

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO DEL CONSEJO DE EUROPA  
Y DE LOS ESTADOS EUROPEOS

## ÍNDICE

I. LA NATURALEZA DEL DERECHO DE ACCESO: SU RECONOCIMIENTO COMO DERECHO FUNDAMENTAL . . . . .	27
II. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO: LA APROBACIÓN DEL CONVENIO 205 SOBRE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS COMO MÍNIMO COMÚN EUROPEO, CULMINACIÓN DE LA GENERALIZACIÓN DE LAS LEYES DE ACCESO EN LOS DERECHOS ESTATALES . . . . .	38
III. EL OBJETO DEL DERECHO: TODO TIPO DE INFORMACIÓN REGISTRADA EN CUALQUIER SOPORTE . . . . .	43
IV. LOS TITULARES DEL DERECHO: LA TENDENCIA A SU UNIVERSALIZACIÓN SIN NECESIDAD DE ACREDITAR INTERÉS ESPECÍFICO ALGUNO . . . . .	46
V. LOS SUJETOS OBLIGADOS: UN DERECHO A CONOCER LAS ACTUACIONES VINCULADAS AL EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, SUSCEPTIBLE DE AMPLIACIÓN A TODOS LOS PODERES PÚBLICOS . . . . .	47
VI. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO O PRIVADO: UN SISTEMA DE LISTA CERRADA AMPLIAMENTE COMPARTIDO . . . . .	49
VII. PROCEDIMIENTO: FLEXIBILIDAD, AGILIDAD Y GRATUIDAD . . . . .	58
VIII. GARANTÍAS: RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EXPANSIÓN DE LA CREACIÓN DE AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE CONTROL Y CONTROL JUDICIAL . . . . .	62
IX. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS: LA PREOCUPACIÓN POR ASEGURAR LA EFICACIA DEL DERECHO. . . . .	65
X. PUBLICIDAD ACTIVA: DE LA INFORMACIÓN PREVIA SOLICITUD A SU DIVULGACIÓN GENERAL COMO OBLIGACIÓN LEGAL. EL PAPEL ESTELAR DE INTERNET . . . . .	68
XI. BALANCE . . . . .	71

## I. LA NATURALEZA DEL DERECHO DE ACCESO: SU RECONOCIMIENTO COMO DERECHO FUN- DAMENTAL

EL CEDH no reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública. En diversas ocasiones se ha planteado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, 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<sup>10</sup>.

Hasta fechas reciente, el TEDH había reconducido las demandas basadas en una omisión por parte de los poderes públicos de facilitar información a los reclamantes a la posi-

---

[10] 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

ble vulneración del artículo 8, que garantiza el respeto a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia<sup>11</sup>. Esta solución se explica porque en estos asuntos se pretendía información concerniente a la vida personal de los propios solicitantes, de modo que el TEDH prefirió optar por encargar –a veces, forzosamente– la obligación de facilitarla dentro del contenido activo del derecho al respeto a la vida privada, en línea con la facultad positiva de acceder a la información que un tercero posee sobre una persona que forma parte del contenido del derecho a la protección de datos<sup>12</sup>.

---

[11] 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho salvo cuando esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de terceros.

[12] Abordan directamente el tema las Sentencias *Leander*, de 26 de marzo de 1987 (acceso por una persona a su expediente policial); *Gaskin*, de 7 de julio de 1989 (acceso por una persona a su expediente en poder de los servicios de asistencia social); y *Guerra* y otros, de 19 de febrero de 1998 (acceso por los vecinos de una industria contaminante a la difusión por la Administración de información en materia medioambiental). Junto a estas Sentencias, las Decisiones de la Comisión de 31 de mayo de 1974 (acceso por concejales a información); de 3 de octubre de 1979 (acceso por el interesado a documentos que le afectan); de 14 de diciembre de 1979 (acceso a información sobre comisión de régimen penitenciario); o de 14 de octubre de 1991 (acceso por las esposas de presos políticos europeos en un país africano a información sobre el paradero y estado de sus esposos). No obstante, en algún caso este enfoque ha resultado un tanto forzado, a nuestro juicio. Así, en el asunto *Guerra* la información solicitada no era información personal (en el sentido de la legislación de protección de datos personales, esto es, referida a sujetos identificados o identificables), sino información a los vecinos sobre los riesgos para la población derivados del funcionamiento de una industria, que poseía con exclusividad la Administración. Tampoco en este caso el Tribunal apoyó la condena en el artículo 10 (libertad de información), sino en el 8 (respeto a la vida familiar y personal), con apoyo en una interpretación amplia del ámbito de protección de este derecho con precedentes en

En todo caso, el TEDH siempre se limitó a afirmar que la libertad de recibir información se caracteriza, «al menos de forma principal», como un derecho a obtenerla de los sujetos privados sin injerencia del poder público, cuidándose de no descartar que pudiera hacerse valer frente a la Administración en función de las circunstancias del caso<sup>13</sup>. En 2004 señaló la dificultad de derivar del artículo 10 CEDH un derecho general de acceso a la información y a los documentos administrativos<sup>14</sup>. Sin embargo, en 2006 compatibilizó esta afirmación con la inclusión *de facto* del acceso a la información admi-

---

su jurisprudencia anterior (Sentencia *López Ostra*, de 9 de diciembre de 1994, posteriormente reafirmada en la Sentencia *Hatton*, de 2 de octubre de 2001). Esta opción fue, cuanto menos, polémica, como prueban los votos particulares y el dato de que la propia Comisión había declarado la vulneración del derecho a la libertad de información, *ex* artículo 10, único artículo invocado inicialmente por los demandantes. El Tribunal, por el contrario, recurrió de nuevo al principio sentado en la Sentencia *Leander*, y juzgó que la libertad de información no puede interpretarse como una imposición al Estado, *en circunstancias como las del presente asunto*, de obligaciones positivas de recoger y difundir informaciones por su propio impulso. Influyó probablemente que el asunto ponía en cuestión si del artículo 10 CEDH se deriva no sólo la obligación de la Administración de facilitar información a solicitud de los ciudadanos, sino incluso si debía haberlo hecho *ex officio* (siendo así que a ambas estaba obligada la autoridad pública por la legislación aplicable). El TEDH se centró, para rechazar la reconducción al artículo 10, en la obligación activa, y estimó que no puede derivarse del artículo 10. Esto es, no juzgó pertinente abrir en este caso la espita del artículo 10 hasta el punto de que imponga una obligación de informar *motu proprio*, lo cual en todo caso tampoco llegó a descartar como cuestión de principios.

