textos, documentos y otros elementos a través del Boletín Oficial de las Cortes Generales y el Diario de Sesiones; y los artículos 98, 109 y 126 confieren a la Mesa la facultad de adoptar medidas para facilitar a los medios de comunicación la información sobre las actividades de los órganos de la Cámara y prevén que aquella ordenará la publicación de los proyectos y proposiciones de ley. Además, el artículo 18 del Reglamento del Congreso recoge la obligación de los diputados de formular declaración de sus bienes patrimoniales y el artículo 160 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) determina que estas declaraciones se inscribirán en un registro de intereses. El acceso al registro de intereses se regula en el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 18 de diciembre de 1995.

En lo referente al poder judicial, sus actuaciones siguen conforme a lo estipulado en la Constitución un régimen distinto, previsto en el artículo 120 (Título VI «Del poder judicial»). De acuerdo con dicho artículo: las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento; el carácter del procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal; y las sentencias serán siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública. La Ley Orgánica del Poder Judicial regula la publicidad de los libros de actas (art. 159) y de las sentencias (art. 266); la publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones (art. 107); y regula el secreto de las deliberaciones de los tribunales y el resultado de las votaciones (art. 233). Sin olvidar el secreto judicial tendente a la averiguación de

37. Registro de actividades, bienes y rentas de los diputados. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/registro_intereses.

38. Registro de actividades, bienes y rentas de los senadores. Disponible en: <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/declaracionbienesactividades/index.html>.

39. Desglose presupuestario en Casa de Su Majestad el Rey. Disponible en: http://www.casareal.es/ES/OrganizacionPresupuesto/PresupuestosAnuales/Paginas/organizacion-y-presupuesto_presupuestos.aspx.

los delitos. En este supuesto lo que primordialmente se trata de defender es el interés en la solución del caso judicial concreto y quizás no menos importante, la defensa de la actuación de la Justicia en general.

A ninguno de estos poderes le es, en definitiva, de aplicación la regulación sobre acceso a la información contenida en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo ámbito de aplicación es el definido en su artículo 2 (Administración estatal, autonómica y local y las entidades de derecho público con personalidad propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas cuando ejerzan funciones públicas), en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente o en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

III. MARCO GENERAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE

Los *derechos de los ciudadanos*⁴⁰ en sus relaciones con las Administraciones Públicas referidos a aspectos comunicativos están previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En concreto son, el derecho del interesado a conocer el estado de los procedimientos en los que participe, a obtener copias de los mismos, a identificar a las autoridades, a solicitar información y orientación jurídica o técnica. En lo que se refiere a los «requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que el ciudadano se proponga realizar»⁴¹ es una información que el ciudadano tiene derecho a obtener siempre. Por extensión, el derecho que tenemos para acceder a archivos y registros administrativos, y a la información en poder de la Administración se reconoce en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. A su vez, el acceso a los expedientes comporta el derecho a obtener copias y certificaciones de los documentos, previo pago de la tasa correspondiente (art. 37.8 LRJPAC), y la permisión de acceder a documentos incluso aunque se trate de registros en los que aparecen datos personales de terceros, siempre y cuando el ciudadano sea parte interesada⁴².

40. La cursiva es mía por ser el título del mencionado artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

41. Artículo 35 letra g Ley 30/1992, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

42. Al respecto existen ejemplos en los informes jurídicos de la Agencia Española de Protección de Datos (Informe jurídico 610/2008). Por citar uno de ellos, una consulta que plantea si es conforme a Derecho la transmisión de los datos contenidos en el expediente del proceso selectivo en el que el ciudadano interesado en el acceso participó, y que basa su solicitud en lo dispuesto en la Ley 30/1992. En efecto, el opositor tiene derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos (artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992). Parece pues que en este caso no hay dudas que el participante en el proceso tiene la condición de interesado, y debe poder tener acceso al expediente completo de la prueba de la oposición, incluidos los exámenes y calificaciones de otros participantes en el proceso. Señalar que para este supuesto de hecho, el expediente no tiene que estar finalizado al tener el ciudadano la condición de interesado en el proceso. Lo relevante en este caso, y en otros similares, es que dadas estas circunstancias si el opositor

Se determinan como requisitos para la consulta de la documentación administrativa (art. 37.1 LRJPAC), los siguientes: a) que el documento a consultar forme parte de un expediente que se encuentre en un archivo administrativo; b) que el expediente corresponda a un procedimiento; c) que el procedimiento esté terminado. Para MORAGA, se identifican problemas asociados a la interpretación de estos requisitos, por un lado porque la ley no establece qué se entiende por expediente administrativo; y por otro, porque tampoco se determina cuándo se da por finalizado, con lo que el ciudadano acaba perdido entre los formalismos legales que condicionan el acceso⁴³.