[13] El principio general, luego reiterado, fue elaborado en la Sentencia *Leander*: «[...] el derecho a la libertad de recibir información prohíbe básicamente que un Gobierno impida a una persona recibir información que otras quieren o pueden estar dispuestas a ofrecerle. El artículo 10 no confiere al individuo, *en circunstancias como las del caso de autos*, un derecho de acceso a un registro que contenga información sobre su situación personal, ni conlleva la obligación del Gobierno de facilitar una información tal al individuo» (apartado 74) (la traducción y la cursiva son nuestras). En los mismos términos, Sentencia *Gaskin*, apartado 52.

[14] En el asunto *Loiseau*, Sentencia de 28 de septiembre de 2004.

nistrativa en el ámbito objetivo del derecho, procediendo al análisis de la proporcionalidad de la injerencia en la libertad de información que supone la denegación del acceso<sup>15</sup>. Y en 2009 pareció asumir ya que el derecho de acceso a la información pública forma parte de la libertad de expresión del artículo 10 CEDH, incluyendo una admisión expresa de que su jurisprudencia ha evolucionado en este punto. Si bien se trata de asuntos en que los solicitantes de información eran, por así decirlo, sujetos cualificados –un historiador y una organización no gubernamental, lo que por lo demás es algo común en el espectro de solicitantes de información en todos los sistemas jurídicos–, el tenor de las sentencias parece apuntar a la generalidad de este enfoque.

Dos asuntos han tenido como protagonista a uno de los países con la legislación más favorable a la publicidad, Hungría. En ambos, el Gobierno húngaro partía de que, en efecto, una denegación de información constituye una injerencia en la libertad de expresión del artículo 10 CEDH, enfoque que ha sido acogido por el TEDH.

---

[15] En el asunto *Sdruženi Jihočeské Matky*. Se trataba de una solicitud de información sobre el funcionamiento de una central nuclear checa. El TEDH, en la decisión sobre admisibilidad de la demanda, de 10 de julio de 2006, comenzó recordando el sentido original del artículo 10 CEDH, el de reconocer el derecho a obtener a información de los sujetos privados sin injerencia del poder público y afirmó que es difícil deducir del mismo un derecho general de acceso a los datos y documentos administrativos. No obstante, admitió que en el caso concreto la denegación de la información constituía una injerencia en el derecho del demandante a recibir información. No obstante, estimó que se trataba de una injerencia no arbitraria sino proporcionada, ya que la solicitud de información versaba sobre aspectos técnicos carentes de interés general y cuyo conocimiento público podía afectar al secreto industrial, a la seguridad nacional y a la salud pública. El TEDH deja apuntado que otra solución cabría en el caso de tratarse de información de interés general sobre el impacto ambiental de la central.

En el asunto *Társaság a Szabadságjogokért*, sentencia de 14 de abril de 2009, la demandante es una asociación, la Unión Húngara de Derechos Civiles, que solicitaba acceso a la documentación del recurso de inconstitucionalidad contra una ley de reforma del Código Penal sobre delitos de narcotráfico interpuesto por un parlamentario, invocando la Ley entonces vigente de acceso a la información de 1992. El Tribunal Constitucional lo denegó razonando que siendo un recurso pendiente, sólo podía dar acceso con el consentimiento del recurrente (que, por lo demás, no recabó). La Asociación recurrió dicha decisión ante la jurisdicción nacional, que desestimó en instancia y en apelación la demanda, al entender que la información contenía datos personales (detalles y opiniones personales del parlamentario que permitían extraer conclusiones sobre su personalidad). El TEDH discurre del siguiente modo. Afirma que su jurisprudencia ha reconocido con solidez que el público tiene derecho a recibir información de interés general, jurisprudencia que se ha desarrollado en relación con la libertad de prensa que permite la difusión de información e ideas sobre dichos asuntos de interés general. A la vista del interés protegido por el artículo 10, la ley no puede permitir restricciones arbitrarias que se conviertan en una forma de censura indirecta o que las autoridades pongan obstáculos a la recogida de información, actividad que es un paso preparatorio esencial en el periodismo y una parte inherente y protegida de la libertad de prensa. La función de la prensa incluye la creación de foros de debate público. Sin embargo, la realización de esta función no se limita a los medios o a los profesionales del periodismo. En el caso de autos, era protagonizada por una organización no gubernamental, cuyo propósito era permitir un debate público infor-

mado. El Tribunal ha reconocido repetidamente la importante contribución de la sociedad civil a la discusión de los asuntos públicos. En este caso, el recurrente es una asociación relacionada con los derechos humanos con varios objetivos, incluidos la protección de la libertad de información. Por tanto, puede caracterizarse, como la prensa, como un *social watchdog* y se le debe otorgar a sus actividades la misma protección que la que se da a la actividad de la prensa bajo el CEDH. Considera que un recurso de inconstitucionalidad planteado por un parlamentario sin lugar a dudas constituye un asunto de interés público y por tanto la recurrente pretendía una recopilación legítima de información sobre un asunto de importancia pública, y que el monopolio de información por el Tribunal Constitucional llevó, con la negativa, a una forma de censura, afectando además claramente al derecho de la demandante a difundir información, puesto que ése era el propósito de la solicitud. En consecuencia, estima que ha habido una injerencia, que estaba prevista por la ley –ya que la ley nacional contempla la excepción relativa a la protección de la información personal–, tiene un objetivo legítimo pero no es necesaria en una sociedad democrática. El TEDH evoca su jurisprudencia anterior (asuntos *Leander* y *Loiseau*) pero añade que el TEDH ha avanzado hacia una interpretación más amplia de la noción de «libertad de recibir información», en la sentencia en el asunto *Sdružení Jihočeské Matky* y, con ello, hacia el reconocimiento del derecho de acceso a la información. En cualquier caso, el Tribunal afirma que el derecho a la libertad de recibir información básicamente prohíbe al Gobierno impedir que una persona reciba información que otros quieren o pueden estar dispuestos a facilitarle, como afirmó en *Leander*. Y considera que el asunto de autos

se refiere en esencia a una interferencia –derivada del poder de censura de un monopolio informativo– en el ejercicio de las funciones de *social watchdog*, al igual que lo es la prensa, más que la denegación de un derecho general de acceso a los documentos oficiales. Y, por ende, que la comparación ha de hacerse con la preocupación previa del TEDH según la cual los obstáculos creados por las autoridades en relación con las funciones de la prensa exigen el escrutinio más cuidadoso. Las obligaciones del Estado en asuntos de libertad de prensa incluyen la eliminación de barreras al ejercicio de las funciones de la prensa donde, en temas de interés público, tales barreras existen exclusivamente debido al monopolio de la información en poder de las autoridades. Información que, en el caso de autos, estaba preparada y disponible (a diferencia del asunto *Guerra*) y no exigía la recogida de dato alguno por el Gobierno. Por ello, el TEDH considera que el Estado tenía en este caso la obligación de no impedir el flujo informativo que pretendía llevar a cabo el recurrente. Además, toma en consideración que el recurrente se mostró dispuesto a recibir la información previa eliminación de los datos personales de su autor. Aún más, el TEDH considera poco plausible que en un recurso de inconstitucionalidad pueda haber referencia alguna a la vida privada del parlamentario, y, con ello, a una esfera privada protegida. Ciertamente, el parlamentario había informado a la prensa de la interposición del recurso y, por ello, su opinión sobre este asunto público podía ser, en principio, identificada con su persona. Pero el TEDH considera que sería «fatídico» para la libertad de expresión en la esfera de la política si las personas públicas pudieran censurar la prensa y el debate público en nombre de sus derechos de la personalidad, alegando que

sus opiniones sobre asuntos públicos están relacionadas con su persona y por ello constituyen datos personales que no pueden divulgarse sin su consentimiento. Este tipo de consideraciones no pueden justificar, en opinión del Tribunal, la interferencia que se recurre. El TEDH considera que los obstáculos creados para impedir el acceso a la información de interés público pueden impedir la labor de los que trabajan en los medios de comunicación o en campos relacionados. Se declara, por consiguiente, la violación del artículo 10 CEDH y se considera que no cabe establecer indemnización por daños, que se reclamaba.

En el asunto *Kennedy*, sentencia de 16 de agosto de 2009, el demandante, un historiador, especializado en la investigación sobre el funcionamiento de los servicios secretos en los antiguos países comunistas, alegaba que las autoridades húngaras no le habían facilitado acceso pleno a ciertos documentos, clasificados como secretos, pero a los que no se había renovado dicha clasificación, solicitados conforme a la Ley de acceso a la información de 1992 y pese a existir un pronunciamiento judicial que le reconocía el derecho, lo que le había impedido escribir un estudio objetivo sobre el funcionamiento del servicio de seguridad del Estado en los años sesenta. Las autoridades húngaras le ofrecieron el acceso con firma de un compromiso de confidencialidad, que no aceptó. Con posterioridad, todos los documentos excepto uno fueron transferidos al Archivo Nacional y se convirtieron de este modo en públicos. El TEDH consideró que había habido violación del artículo 6 CEDH, por dilaciones indebidas pero también enfocó *motu proprio* el asunto a la luz del artículo 10. El Tribunal enfatizó que el acceso a las fuentes documentales originales para la investigación histó-

rica legítima es un elemento esencial del ejercicio del derecho a la libertad de expresión (en línea con lo ya afirmado en el asunto *Társaság a Szabadságjogokért*), y consideró que la reticencia a facilitar el acceso pese a los reiterados mandatos judiciales constituía una injerencia no acorde con el derecho nacional y arbitraria, cuyo carácter esencialmente obstructivo, que llevó asimismo a la condena por infracción del artículo 6 CEDH y, finalmente, reveló que no existía un procedimiento efectivo para garantizar el derecho, en violación también del artículo 13 CEDH. Se le reconoció una indemnización de 6.000 euros.

Este enfoque consiste en considerar que el desarrollo de acceso a la información oficial forma parte de la libertad de información, de hecho, y como veremos a continuación, coincide con el de los documentos emanados del Consejo de Europa en forma de Recomendaciones o Convenios, que enlazan de modo expreso el derecho de acceso a la información pública con la libertad de expresión consagrada en el artículo 10 CEDH<sup>16</sup>. Ésta es, pues, la solución que se ha alcanzado a la vista de la inexistencia de un precepto autónomo que consagre el derecho de acceso, opción por la que en su momento abogara la Asamblea General y solución acogida, como veremos en la segunda parte de este trabajo, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En el Derecho de los Estados europeos se ha alcanzado también el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información, bien como integrante del contenido

---

[16] Así lo hacen, destacadamente, la Recomendación del Comité de Ministros de 21 de febrero de 2002, sobre acceso a la información oficial, y la de 13 de julio de 2000, sobre política europea en materia de acceso a archivos.

de la libertad de información, en los sistemas constitucionales más tradicionales, bien como derecho autónomo, en los más modernos, siendo ésta la solución actualmente mayoritaria<sup>17</sup>.

---

[17] En el examen de H. KRANENBORG y W. VOERMANS, p. 11, catorce de los veinticuatro países de la Unión con Constitución lo han incluido en ellas (Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, y Suecia). En España, el artículo 105.b) de la Constitución llama a la ley a regular 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. No se inserta en el Título I («De los derechos y deberes fundamentales»), sino en el IV («Del Gobierno y de la Administración»), lo que ha dado origen a una polémica doctrinal en torno a si se trata de un derecho autónomo o, por el contrario, de una manifestación de la libertad de información. Esquematisando y reduciendo a dos las principales posturas sostenidas entre la doctrina iuspublicista, puede decirse que un sector doctrinal considera que el derecho de acceso es una manifestación concreta del derecho a recibir información consagrado en el artículo 20.1.d) CE, de modo que de dicho precepto deriva el correspondiente deber de la Administración de facilitar el libre acceso a la información administrativa, como imperativo del principio de publicidad y transparencia, y en directa conexión con el principio de democracia. Es la tesis de I. VILLAVARDE MENÉNDEZ (*Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 118), seguida y matizada por S. FERNÁNDEZ RAMOS (*El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 350-358). Para otra corriente, más «clásica», pudiera decirse, el derecho de acceso es un derecho constitucional autónomo de configuración legal, diferente de la libertad de información, ya que ésta sería el trasunto de la libertad de transmitir información, y, por ello, impone a los poderes públicos un mero deber de abstención de interferir el proceso de comunicación entre sujetos privados, esto es, se configura como el «derecho del público a la noticia». En esta línea se inscribirían, entre otros, M. ÁLVAREZ RICO, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, 1979, pp. 103-133; o L. A. POMED SÁNCHEZ, *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989. Parcialmente en sintonía J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Civitas, Madrid, 1993, para quien el derecho de acceso es un instrumento para la efectividad de otros derechos, como la protección de la intimidad (respecto al acceso por el propio interesado a sus datos), la tutela judicial efectiva, o la libertad de información (en cuanto al acceso de los medios de comunicación a la información oficial). A nuestro juicio, el reconocimiento autónomo en nuestra Constitución del derecho a recibir información, y la importan-

---

cia del flujo de la información detentada en exclusiva por la Administración en la llamada Sociedad del Conocimiento puede constituir un anclaje suficiente para conectar libertad de información y derecho de acceso a la información. Si en la jurisprudencia constitucional este derecho conecta directamente con el propio principio de Estado democrático, que precisa de una opinión pública informada, y esta afirmación se hace incluso respecto a información sobre personajes famosos, con cuánta mayor razón puede predicarse esto mismo de información que detenta la propia Administración relacionada con la gestión de los asuntos públicos. La jurisprudencia española es muy escasa. En palabras del Tribunal Supremo en jurisprudencia reiterada: «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 a 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), 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, Ar. 3834). No obstante, la cuestión general de las relaciones entre ambos derechos debe entenderse aún irresuelta. Una de las consecuencias que se siguen es la falta de protección en amparo. *Vid.* 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). Otra, igualmente importante, la posibilidad amplia de modalización del derecho que supone su consideración como derecho de configuración legal.