El primero de los requisitos que se exige, la integración del documento en un expediente y de este, a su vez, en un archivo, contiene una serie de limitaciones que no se encuentran presentes, con carácter general, en el Derecho europeo ni comparado y que suponen graves restricciones al ejercicio del derecho. Para ello debe existir una definición legal de ambos conceptos, y una regulación general del proceso de conservación, destrucción o archivo de la documentación. Por otra parte, limita, además, el acceso a los expedientes referidos a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. En este aspecto, destacar las críticas que se han generado⁴⁴, puesto que la exigencia de que se trate de procedimientos terminados obstaculizaría el ejercicio del principio general de acceso a la información pública establecido por la Constitución Española. Supone una restricción del derecho que debe eliminarse, sin perjuicio de aquellas excepciones necesarias y proporcionadas que puedan ser de aplicación y, en especial, la relativa al acceso a documentos que pueda suponer un daño efectivo para la adecuada toma de decisiones por parte de la Administración, como existe en el Derecho comparado y europeo. Por su parte, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, prescinden ya de estas restricciones, situándose en armonía con las directivas comunitarias que incorporan al ordenamiento jurídico español⁴⁵. A lo anterior, añadir la falta de regulación de un verdadero procedimiento y/o de creación de una Institución de tutela que garantice el ejercicio y la protección de este derecho y liberar la posibilidad de que el demandante de información pública tenga que acudir a un proceso judicial.

debe efectuar reclamación ante la Agencia de Protección de Datos o interponer un recurso contencioso-administrativo, la transparencia y la efectividad quedan en entredicho debido a que la resolución del conflicto de acceso puede prolongarse más allá de la resolución del proceso selectivo.

43. MORAGA GUERRERO, E.: «Cuando lo público no es público: ¿Por qué se necesita una ley de acceso a la información pública en España?. Informe sobre las solicitudes y casos en seguimiento por Access Info Europe en relación con la legislación española actual y la práctica de la Administración en España, octubre 2008. Disponible en: http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Coalicion_Pro-Acceso/Coalicion-Pro-Acceso-Cuando-lo-publico-no-es-publico.pdf.

44. ÁLVAREZ RICO, M.: «Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común», en *Revista de Administración pública*, nº 135. Septiembre-Diciembre, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 473.

45. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. Por su parte, Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, desarrolla la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público.

En la Ley 30/1992, de 26 de noviembre se establecen restricciones adicionales a las previstas en la Constitución, según la cual el ejercicio de este derecho podrá ser denegado «cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada» (art. 37.4). En consecuencia, la efectividad del derecho se hace depender de una decisión discrecional de la Administración, más aún cuando el mismo se condiciona a no mermar la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos (art. 37.7 LRJPAC), o cuando no contengan datos referentes a la intimidad de las personas (art. 37.2 LRJPAC), puesto que en este caso estos datos sólo podrán ser conocidos por los propios interesados. Esta misma limitación se aplicará a los procedimientos sancionadores y disciplinarios respecto de las personas sancionadas administrativamente⁴⁶. En concreto, el apartado 3 del citado artículo 37 indica que: «*el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo*». La denegación es recurrible por vía administrativa y, en su caso, ante el contencioso-administrativo.

El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes (art. 37.5 LRJPAC): a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo. b) Los que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado. c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial. e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria». Además, el artículo 37 apartado 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre compatibiliza las excepciones referidas a la defensa nacional y a la seguridad del Estado con la remisión a su normativa específica en los supuestos de acceso «a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas». La indicación a sus disposiciones específicas se extiende también a documentos y datos que contengan información sanitaria personal, los relativos al régimen electoral,

46. En cuanto al acceso a datos obrantes en expedientes sancionadores o disciplinarios, lo cierto es que la normativa europea y española sobre protección de datos otorga a los mismos una especial protección, consistente en que solo pueden ser incorporados a ficheros públicos en los términos que establezcan las leyes, por lo que también a la luz de dicho bloque normativo parece justificarse una especial cautela en el acceso a datos que incorporan una valoración negativa y tienen, pues, un potencial lesivo para el sujeto. Ello no quiere decir que haya de denegarse el acceso en cualquier caso, pero sí que en estos supuestos debería ponderarse teniendo en cuenta esta consideración, de forma que solo en casos en que su conocimiento sea esencial para el fin de transparencia y control, o bien exista otro derecho o valor constitucional en juego en la demanda de acceso, debería prevalecer la publicidad sobre la reserva (GUICHOT, E.: «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», en *Laboratorio de alternativas*, nº 170, p. 40-41. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>).

los archivos destinados a fines dentro del ámbito de la función estadística pública, el Registro Civil, el Registro Central de Penados y Rebeldes, y demás registros contemplados en normas legales, los Archivos históricos, o el acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.

Tanto el artículo 105 de la Constitución como el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre atribuyen el ejercicio o la exigencia de este derecho a «los ciudadanos», por lo demás incluye a las personas jurídicas y a los extranjeros en la posibilidad de reconocimiento de la condición de interesado en los procedimientos, con los derechos anexos, entre ellos, el de acceso al expediente. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente señala que «solicitante» de información ambiental puede ser cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información ambiental, requisito suficiente para adquirir la condición de interesado (art. 2). Por su parte, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, tampoco exige ningún requisito especial para ser solicitante.

El acceso deberá solicitarse mediante petición individualizada de los documentos concretos que se deseen consultar. Mientras que cuando se formule solicitud genérica sobre una materia, será potestativo por parte de la Administración conceder el acceso. No obstante, *«cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada la intimidad de las personas»* (art. 37.7 LRJPAC). Se podría estimar por muchos que no hay en la ciudadanía un tratamiento igualitario, por cuanto, se reconoce una salvedad para un determinado grupo, los catalogados como «investigadores». Los investigadores son diferentes en el acceso a la información al resto de los ciudadanos y esto es así porque se ha establecido un criterio de finalidad en cuanto al uso de la información. De Carreras Serra, sostiene que en la categoría de investigadores podemos incluir también a los periodistas, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional Español sobre el carácter preferente de la libertad de información como conformadora de la opinión pública libre, y la protección constitucional máxima cuando esta libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través de la prensa⁴⁷.