## II. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO DE ACCESO: LA APROBACIÓN DEL CONVENIO 205 SOBRE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS COMO MÍNIMO COMÚN EUROPEO, CULMINACIÓN DE LA GENERALIZACIÓN DE LAS LEYES DE ACCESO EN LOS DERECHOS ESTATALES

Como es sabido, los materiales emanados del Consejo de Europa, en forma de Declaraciones y Recomendaciones –sin carácter vinculante– o Convenios –Tratados internacionales que como tales obligan una vez suscritos, ratificados y producida su entrada en vigor según las reglas nacionales–, constituyen la expresión más aproximada de un *ius publicum* europeo en permanente y acelerada formación y, además, fuente directa de inspiración del Derecho Comunitario, que analizamos en la segunda parte de este trabajo.

En el seno del Consejo de Europa se han venido adoptando desde hace décadas diversas iniciativas encaminadas al establecimiento de un estándar mínimo en relación al derecho de acceso a la información en poder de la Administración, entendido como información «pasiva», esto es, a la que se accede previa solicitud. Junto a ello, los últimos años contemplan, tanto a nivel general como sectorial, la adición de la perspectiva de la «información activa», esto es, del deber de la Administración de difundir *motu proprio* ciertas informaciones relevantes. La serie de disposiciones que han ido marcando la evolución de la política del Consejo de Europa sobre la materia no dejan resquicio a la duda sobre cuáles son los fundamentos o las premisas que la guían. El acceso y la difusión de la información administrativa son condiciones

para una profundización en la democracia efectiva, esto es, presupuestos necesarios para garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la transparencia en el ejercicio del poder público<sup>18</sup>.

Hasta 2009, el documento más importante lo constituía la Recomendación del Comité de Ministros de 21 de febrero de 2002 sobre acceso a la información oficial, carente de efecto vinculante<sup>19</sup>. Sin embargo, el 18 de junio de 2009 se abrió a la firma el Convenio 205. A 31 de diciembre de 2010

---

[18] Como texto pionero puede reseñarse la Recomendación de la Asamblea General 854 (1979), relativa al acceso del público a los documentos oficiales y a la libertad de información, que, inspirada en la *Freedom of Information Act* estadounidense, sugiere a los Estados un sistema de libre acceso a los documentos oficiales, sometido a una serie de excepciones. Dos años más tarde, el Comité de Ministros tomó el testigo, aprobando un texto de referencia, la Recomendación 19 (1981), de 25 de noviembre, sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas, que apuntaba un mínimo estándar común que se propone a los Estados miembros del Consejo de Europa. A esta regulación general hay que añadir todo un conjunto de normas sectoriales referidas al acceso a la información, activa y pasiva, en diferentes sectores, como el medio ambiente o la sanidad, en cuyo detalle no podemos ahora entrar.

[19] Su Preámbulo parte de la importancia de la transparencia de la Administración Pública y de la disponibilidad de información sobre asuntos de interés público en una sociedad plural y democrática. Considera que un amplio acceso a los documentos oficiales, sobre la base de la igualdad y de acuerdo con reglas claras, permite al público tener una perspectiva adecuada y formar una opinión crítica sobre la situación de la sociedad en la que vive y sobre las autoridades que le gobiernan, a la vez que anima a la participación informada del público en asuntos de interés común; fomenta la eficiencia y la eficacia de las Administraciones y ayuda a mantener su integridad, evitando el riesgo de corrupción; y contribuye, finalmente, a afirmar la legitimidad de las Administraciones como servicios públicos y a reforzar la confianza del público en las autoridades públicas. Por todo ello, los Estados deben esforzarse en facilitar el mayor acceso posible, dentro del respeto a otros derechos e intereses legítimos. Los principios sentados por la Recomendación constituyen un *minimum standard*, sin perjuicio de las leyes y reglamentos nacionales que ya reconozcan un derecho de acceso a los documentos oficiales más amplio.

había sido firmado por trece Estados<sup>20</sup>, y ratificado por tres de ellos<sup>21</sup>, por lo que, cuando lo ratifiquen por sus respectivos procedimientos nacionales siete más de entre los firmantes, entrará en vigor. Su importancia como estándar europeo no precisa ser subrayada.

En su Preámbulo, hace referencia a los fundamentos del derecho de acceso a la información, aludiendo a la importancia de la transparencia de la actividad de las autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista y pone de relieve que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información para el público, ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas y fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, contribuyendo así a que se afirme su legitimidad. Por ello, todos los documentos en poder de las autoridades son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos. A partir de ahí, diseña un mínimo estándar que, dejando un margen amplio a los Estados, constituye el mayor y más reciente esfuerzo de síntesis de los Derechos estatales europeos.

Y es que, en efecto, en la fecha de aprobación del Convenio podía hablarse ya de una generalización de la regulación

---

[20] Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Estonia, Finlandia, Georgia, Hungría, Lituania, Montenegro, Noruega, Serbia, Eslovenia, Suecia, Macedonia.

[21] Hungría (con la declaración de que se aplica al legislativo y al judicial respecto a sus actividades no propiamente legislativas y judiciales, y a las personas físicas y jurídicas que llevan a cabo funciones públicas u operan con fondos públicos, de acuerdo con su Derecho nacional), Noruega (con la declaración de que se aplica también a la documentación referida a la Casa Real) y Suecia.

del derecho de acceso en los Estados del Consejo de Europa. En efecto, el movimiento hacia la aprobación de normas que garantizan el derecho de acceso a la información pública fue liderado en Europa por los países escandinavos<sup>22</sup>. Entre finales de los setenta y principios de los noventa, se expandió entre los países latinos de la Europa occidental, con Francia como pionera, en algunos de los cuales la regulación vino a integrarse en leyes más generales reguladoras de las relaciones entre Administración y ciudadano o del procedimiento administrativo<sup>23</sup>. En los noventa y principios del siglo XXI ha

---

[22] Con su precedente en Suecia (en 1766! (última versión 1976), y posteriormente en 1951 Finlandia (u. v. 2009); en 1970, Dinamarca (u. v. 2000) y Noruega (u. v. 2006); y en 1978 Países Bajos (u. v. 2009).