Frente a los sujetos que tienen el derecho, el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre desarrolla el derecho en relación con su propio ámbito de aplicación, es decir, la Administración estatal, autonómica y local y las entidades de derecho público con personalidad propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas cuando ejerzan funciones públicas (art. 2 LRJPAC). Mientras que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio

47. DE CARRERAS SERRA, L.: *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*. Ariel Derecho, 1996, p. 57.

ambiente, considera autoridades públicas a sus efectos (art. 2.4): al Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades autónomas; la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local y las entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades autónomas o a las Entidades locales; los órganos públicos consultivos; las corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos notarios y registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles; y las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior.

Siguiendo las premisas que marca esta ley sectorial, quedan excluidos del concepto de autoridad pública las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, se excluyen del ámbito de aplicación de esta Ley las Cortes Generales, las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el poder judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades autónomas.

Como último apunte a la regulación vigente. En el contexto actual de manejo y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, se ha ido imponiendo una nueva tendencia generalizada en nuestras comunicaciones privadas y profesionales, fundamentalmente de la mano de Internet⁴⁸. Sin duda, se trata de una realidad con extraordinario dinamismo y repercusión, y con una impronta relevante en materia de transparencia y acceso a la información. La Administración electrónica⁴⁹ y la digitalización de la información avanza ya de forma imparable y se está normativizando su uso. La publicidad preactiva⁵⁰, básicamente, a través de Internet, se está imponiendo, con creces, cuantitativamente, y es el instrumento más poderoso. La importancia concedida a la implantación del gobierno electrónico y la puesta a disposición de la información pública es ineludible, e incide en los modos y mecanismos de acceso. Esta nueva realidad que se está proyectando, conecta con la idea de gobernanza, de gobierno abierto y colaborativo, la que está detrás de los proyectos

48. BARNÉS, J.: «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento», en *Administración de Andalucía*, nº 40, Octubre-diciembre de 2000, pp. 25-76.

49. «La Administración electrónica y el servicio a los ciudadanos». Disponible en <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/SGT/e-administracion.pdf>; GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS J. (coords): *Comentarios a la Ley de Administración electrónica. Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Disponible en: http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1406/; MARTÍN RODRIGO, T.: «Proyectos para una Administración electrónica en España», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, nº 20, junio 2001, pp. 197-227. RIVERO ORTEGA, R.: «Simplificación administrativa y Administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la directiva de servicios» en *Revista catalana de Dret públic*, núm. 42, 2011, p. 115-138.

50. Véase GUICHOT, E.: «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», en *Laboratorio de alternativas*, Nº 170, 2011, p. 8. Disponible en: <http://www.falter-nativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>.

denominados *open data*⁵¹, cuyo liderazgo a nivel mundial corresponde a Estados Unidos y a Reino Unido.

IV. GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Para lograr que el derecho de acceso a la información pública pueda cumplir con su finalidad como mecanismo de participación y control ciudadano, es necesario que las garantías del derecho respondan en su ejercicio a principios de actuación como inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad. Al respecto, y junto con los sistemas clásicos (recursos administrativos y judiciales, y la actuación del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo), la previsión de autoridades especializadas es, la tendencia más acusada. En casi todos los ordenamientos jurídicos los recursos administrativos y/o ante la autoridad independiente, donde existen, conviven con la posibilidad de un ulterior control judicial.

En España, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre no estableció previsiones específicas en materia de garantías, por lo que se rige por el sistema de recursos ordinarios en vía administrativa y en el orden de lo contencioso-administrativo, como ocurre también en materia ambiental (arts. 20 a 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) y de reutilización de la información pública (art. 10 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público). Sin embargo, la normativa específica sobre protección de datos sí prevé la existencia de agencias estatales y autonómicas, que a menudo conocen asuntos relacionados con la comunicación pública de datos de carácter personal.

Es por ello que al margen de la garantía judicial última y de la posibilidad de queja ante el Defensor del pueblo, una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública debería prever la creación de una institución que permita una respuesta independiente, rápida y eficaz a las reclamaciones y peticiones de los ciudadanos. Pero ¿cómo lograr esa efectividad?. La efectividad del derecho a la información pública presupone eficiencia y eficacia en la gestión documental, una puesta a disposición del ciudadano de medidas complementarias para la localización de la información que pueda ser de interés, una formación y especialización de las autoridades y empleados públicos encargados del tratamiento de la información y de facilitarla. Así como una labor de pedagogía y apoyo a la ciudadanía si realmente se quiere que sirva como instrumento de mejora democrática del sistema para todos, y no solamente en beneficio de ciertos colectivos o actores como pueden ser investigadores, académicos, periodistas, abogados u organizaciones no gubernamentales, por citar algunos.

En el derecho español, parte del defecto o carencia es la insuficiente regulación estatal de la gestión documental administrativa. En lo que respecta a la estructura organizativa, la norma estatal de referencia es el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, que

51. La cursiva es mía. Para una aproximación a este concepto de *open data*, consultar <http://www.junta-deandalucia.es/datosabiertos/portal/ayuda/que-son/definicion.html>
http://www.datosabiertos.jcyl.es/web/jcyl/RISP/es/Plantilla66y33/128416210_4384/_/_/

crea el Centro de información administrativa y las unidades departamentales de información administrativa. Además, se contemplan las oficinas de información y atención al ciudadano. Una comisión interministerial de información administrativa actúa como órgano de coordinación de las comisiones ministeriales de información administrativa. Junto a esta estructura, la red de oficinas integradas de atención al ciudadano 060, creadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, modelo de «ventanilla única» basada en la colaboración voluntaria con las comunidades autónomas a través de convenios marcos, y que establece tres niveles de oficinas, que van acumulando y sumando competencias: de contacto, de información y de gestión integral. Lo cierto es que, en la realidad, ni los diferentes órganos creados, ni la red 060 ha desplegado todo su potencial conforme a la finalidad que se les ha atribuido.

V. RECEPCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO COMPARADO

Si abordamos el estudio con mención al Derecho comparado, podemos determinar cuáles podrían ser las claves para regular todas las cuestiones vinculadas al derecho de acceso a la información pública y que deben ser tratadas en cualquier proyecto que pretenda regular la materia, al margen de lo específico de cada ordenamiento jurídico y que hace que cada regulación nacional sea diferente (naturaleza, objeto, titularidad, sujetos obligados, límites, procedimiento, garantías, mecanismos destinados a garantizar la efectividad del derecho y, finalmente, las obligaciones de publicidad activa).

La mayor parte de la normativa vigente a nivel mundial sobre transparencia y acceso a la información pública, se reduce a la información en poder del Ejecutivo. Esta circunstancia no quiere decir que la actuación de los restantes poderes públicos no deba someterse a principios de publicidad y transparencia, sino que solamente existen normas y prácticas adaptadas a sus particulares funciones administrativas. Son escasos los países que en sus ordenamientos jurídicos incluyen entre los sujetos obligados a otros actores de la vida pública, como sería el caso de partidos políticos o sindicatos.

Los países a la vanguardia en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública destacan por su desarrollo democrático. Los pioneros en cuanto a la aprobación de normas que garantizan el derecho de acceso a la información pública han sido los países escandinavos, Estados Unidos, y los países de su área de influencia anglófona. A partir de ahí se ha extendido de forma favorable esta iniciativa a los países de Europa occidental, con Francia en una posición destacada. Desde finales de los noventa y principios del siglo XXI, se ha generalizado la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública en países de la Unión Europea que aún carecían de ella, entre ellos, Reino Unido y Alemania; los países de Europa y de Asia que se encontraban en la órbita o integrados en la extinta Unión Soviética; y las restantes zonas de América central y del sur, Asia, África y Oceanía⁵².

52. Al respecto, véase COTINO HUESO, L.: «Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea ¿De “valor en alza” a derecho fundamental?», en IV Jornadas Internacionales sobre «Derechos y libertades fundamentales. Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea», Universidad de Zaragoza, 7 y 8 de noviembre, 2002. Disponible en: http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/jornadas4.html.

Progresivamente, la mayoría de países van generando sus leyes o completando y actualizando la normativa ya aprobada y vigente. Hay una recepción jurídica más intensa en los últimos tiempos. A veces esta propensión es debida al impulso político en contextos de crisis de legitimidad⁵³ o falta de credibilidad del sistema. Sin duda, la finalidad es adaptarse a las nuevas realidades, como puede ser la reutilización de la información pública y el auge y uso de las tecnologías de la información. Junto a esta realidad, con efectos jurídicos, otro dato a considerar es que el derecho de acceso a la información pública figura en buena parte de las Constituciones, o bien se ha incorporado a las reformas constitucionales que se han producido⁵⁴. Conforme a lo descrito, la necesidad de una nueva regulación es afrontada mediante la reforma de la ya existente o la aprobación de una nueva ley específica. Esta última solución es la más común en el Derecho comparado, y que pueda contribuir a la creación de una verdadera cultura de transparencia administrativa, que refuerce la consideración y el tratamiento jurídico que se le debe dispensar a este derecho.

Con todo, las normas sobre transparencia y acceso a la información, a pesar de sus diferencias, como se apuntaba anteriormente, responden a cuestiones comunes (principio general que garantiza el acceso y protección a través de excepciones y limitaciones) buscando aportar medidas y soluciones relevantes y necesarias. Así, se constata que en los países de Europa occidental las regulaciones son escuetas y principales (a modo de ejemplo, España, Francia, Italia, o Alemania). Mientras que en el mundo anglosajón, el tratamiento es más detallado (véase Estados Unidos, Reino Unido o las nuevas leyes aprobadas en Europa Oriental y Latinoamérica).

Por otra parte, el Derecho europeo también se ocupa de regular el ámbito de este derecho y se debate en la dualidad de si considerar o no el derecho de acceso como un derecho fundamental. Así, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), fuente crucial de interpretación de los derechos constitucionales conforme al artículo 10.2 de la Constitución, no reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública. En diversas ocasiones, se ha planteado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) si este derecho debe considerarse incluido en el artículo 10 CEDH, referido a la libertad de expresión, que comprende la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber interferencias de la autoridad pública. En 2009 parece haberse asumido ya que el derecho de acceso a la información pública forma parte de la libertad de expresión del artículo 10 CEDH. En este sentido, la jurisprudencia parece apuntar este enfoque. El mismo criterio coincide con ciertos documentos emanados del Consejo de Europa en forma de recomendaciones o convenios,

53. Véase como referencias, por acusaciones de corrupción y debilidad gubernamental el caso de Estados Unidos, y la reactivación de la Ley tras la crisis del Watergate, o de la Unión Europea, y la aprobación del Reglamento 1049/2001 como respuesta a una opinión pública crítica con el oscurantismo, corrupción y déficit democrático de las Instituciones, o el nacimiento de nuevas democracias que apuestan por alejarse de anteriores regímenes (Latinoamérica, Europa del Este o resto del mundo) en GUICHOT, E.: «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», en *Laboratorio de alternativas*, nº 170, 2011, p. 10. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>.

54. Véase el ámbito legal y constitucional iberoamericano en BASTONS, J. L. y ELIADES, A.: «El derecho de acceso a la información pública en el ámbito iberoamericano» en Noticias Jurídicas, marzo 2007. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200703-5102003278491354578.html>.

incluido el Convenio número 205 de 2009, que enlazan de modo expreso el derecho de acceso a la información pública con la libertad de expresión consagrada en el artículo 10 CEDH y con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Desde el planteamiento del derecho comparado y europeo, se ha alcanzado un consenso jurídico acerca de la naturaleza *iusfundamental*⁵⁵ del derecho de acceso a la información pública, con la correspondiente vinculación al legislador y el sometimiento de las injerencias en el mismo a los mecanismos de tutela judicial, regionales y estatales, propios de estos derechos. En unos casos como integrante de la libertad o del derecho de información, y en otros sistemas como derecho autónomo.

VI. RECEPCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

En cuanto país miembro, a nuestros efectos, tiene particular importancia el contexto comunitario y, concreto, la normativa reguladora del acceso a la información aprobada. La recepción del derecho del acceso a la documentación e información pública se constata con claridad en los Estados miembros de la Unión⁵⁶. Junto a las regulaciones nacionales, y las de carácter infranacional, también hay que sumar la normativa de acceso a la información de la Unión Europea, así como aquellas leyes de elaboración o de desarrollo, pero que aún no están en vigor. Con el precedente del Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión de 1993, rige hoy el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión⁵⁷. Este reglamento reemplaza decisiones internas que hasta ahora se aplicaban para acceder a la documentación para la Comisión como para el Consejo⁵⁸. Resulta también significativo el *Informe de la Comisión sobre la aplicación de los principios del Reglamento* (CE) n° 1049/2001⁵⁹.

55. MENDOZA ESCALANTE, M.: *Conflictos entre derechos fundamentales. Expresión, información y honor*. Palestra Editores, 2007.

56. COTINO HUESO, L.: «Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De «valor en alza» a derecho fundamental?», en IV Jornadas Internacionales sobre «Derechos y libertades fundamentales. Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea», Universidad de Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/jornadas4.html.

57. En dicho Reglamento el artículo 2 reconoce la posibilidad de que lo ejerza cualquier persona, tan siquiera sita en territorio de la Unión siendo extracomunitario, de igual modo, está reconocido a las personas jurídicas. El sistema de «excepciones» se regula en el artículo 4. Se percibe con claridad el principio restrictivo de todo límite o «excepción» al derecho. Para algunos supuestos, las limitaciones quedan sometidas a la valoración del interés superior en la divulgación (art. 4. 2º y 3º). De igual modo, cabe destacar cómo se incluye, en principio, el acceso a documentos de terceros en poder de la Unión (art. 4.4º y 5º). Asimismo se recoge el derecho de acceso a la información, no sobre la base de la unidad del documento, por lo que se impone la información parcial de documentos (art. 4. 6º). Por último, cabe destacar que la novedad de la regulación se da también por la integración de las solicitudes y acceso a los registros por medios electrónicos (arts. 2. 4º, 6. 1º, 10. 1º, 11. 1º y 12º).

58. Decisión 93/731/CE, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo y, de otro, la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión.

59. COM (2004) 45 final. Bruselas, 30.1.2004. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:ES:PDF>.

Sobre la materia destaca con carácter básico, e inspirador para el derecho comunitario vigente hoy día, el artículo 255 del *Tratado de la Comunidad Europea*, que reconoce el derecho a la información pública (versión con Tratado de Amsterdam, vigente desde 1999, sin cambios en Niza). Dicho precepto estuvo en vigor hasta el 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor del Instrumento de Ratificación del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007⁶⁰, o el *Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información* de 1998⁶¹. En el mismo se analizaba la negativa y heterogénea situación normativa en los países de la Unión y las propuestas se orientan bajo la premisa de que «una buena disponibilidad de la información pública es un requisito previo indispensable para la competitividad de la industria europea».

En 2001, el Libro blanco de «La gobernanza europea»⁶² diagnosticó la menor confianza e interés de los ciudadanos en las instituciones y en la clase política, y, en especial, en el ámbito de la Unión. Para mitigar este sentimiento de gradual debilitamiento del modelo y de la estructura institucional, se propuso el fomento de un mayor grado de participación y apertura, facilitando una información actualizada y en línea con la elaboración de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión. De este modo, se podía hacer posible esa participación informada de todos los actores implicados. En efecto, la base de una buena gobernanza se nutre de apertura, participación, escucha activa, claridad y accesibilidad en el lenguaje, responsabilidad, eficacia y coherencia. Como indica GUICHOT, no solamente es necesario hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión a través de la aprobación de la normativa sobre acceso a los documentos públicos, contenida en el Reglamento núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión⁶³, sino también mediante una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas⁶⁴.

Otro apunte que se añade a los primeros pasos en cuanto a la categorización jurídica de este derecho en el ámbito comunitario es la recomendación del Comité de

60. Artículo 255 (antiguo artículo 191 A):

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos».

61. Disponible en: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_es.pdf.

62. COM (2001) 428 final.

63. Reglamento 1049/2001, DO L 145, de 31 de mayo de 2001, pp. 43 y ss.

64. GUICHOT, E.: «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», en *Laboratorio de alternativas*, nº 170, 2011, p. 10. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>.

Ministros del Consejo de Europa (784ª reunión). Se adoptó el 21 de febrero de 2002 la Recomendación sobre el acceso a los documentos oficiales de los Estados miembros, como un «principio general» (aptdo. III), y en todo caso sujeto a limitaciones⁶⁵.