[23] Francia, en 1978 (u. v. 2010); Grecia, en 1986 (u. v. 1999); Italia, en 1990 (u. v. 2005); España, en 1992; Portugal, en 1993 (sustituida por la Ley de 2007); Bélgica, en 1994 (u. v. 2000). El caso español es singular, dado que la regulación se contiene en un único artículo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, con graves deficiencias y lagunas: se limita a documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados, establece restricciones adicionales a las previstas en la Constitución, inclusivas de una cláusula abierta (según la cual el ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley) que hace depender la efectividad del derecho, *de facto*, de una decisión discrecional de la Administración, máxime cuando el mismo se condiciona, además, a que su ejercicio no merme la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos. A todo esto hay que sumar la falta de regulación del procedimiento o de creación de Instituciones de tutela que liberen al demandante de información de tener que acudir a un costoso y lento proceso judicial con efectos disuasorios. Todas estas trabas y condicionantes sitúan a la regulación española en la retaguardia de las modernas regulaciones de acceso. No es de extrañar, en consecuencia, que esta regulación, defectuosa e introducida sin autonomía en una norma «burocrática», haya pasado desapercibida y haya sido incapaz de generar una cultura de la transparencia, ni en los ciudadanos ni en la Administración. En el programa del Partido Socialista en el Gobierno en las dos últimas legislaturas figuraba el compromiso de aprobar una ley de acceso a la información, que se aplicara a todos los poderes y autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos

habido una auténtica eclosión y se ha generalizado la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública en los países de Europa occidental que aún carecían de ellas, entre ellos, Reino Unido y Alemania<sup>24</sup>; en los países

---

públicos. Además, se previó la creación de una Autoridad independiente elegida por el Congreso de los Diputados, por mayoría cualificada, con facultades para obligar a las Administraciones Públicas a la entrega inmediata de la información o dato solicitado y se asumió el compromiso de publicación de los presupuestos ministeriales en sus sedes electrónicas, con descripción de las partidas presupuestarias y con los datos necesarios para permitir el seguimiento de su ejecución. Y se añadieron previsiones respecto de la información «activa» al público y a los servicios de información al ciudadano. El compromiso de promover en esta legislatura la aprobación de una nueva ley «que garantice el mayor acceso posible a la información pública en España» fue reafirmado por el Presidente del Gobierno, en la ceremonia de clausura de la 64ª Asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa, el 7 de octubre de 2008, entre otros foros (N. FERNÁNDEZ CASADO, «La información como derecho: Zapatero anuncia una ley para garantizar el acceso a la información pública», *Archivamos: Boletín ACAL*, núm. 69, 2008, pp. 5-6; R. ANDRÉS PEREÑA, «El derecho a la información de los ciudadanos ¿para cuándo?: El Gobierno regulará por ley el acceso a la información», *Archivamos: Boletín ACAL*, núm. 75, 2010, pp. 5-7); e incluso ha aparecido en la prensa noticia con detalles del contenido de un anteproyecto de Ley de transparencia y acceso a la información y de su aprobación inminente ([http://www.elpais.com/articulo/espana/ley/regulara/derecho/saber/ciudadanos/Administracion/elpepuesp/20100816elpepinac\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/ley/regulara/derecho/saber/ciudadanos/Administracion/elpepuesp/20100816elpepinac_1/Tes)), y en la página web de una organización no gubernamental dedicada a la transparencia el propio texto del llamado Anteproyecto ([http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Spain/Espana\\_Anteproyecto\\_Ley\\_Transparencia.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/Espana_Anteproyecto_Ley_Transparencia.pdf)), del que se ha hecho eco la doctrina (P. FERNÁNDEZ CUESTA, «El secreto desvelado: Algunas notas apresuradas sobre el proyecto de ley de acceso a la información pública y los archivos», *Archivamos: Boletín ACAL*, núm. 77, 2010, pp. 5-7). A 31 de diciembre de 2010 no se ha aprobado ningún Anteproyecto de Ley sobre transparencia y acceso a la información pública. Sí cabe mencionar la vigencia 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 la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, aprobadas al calor de la necesidad de transponer sendas Directivas comunitarias.

[24] Con el precedente de Austria, en 1987 (u. v. 2005), seguida en 1996 por Islandia, (u. v. 2010); en 1997 Irlanda; (u. v. 2005); en 1999 Liechtenstein; en

de Europa oriental que se encontraban en la órbita o integrados en la Unión Soviética hasta la caída del muro de Berlín<sup>25</sup>, o en Turquía<sup>26</sup>.

### III. EL OBJETO DEL DERECHO: TODO TIPO DE INFORMACIÓN REGISTRADA EN CUALQUIER SOPORTE

El Convenio 205 considera «documento público» todas las informaciones registradas en cualquier soporte, elaboradas o recibidas y en poder de las autoridades públicas, estén o no integrada en el sistema archivístico<sup>27</sup>.

---

2000, Reino Unido; en 2004, Suiza; en 2005, Alemania; en 2008, Malta; en 2010, Luxemburgo.

[25] En 1992, Ucrania (u. v. 2002) y Hungría (u. v. 2005); en 1997, Uzbekistán (u. v. 2003); en 1998, Letonia (u. v. 2006); en 1999, Albania, República Checa (u. v. 2006) y Georgia (u. v. 2001); en 2000, Estonia (u. v. 2009), Lituania (u. v. 2005), Eslovaquia (u. v. 2010), Moldavia (u. v. 2003) y Bulgaria; en 2001, Polonia, Rumanía (u. v. 2007) y Bosnia-Herzegovina; en 2002, Tajikistán; en 2003, Croacia, Kosovo, Eslovenia (u. v. 2005) y Armenia; en 2004, Serbia (u. v. 2007); en 2005, Montenegro y Azerbaiyán; en 2006, Macedonia (u. v. 2010); en 2007, Kirgyzstán; en 2009, Rusia.

[26] En 2003.

[27] Artículo 1.2.b). Su Memoria aclara que incluye por tanto cualquier tipo de información: textos escritos, informaciones registradas en soporte sonoro o audiovisual, fotografías, correos, e información en soporte electrónico, como bases de datos, debiendo tener los Estados un margen de apreciación a la hora de definir qué es un documento cuando la información está almacenada electrónicamente en bases de datos. Además, subraya la necesidad de distinguir entre los documentos recibidos por las autoridades públicas en el marco de sus funciones de los que reciben como personas privadas y no tienen relación con sus funciones, y que no entran en la definición de documento público.

Sigue así la estela de la mayoría de las leyes nacionales europeas, que se refieren al concepto de «documento», y sólo minoritariamente al de «información», si bien con una definición amplísima de documento, que incluye cualquier información registrada en cualquier soporte, y que ha dado entrada, expresa o mediante interpretación del concepto de «documento», a los inexistentes como tales pero que pueden generarse con facilidad extrayendo la información registrada en bases de datos. Se incluye la documentación en poder de las autoridades públicas, sea originada o recibida por las mismas<sup>28</sup>. El acceso a los documentos «internos» y preparatorios de decisiones en curso de elaboración está limitado en mayor o menor medida en la mayoría de los Derechos, bien por exclusión del objeto mismo del derecho, bien por aplicación de las excepciones<sup>29</sup>. La cuestión de si, en los casos de docu-

---

[28] Un caso singular es el de Grecia, que distingue entre documentos originarios de la Administración y documentos privados, exigiéndose para el acceso a estos últimos un interés legítimo.