A partir de aquí, existe tendencia destacada, que defiende que para la consecución de una Unión Europea más transparente⁶⁶, búsqueda de eficiencia y eficacia, es fundamental el derecho de acceso a la información pública. Es por ello que se ha ido tejiendo un entramado normativo, al máximo nivel –con reconocimiento vía Tratados y Carta Europea de Derechos fundamentales– y también con desarrollo legal (Reglamento 1049/2001) y normas reglamentarias (a través de los reglamentos internos de cada Institución, órgano, organismos o agencia). Junto a este engranaje jurídico, se ha ido uniendo otros de carácter organizativo (medios personales y materiales) y la generación de una interesante jurisprudencia que ha interpretado y aplicado el derecho de acceso a la información pública.

Como apuntaba la Comisión en su Informe general de evaluación aprobado en 2004, «[...] el objetivo del Reglamento 1049/2001 consiste en hacer el trabajo de las instituciones más transparente y acercar las instituciones a los ciudadanos. La transparencia no es un objetivo en sí, sino que permite una mayor participación del público en el proceso de toma de decisiones, reforzando el carácter democrático de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la Administración europea. La aplicación del Reglamento marcado una etapa importante en el desarrollo de la política de transparencia en la Unión Europea. En efecto, en más de dos tercios de solicitudes de acceso que han recibido, las tres instituciones han divulgado documentos aún no publicados, haciendo al mismo tiempo directamente accesibles un número creciente de documentos. La experiencia tiende, sin embargo, a confirmar que el Reglamento ha beneficiado principalmente a los especialistas en asuntos europeos y que, por tanto, no puede considerarse como el instrumento privilegiado de información de los ciudadanos. La búsqueda de documentos no publicados de una institución comunitaria presupone, en efecto, un cierto grado de familiarización con las competencias y las actividades de la Unión. Por tanto, aún falta hacer un esfuerzo de información hacia el gran público, en un doble sentido: el ciudadano debe mantenerse mejor informado de las actividades de la Unión mediante una política activa de información, y debe ser conocedor de su derecho a obtener el acceso a los documentos de las instituciones».

Para lograrlo, el Reglamento 1049/2001 prevé toda una serie de medidas de información al público, con una organización a su servicio e instituye un Comité de coordinación interinstitucional. A nivel político y administrativo, prevé medidas de

65. Esta recomendación reconoce, a su vez, las limitaciones posibles a este principio general (aptdo. IV) bajo la cláusula de su fijación por ley, su necesidad para una sociedad democrática y la proporcionalidad y adecuación de la medida. Tales restricciones tienen cierta amplitud y son diez (seguridad nacional, pública, procesos criminales, intereses privados, comerciales, económicos, igualdad procesal de las partes, medio ambiente, actuaciones de policía y control, políticas, monetarias y económica, y secreto de deliberaciones).

66. Una apuesta por la transparencia de la Administración que permite el seguimiento de los objetivos, el control de gastos y eficacia, la calidad del servicio, etc. Un ejemplo de ello en el ámbito europeo se aprecia en el Libro Blanco «La reforma de la Comisión», presentado el 5 de mayo de 2000, que centra la transparencia como uno de los requisitos de reforma de la Comisión.

formación de los empleados públicos en materia informativa, la elaboración de informes anuales de evaluación y la llevanza de registros electrónicos de documentos. Respecto a una gestión documental eficiente, el Parlamento propone al respecto, al hilo de la reforma del Reglamento, crear la figura del «responsable de información» e incorporar una previsión según la cual el incumplimiento intencionado o negligente de las obligaciones contenidas en el Reglamento dará lugar a la apertura de un expediente disciplinario a un funcionario u otro agente de las instituciones.

Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000, consagró asimismo el derecho de acceso a la documentación comunitaria como derecho fundamental relacionado con la ciudadanía en su artículo 42, autónomo de la libertad de expresión y del derecho general a recibir información⁶⁷. Como derecho de la ciudadanía a una *buen administración* (art. 41), y que incluye los derechos de los ciudadanos a acceder a expedientes que les afecten dentro de los intereses legítimos de la confidencialidad, y del secreto profesional y comercial. Este precepto se completa con el dedicado al derecho de acceso a la documentación comunitaria. Cabe recordar el reconocimiento directo en el artículo 40 del «derecho de acceso a los documentos»⁶⁸. Figura hoy además en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁶⁹. Además, como es sabido, el Tratado de Lisboa ha dado rango constitucional a la Carta Europea de Derechos Fundamentales aprobada en 2000⁷⁰. En esta línea, la jurispruden-

67. «Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión».

68. «Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión». Dado que este derecho es el reconocido en el artículo 255 del TCCE, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 52, se aplicará en las condiciones determinadas por el Tratado.

69. «1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura. 2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. 3. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos. Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas. El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo».

70. Artículo 6 TUE: «1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación, y tienien-

cia comunitaria ha tenido un importante papel en el desarrollo del derecho de acceso a la información pública, impulsando los avances normativos sobre la materia⁷¹ y destacando, del mismo modo, la vinculación entre el derecho de acceso y el principio de democracia y transparencia⁷². Esta tendencia podemos confirmarla también en el Libro Verde sobre la Iniciativa europea a favor de la transparencia, aprobado por la Comisión el 3 de mayo de 2006, y el Libro Verde de 18 de abril de 2007 sobre Acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea.