[29] Conforme al análisis de la Comisión, citado, pp. 3-5, hay dos modelos: unos excluyen los documentos internos y preparatorios del ámbito de la ley, con diferentes redacciones y por ende alcance, mientras que otros Estados los incluyen en el ámbito objetivo del Derecho, si bien lo compatibilizan con el reconocimiento de excepciones que pueden tener juego en estos casos, básicamente las destinadas a preservar la eficacia del proceso de toma de decisiones. En el primer modelo, unos Derechos excluyen de la aplicación de la normativa los documentos que no han alcanzado su estado definitivo de elaboración (Suiza), o conceden el acceso sólo en el momento en que un acceso prematuro pudiera obstruir el éxito de la reglamentación o de la adopción de medidas de aplicación (Alemania), una vez que se ha alcanzado la redacción oficial o se ha adoptado la decisión final (Estonia, Francia, Islandia, Liechtenstein, Portugal, Eslovenia, Suecia, España), o después de un período predeterminado de tiempo (Bulgaria, Hungría, Portugal, Finlandia; en este último país no se aplica a los documentos privados o internos –notas internas, borradores de informes–, pero sí a los relacionados con negociaciones o acuerdos entre agentes cuando contienen información susceptible de ser archivada). En el segundo modelo, las excepciones invocadas son diversas, como la destinada a proteger el secreto

mentos originarios de terceros, ha de consultárseles ante una solicitud de acceso o si hay que respetar la clasificación que dicho tercero haya podido dar al documento recibe soluciones diversas, pero mayoritariamente se mantiene la capacidad de decisión de la autoridad en cuyo poder se encuentra el documento.

---

de las deliberaciones durante la tramitación interna de un expediente (Noruega), la referida a los documentos que contengan opiniones personales (Bélgica, Bulgaria, Países Bajos, Eslovaquia), la referida a materias o decisiones que pueden cambiar (Islandia), las que pueden comprometer las negociaciones en curso (Bulgaria, Irlanda), o la «gestión eficaz de los asuntos públicos» (*effective conduct of public affaire*) y otra a la «formulación de políticas gubernamentales» (*formulation of government policy*, Reino Unido) o al proceso de toma de decisiones gubernamental (Irlanda, Bélgica, Grecia). En España, el artículo 37.1 LRJAP-PAC 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 Derecho, injustificadas y unánimemente criticadas por la doctrina: exige la integración del documento en un expediente y de éste en un archivo –sin que, por lo demás, exista una definición legal de ambos conceptos, ni una regulación general del proceso de conservación, destrucción o archivo de la documentación– y limita, además, el acceso a los expedientes referidos a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, lo cual supone una restricción injustificada del Derecho que debe eliminarse, con independencia de la compatibilidad de esta eliminación con la previsión de excepciones que pueden ser de aplicación, y, en especial, de la relativa al acceso a documentos que pueda suponer un perjuicio efectivo para la adecuada toma de decisiones por parte de la Administración, como existe en el Derecho europeo y comparado. 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 que desarrollan.

#### IV. LOS TITULARES DEL DERECHO: LA TENDENCIA A SU UNIVERSALIZACIÓN SIN NECESIDAD DE ACREDITAR INTERÉS ESPECÍFICO ALGUNO

El Convenio 205 reconoce el derecho a toda persona, sin discriminación alguna, tanto a las personas físicas como jurídicas, sin discriminación alguna, incluido por el origen nacional o el lugar de residencia<sup>30</sup>, sin necesidad de acreditar interés alguno<sup>31</sup>.

La inmensa mayoría de Estados europeos opta por esta misma solución, y desvincula el derecho de la nacionalidad o la residencia<sup>32</sup>, o de la acreditación de un interés específico<sup>33</sup>.

---

[30] Artículo 2.1.

[31] Artículo 4.1.

[32] En España, tanto el artículo 105 CE como el artículo 37 LRJAP-PAC atribuyen el derecho a «los ciudadanos», si bien S. FERNÁNDEZ RAMOS, *cit.* (nota 17), pp. 391-392, ha señalado que la utilización de dicho término en la LRJAP-PAC «responde a una cierta finalidad de ‘política legislativa’, de estilo, de lo que da perfectamente cuenta el debate parlamentario de la ley», ley que 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. La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público tampoco exige ningún requisito especial para ser solicitante.

[33] Sólo Italia (al menos formalmente) y Liechtenstein lo exigen en su norma reguladora, y Grecia para los documentos privados.

## V. LOS SUJETOS OBLIGADOS: UN DERECHO A CONOCER LAS ACTUACIONES VINCULADAS AL EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS, SUSCEPTIBLE DE AMPLIACIÓN A TODOS LOS PODERES PÚBLICOS

El Convenio 205 extiende su ámbito subjetivo de aplicación a las autoridades administrativas, incluidos los Gobiernos, a los Órganos legislativos y judiciales en la medida en que llevan a cabo funciones administrativas, y a las personas físicas o jurídicas privadas en la medida en que ejercen autoridad administrativa<sup>34</sup>. Añade que para mejorar la transparencia, los Estados parte pueden ampliar el campo de aplicación por medio de una declaración en el momento de la firma del Convenio, para incluir plenamente a los poderes legislativo y judicial o a las personas privadas físicas y jurídicas en la medida en que ejerzan funciones públicas o funcionen gracias a fondos públicos<sup>35</sup>.

Esta solución es fiel reflejo de la disparidad en este punto de los Derechos estatales, entre los que la solución mayoritaria limita la aplicación de las leyes sobre acceso a la información al poder ejecutivo, y no se extienden al poder judicial ni al legislativo, salvo en el ejercicio de funciones materialmente administrativas. En estos casos, son sus normas reguladoras específicas las que prevén las formas de publicidad de sus actuaciones<sup>36</sup>.

---

[34] Artículo 2.a.i.

[35] Artículo 2.a.ii.