El Reglamento 1049/2001 es de aplicación al legislador y al ejecutivo comunitario. El artículo 15 párrafo tercero del TFUE, subraya expresamente la obligación del Parlamento y el Consejo de garantizar la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por el Reglamento general de desarrollo del derecho, y en los reglamentos internos de su desarrollo. Por otra parte, el artículo 13 ha dispuesto la publicación en el Diario Oficial, adicionalmente a la regulada en otras normas, de una serie de documentos, la mayoría de los cuales referidos a dicho procedimiento legislativo, complementado además por los reglamentos internos de cada institución. Cabe constatar, también, que el artículo 15 del TFUE tras su reforma, ha extendido el ámbito de los obligados a «las instituciones, órganos y organismos de la Unión», precisando que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo están obligados cuando ejerzan funciones administrativas.

Al interpretar las excepciones y, en particular, las referidas a intereses públicos relacionados con la política exterior, la defensa o la seguridad, sometidas en todo caso a la ponderación con el «interés público superior» en la transparencia, el Tribunal de Justicia ha considerado que corresponde a la institución en cuestión acreditar la concurrencia de un interés superior y que las consideraciones en torno a la

do debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones. 2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados. 3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales».

71. Véase la labor jurisprudencial comunitaria y la polémica categorización del acceso a la información pública como derecho fundamental en COTINO HUESO, L.: «Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De «valor en alza» a derecho fundamental?», en IV Jornadas Internacionales sobre «Derechos y libertades fundamentales. Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea», Universidad de Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/jornadas4.html.

72. Desde la STJUE de 30 de abril de 1996, Reino de los Países Bajos (apoyado por el Parlamento) contra Consejo (apoyado por la Comisión y por la República de Francia), asunto C-58/94, Rec. 1996, pág. I-2169, como vimos. Con posterioridad, el Tribunal de Justicia ha seguido insistiendo en la idea. A partir de las Declaraciones políticas y las Exposiciones de Motivos de los textos de base, resalta que el derecho de acceso tiene por objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Contribuye, así, a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales (SSTG de 14 de octubre de 1999, Bavarian Lager contra Comisión (apoyada por Reino Unido), asunto T-309/97, Rec. pág. II-3217; y de 7 de febrero de 2002, Aldo Kuijter contra Consejo, asunto T-211/00, Rec. 2001, p. II-3677).

relevancia de la transparencia tienen especial relevancia cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa, como resulta del conjunto normativo al que hemos hecho referencia⁷³.

VII. CONCLUSIONES

Frente a un derecho de acceso a la información pública reconocido ya en el ordenamiento jurídico español, pero que aún no ha recibido el conveniente y completo desarrollo normativo, surge hoy el debate en forma de interrogantes que nos depara la creciente importancia de este derecho, su categorización jurídica y la actualidad en virtud de la remisión a las Cortes Generales del proyecto Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Una vez dispongamos del texto final será posible responder a cuestiones relevantes como, ¿habrá un verdadero cambio en el ejercicio de este derecho?; permitir a los ciudadanos conocer los datos de las Instituciones públicas que requieran ¿será una prestación pública más?, y hacerles partícipes ¿una garantía para mejorar la toma de decisiones?

La dispersión normativa, que dificulta a veces la correcta interpretación del derecho, junto a la necesidad aún no resuelta de compatibilizar derechos e intereses para evitar dudas en cuanto a qué legislación debe prevalecer, si la de acceso o la de protección de datos, la gestión del servicio a través de los responsables de dar acceso y la aplicación restrictiva que se pudiese hacer de la norma... identifican cuáles son las fragilidades o carencias de la regulación existente en España. Así como los apuntes generales que se extraen del derecho comparado y a nivel europeo para mejor definir cuál deber ser el tratamiento jurídico del acceso a la información pública.

Las correcciones o mejoras a introducir en la futura normativa española imponen la necesaria y precisa regulación a nivel estatal, autonómico y local, así como la coordinación del derecho comunitario con el español. Para moderar o remediar la dispersión es necesario unificar y elaborar una legislación completa en materia de acceso que regule los aspectos básicos, concretar el ámbito objetivo del derecho (bien a la información o a los documentos, y cuál va a ser su extensión), y su ámbito subjetivo (a quiénes se les va reconocer el ejercicio, y como obligados a las autoridades administrativas); establecer plazos únicos para la solicitud de acceso; unificar los criterios que deben emplear los responsables de facilitar el acceso a la información o la documentación... Y para dotar al derecho de acceso de eficacia es preciso no solamente una buena regulación, sino también práctica de la gestión documental (por ejemplo, la creación de guías orientativas e informativas para el ciudadano o la llevanza y publicidad electrónica de registros de documentos que permitan búsquedas con criterios sencillos). Para ello, la formación y especialización de las autoridades y empleados públicos responsables de gestionar las decisiones sobre acceso y publicidad de la información, o la previsión de sanciones disciplinarias para los que obstaculicen la aplicación de la ley, son imprescindibles. Dado que dejar a la elección de

73. STJUE de 1 de julio de 2008, Reino de Suecia y Maurizio Turco (apoyados por Países Bajos, Dinamarca y Finlandia) contra Consejo (apoyado por Comisión y Reino Unido), asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P, Rec. 2008, p. I-4723.

los responsables de la documentación la capacidad de decidir si las circunstancias de acceso se consideran legítimas o no, quizás puede introducir cierta arbitrariedad.

Por otra parte, se debe determinar cómo corregir los conflictos que se generen si se estima que los derechos al honor, intimidad personal y familiar y a la propia imagen prevalecen por encima de la transparencia administrativa. Si se imponen ciertas restricciones o limitaciones deben ser excepciones fundadas, necesarias y proporcionadas, evidentemente por razones de seguridad de las personas, honor e intimidad. Todos intereses dignos de la máxima protección. Sin duda, los límites también aportan seguridad jurídica al sistema. Por ello conviene buscar el equilibrio indispensable entre la protección de datos de carácter personal y el derecho de acceso a la información pública. Una regulación armonizada y compatible con los principios de transparencia y derecho de acceso con la protección de los intereses públicos y privados en cualquier sistema jurídico, que coordine el acceso con los derechos fundamentales mencionados.

En definitiva, es fundamental llegar al ciudadano, comunicarse con él, y un acierto compartir información pública. Si no es así, se genera un déficit en el sistema democrático. Por esta razón, se trata de una cuestión de impacto político, económico, mediático y social, sin olvidar su relevancia jurídica. Con todo, inmersos en la era digital, con las posibilidades que ofrece las tecnologías de la información y de la comunicación, y la implantación del gobierno electrónico se debe perfilar una adecuada normativa, para que los ciudadanos tengan formas de acceso a la información sobre la actuación de las Administraciones públicas, y también acerca de la gestión de los servicios. De este modo, se logrará una cultura administrativa transparente, eficaz y eficiente. Se considera que tanto las soluciones técnicas y jurídicas, como las mejoras administrativas, y las soluciones políticas son necesarias, siempre bajo el principio de legitimidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ RICO, M.: «Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común», en *Revista de Administración pública*, nº 135. Septiembre-Diciembre, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- BARNÉS, J.: «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento», en *Administración de Andalucía*, nº 40, octubre-diciembre de 2000, pp. 25-76.
- BASTONS, J. L. y ELIADES, A.: «El derecho de acceso a la información pública en el ámbito iberoamericano» en *Noticias Jurídicas*, marzo 2007. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200703-5102003278491354578.html>.
- COTINO HUESO, L.: «Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De «valor en alza» a derecho fundamental?», en *IV Jornadas Internacionales sobre «Derechos y libertades fundamentales. Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea»*, Universidad de Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/jornadas4.html.

- DE CARRERAS SERRA, L.: *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*. Ariel Derecho, 1996.
- FARIÑA PESTAÑO, F. I.; DÍAZ FARIÑA, F. A.; RODRÍGUEZ ACEVEDO, J. M.: «¿Archivos al servicio del ciudadano?. Paradojas y contradicciones de una legislación restrictiva e ineficaz», en *Archiveros españoles de la función pública*. Disponible en: <http://archivo.guimar.es/Archivos/publicaciones/Archivos%20al%20Servicio%20del%20ciudadano%20Paradojas%20y%20Contradicciones.pdf>.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *El Derecho de acceso a los documentos administrativos*. Marcial Pons, Madrid 1997.
- GAMERO CASADO, E., VALERO TORRIJOS J. (coords): *Comentarios a la Ley de Administración electrónica. Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Disponible en: http://documentostics.com/component?option=com_docman/task,doc_view/gid,1406/.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo, II*. 6ª ed. Civitas, Madrid, 1993.
- GUICHOT, E.: «El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», en *Jornadas sobre Transparencia Pública en Andalucía. Más transparencia, más democracia*. 6 y 7 de marzo de 2013. Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, Sevilla Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/jornadas/sites/default/files/PN_EmilioGichot_v1_0.pdf.
- «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», en *Laboratorio de alternativas*, N° 170, 2011. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-espana-analisis-y-propuestas-legislativas>.
 - «Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales», en *Revista de Administración Pública*, n° 173, 2007, pp. 407-445.
- Informe 240/2008 de la Agencia Española de Protección de Datos. Disponible en: http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_juridicos/index-ides-idphp.php.
- MARTÍN RODRIGO, T.: «Proyectos para una Administración electrónica en España», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n° 20, junio 2001, pp. 197-227.
- MENDOZA ESCALANTE, M.: *Conflictos entre derechos fundamentales. Expresión, información y honor*. Palestra Editores, 2007.
- MESTRE DELGADO, J. F.: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*. 2ª ed., Civitas, Madrid 1998.
- MORAGA GUERRERO, E.: «Cuando lo público no es público: ¿Por qué se necesita una ley de acceso a la información pública en España?. Informe sobre las solicitudes y casos en seguimiento por Access Info Europe en relación con la legislación española actual y la práctica de la Administración en España, octubre 2008. Disponible en: http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Coalicion_Pro-Acceso/Coalicion-Pro-Acceso-Cuando-lo-publico-no-es-publico.pdf.

- RIVERO ORTEGA, R.: «Simplificación administrativa y Administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la directiva de servicios» en *Revista catalana de Dret públic*, núm. 42, 2011, p. 115-138.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.) y otros: *El derecho de acceso a la información pública*. CERSA, Madrid, 2008.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho administrativo. Parte General*. Tecnos, Madrid, 2012.
- SENDÍN GARCÍA, M. A.: «El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local», en *Revista de Estudios de Administración local y autonómica* (REALA), nº 294-295, 2004, pp. 385-437.
- VALENTÍN RUIZ, F. J. y LÓPEZ HURTADO, M.: «Derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos de la Administración pública: regulación, conflictos y algunas reflexiones», en *Revista Online de Estudiantes de Derecho*, nº 1. Universidad Autónoma de Madrid, 2012. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/16028/>.
- VÁZQUEZ ORGAZ, J.: «El derecho de acceso a archivos y registros», en *Noticias Jurídicas*, septiembre 2002. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200209-5556710810222521.html>.