[36] Entre los que lo limitan al poder ejecutivo y a sujetos privados que ejercen funciones propias del mismo, en unos casos los constriñen a antes de Derecho

---

Público (Grecia), y en otros, la opción mayoritaria, incluyen a sujetos privados que ejercen funciones administrativas (Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Suecia o Suiza) o financiados con fondos públicos (República Checa y Estonia; en Dinamarca, su aplicación a los sujetos que reciben fondos públicos depende del Ministerio financiador en cuestión), e incluso, en algunos casos, a los partidos políticos (Lituania, Polonia), sindicatos (Lituania), bancos (Finlandia) u Organizaciones no gubernamentales que reciben apoyo del Estado (Estonia). Una minoría de Estados han optado por un sistema de lista, susceptible de ampliación, que incluye entes del poder ejecutivo o con él relacionados (Irlanda, Eslovenia, Reino Unido). En Reino Unido se incluye el Parlamento (si bien existe una excepción relacionada con el secreto de los llamados *Parliamentary Privileges*) y en Finlandia los tribunales. En Suecia y Hungría se aplica a todos los poderes públicos. En España, la Constitución prevé la publicidad de las actuaciones de los diferentes poderes públicos. 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 aquélla 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 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) establece 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 que hace al Poder Judicial, sus actuaciones siguen en la Constitución un régimen distinto, previsto en el artículo 120, el cual pertenece al Título VI, que se denomina «Del Poder Judicial». De acuerdo con dicho artículo, las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento; el procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal; y las sentencias serán siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública. El artículo 159 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) prevé la publicidad de los libros de actas, el artículo 266 LOPJ regula la publicidad de las sentencias, el artículo 107 LOPJ regula la publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones, y el artículo 233 LOPJ regula el secreto de las deliberaciones de los Tribunales y el resultado de las votaciones. Aparte de todo ello, existen múltiples normas sobre

## VI. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO O PRIVADO: UN SISTEMA DE LISTA CERRADA AMPLIAMENTE COMPARTIDO

El Convenio 205 sólo admite limitaciones al derecho de acceso establecidas por ley, necesarias y proporcionadas por motivos enunciados de manera exhaustiva en sistema de lista cerrada, a saber: la protección de la seguridad nacional<sup>37</sup>; la defensa y las relaciones exteriores; la seguridad pública<sup>38</sup>; la prevención, investigación y seguimiento de investigaciones criminales<sup>39</sup>; la instrucción de procedimientos disciplinarios; las tareas de vigilancia, inspección y control administrativo<sup>40</sup>;

---

publicación de actuaciones judiciales, tales como resoluciones, sentencias, etc. 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 LRJAP-PAC) desarrolla el derecho en relación a su propio ámbito de aplicación, definido en su artículo 2, esto es, 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. Dicho ámbito no es coincidente ni con el 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 ni con el de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

[37] Conforme a su Memoria explicativa, la noción debe ser interpretada de forma estricta, de tal modo que no pueda utilizarse para proteger informaciones que pueden revelar violaciones de los derechos humanos, corrupción pública, errores administrativos o informaciones simplemente embarazosas para funcionarios o autoridades públicas.

[38] La Memoria ejemplifica en divulgación de documentos relativos a sistemas de seguridad de inmuebles y comunicaciones.

[39] La Memoria aclara que se trata de impedir la obstaculización de investigaciones, que los delincuentes se sustraigan a la justicia o destruyan pruebas.

[40] La Memoria pone como ejemplos las investigaciones o auditorías internas o de otras organizaciones; controles fiscales, exámenes escolares y universita-

la vida privada y otros intereses privados legítimos<sup>41</sup>; los intereses comerciales y otros intereses económicos, privados o públicos<sup>42</sup>; la política económica, monetaria y de tipos de cambio del Estado<sup>43</sup>; la igualdad de las partes ante los tribunales y el buen funcionamiento de la justicia<sup>44</sup>; el medio ambiente<sup>45</sup>; las deliberaciones en el seno o entre autoridades públicas relativas al examen de un expediente<sup>46</sup> y, finalmente, pueden excluirse también las comunicaciones con la Fami-

---

rios, inspecciones de la inspección de trabajo o de los servicios sociales o sanitarios o ambientales.

[41] Por ejemplo, los antecedentes penales o los historiales clínicos. La Memoria aclara que se parte del principio de que los documentos que contienen datos personales también entran en el campo de aplicación de la normativa y su comunicación no se ve impedida por la normativa sobre protección de datos, si bien una vez se acuerda la comunicación el uso posterior queda sometido a dicha normativa.

[42] Según la Memoria, el objetivo principal de esta excepción radica en impedir atentados contra la competencia o las posiciones en las negociaciones. Así, por ejemplo, el llamado «secreto de comercialización», referido a la competencia o a los procedimientos de producción, las estrategias comerciales, las listas de clientes, etc. O bien la información que utilizan las autoridades públicas para preparar las negociaciones colectivas de las que forman parte o datos fiscales obtenidos de personas físicas o jurídicas.

[43] Como, de acuerdo con la Memoria, la información referida a variaciones de tipos de cambio o financieras de carácter sensible para el mercado.

[44] La Memoria se refiere a los documentos relativos a la propia defensa jurídica del Estado. No entran en esta excepción los documentos que no hayan sido elaborados en previsión de su uso ante una Instancia judicial.

[45] Como por ejemplo, como apunta la Memoria, la información sobre localización de especies animales y vegetales amenazadas; ya se encuentra contemplada en la normativa internacional, europea y estatal sobre acceso a la información ambiental.

[46] La Memoria explica que el término «expediente» *-dossier-* es lo suficientemente amplio para abarcar tanto los individuales como los relativos a procedimientos de toma de decisión política; se trata de compatibilizar la participación ciudadana en la toma de decisiones con la calidad del proceso de toma de decisiones, permitiendo un «espacio libre para pensar».

lia Real y la Casa Real<sup>47</sup>. En todo caso, se atemperan estas exclusiones dado que no son automáticas, tan sólo permiten excluir el acceso cuando haya un riesgo de afección a estos intereses. La evaluación de riesgos puede llevarse a cabo caso por caso o bien de forma abstracta por el legislador, distinguiendo supuestos en los que el acceso se excluye incondicionalmente –que deben reducirse al mínimo– y otros en que hay que ponderar con el interés público en la transparencia. Además, los Estados pueden limitar temporalmente la aplicación de dichas excepciones<sup>48</sup>.

Puede afirmarse que los Derechos de los Estados europeos comparten el tronco común establecido en el Convenio. En efecto, hay un conjunto de excepciones generalizadas, con diferentes matices en la extensión, referidas a intereses públicos (seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, investigaciones criminales, actividades de control administrativo, política económica, monetaria y cambiaria, procedimientos judiciales, protección medioambiental, protección de la toma de decisiones pública) y privados (vida privada, integridad y salud, intereses comerciales e industriales, secreto profesional; estos últimos también pueden ser de titularidad pública)<sup>49</sup>. Dos normativas se encuentran directa-

---

[47] Los Estados pueden reducir esta exclusión o acotar los supuestos.

[48] Artículo 3.

[49] En España, el artículo 37 LRJAP-PAC: «4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores 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. 5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes: 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 Adminis-

mente relacionadas con estas excepciones. En primer lugar, la de secretos oficiales o de Estado, respecto de los cuales en unos casos se contempla como excepción específica, y en otros se entiende subsumida en la relativa a defensa y seguri-

---

trativo. 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». La Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico, de 25 de junio, en la anómala y confusa dualidad de regulaciones española del derecho de acceso, establece lo siguiente en su artículo 57: «1. La consulta de los documentos constitutivos del patrimonio documental español a que se refiere el artículo 49.2 se atenderá a las siguientes reglas: a) Con carácter general, tales documentos concluida su tramitación y depositados y registrados en los archivos centrales de las correspondientes entidades de derecho público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos. b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos, por el jefe del departamento encargado de su custodia. c) Los documentos 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 honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán 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 otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos. 2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones para la realización de la consulta de los documentos a que se refiere este artículo, así como para la obtención de reproducciones de los mismos». 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.

dad nacional, si bien, a su vez, en este caso, a veces se concreta que sólo está excluida, precisamente, la información clasificada<sup>50</sup>. En segundo lugar, la de protección de datos, siendo

---

[50] Conforme al examen de H. KRANENBORG y W. VOERMANS, *cit.* (nota 2), p. 17, la mayor parte de los Estados de la Unión cuenta con una Ley de Secretos Oficiales, que protegen los documentos que afectan a la seguridad nacional, la defensa y la integridad territorial del Estado. Por lo general, los documentos clasificados como «secreto de Estado» o «restringido» se excluyen de la normativa general sobre acceso (por ejemplo, en Estonia) o se consideran excepciones imperativas absolutas (por ejemplo, en Italia). Los documentos clasificados son inaccesibles para el público en general. Los individuos sólo pueden acceder a ellos con un permiso especial, previa acreditación de un interés especial y normalmente reservado a los nacionales (por ejemplo, en Estonia). Los empleados públicos encargados de su gestión pueden ser perseguidos en los tribunales en caso de que la información sea divulgada contra lo dispuesto en la Ley de Secretos Oficiales. La competencia para clasificar se reserva a ciertas personas autorizadas o a una Comisión especial (por ejemplo, en Lituania). En algunos países, la clasificación de documentos se somete a límites temporales. En Portugal, por ejemplo, la clasificación de «secreto» por un período máximo de cuatro años ampliable a otros cuatro. En Suecia, varía entre dos y setenta años, dependiendo del interés protegido. En Hungría, se distingue entre «secretos de Estado» (máximo de noventa años) y «secretos oficiales» (máximo de veinte años). En España, el artículo 37 LRJAP-PAC compatibiliza la excepción referida a la defensa nacional y a la seguridad del Estado con la remisión a su normativa específica del acceso «a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas». La regulación de esta materia se halla aún en la Ley preconstitucional 9/1968, de 5 de abril, de Secretos oficiales, reformada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, según la cual «podrán ser declaradas *materias clasificadas* los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado». Hay pues un paralelismo entre el límite al acceso contemplado en el artículo 105 CE, el previsto en el 37.5 LRJAP-PAC y las materias que pueden clasificarse como secretos de Estado. Ahora bien, ninguna norma concreta que debe entenderse como asuntos relativos a seguridad y defensa. La regulación de la Ley de Secretos Oficiales de 1968 adolece de graves carencias, que responden a una lógica preconstitucional, a la atribución del poder de clasificación, junto al Consejo de Ministros, a la Junta de Jefes de Estado Mayor, cuando debiera reservarse al primero, o a los Ministros de Defensa e Interior. La Ley de 1968 no exige la motivación. La cancelación ha de llevarse a cabo por el Órgano que la acordó —o, si se atribuyera a los Ministros, puede pensarse que también por el consejo de Ministros—. Además, la gradación se

el principio mayoritario el establecido en el Convenio 205, según el cual la normativa sobre acceso es la determinante de la procedencia o no de la divulgación y la que determina el procedimiento a seguir, quedando el posterior uso de la información personal sometido a la normativa sobre protección de datos<sup>51</sup>. No hay un acercamiento común en los Derechos

---

establece entre materias «secretas» y «reservadas», mientras que en el propio Derecho europeo y en el Derecho comparado la clasificación más general es tripartita —«muy secretas», «secretas» y «confidenciales»—, lo que convendría homologar para posibilitar los intercambios de información con otros Estados u Organizaciones Internacionales. La Ley de Secretos Oficiales, a diferencia de sus homólogas en el Derecho comparado, no fija un plazo o un procedimiento para reconsiderar la decisión o en su caso a entender *ope legis* producida la desclasificación, de tal forma que se exige siempre una desclasificación formal (como lo subrayó el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción en su Sentencia de 14 de diciembre de 1995). Además, prevé que tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declararlas por Ley, como ocurre con la Ley 11/1995 sobre uso de los fondos reservados. Se plantea por todo ello la pertinencia de modificar o sustituir dicha Ley, en esta Ley o en otra autónoma y, en todo caso, coordinar la exclusión de la información que afecte a la defensa y a la seguridad nacional con la normativa sobre secretos oficiales. El ámbito de una u otra parece idéntico, por lo que podría preverse en ambos casos que puede denegarse el acceso cuando «pueda dañar o poner en riesgo» (fórmula empleada actualmente por la Ley de Secretos Oficiales) «ambos bienes». Añadiéndose que se denegará en todo caso cuando se trate de materia clasificada y que, en caso contrario, la denegación corresponderá al Órgano competente para clasificar y, en caso de denegación, se procederá a su clasificación. Además, había que integrar no sólo la defensa nacional sino la actuación en el marco de Organizaciones internacionales.

[51] Sobre el tema, *in extenso*, permítaseme la remisión a mi obra *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Madrid, Civitas, 2009, y la bibliografía allí citada. No coincidimos en este punto con el análisis de Derecho comparado de la Comisión, que considera que la mayor parte de los Derechos prevé la no divulgación de los datos personales sin consentimiento del afectado, previendo el respeto a la vida privada de las personas nombradas en los documentos o de otros intereses legítimos. El análisis nos parece sesgado. Como se verá, se trata de uno de los temas más controvertidos en la aplicación de la normativa comunitaria y en su reforma, en el que la posición defiende la primacía de la normativa sobre protección de datos, frente al Parlamento Europeo, el propio Supervisor Europeo de protección de datos y al Tribunal de Gran Instan-

---

cia. Como se verá, el Tribunal de Justicia ha intentado una visión integradora, pero que parte de la aplicación de la normativa sobre acceso como normativa aplicable a las solicitudes. En España, hay un absoluto y reiterado desconocimiento entre los bloques normativos del acceso y de la protección de datos. El artículo 37 LRJAP-PAC dispone que el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas está reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, pueden exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno. Esta categoría de los documentos que atañen a lo «íntimo», a la que se equipara lo relacionado con expedientes sancionadores o disciplinarios, se distingue de la de los documentos «nominativos» que «figuren en los procedimientos de aplicación del derecho que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos», en cuyo caso el acceso «podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo». Respecto al derecho a la protección de datos, el Tribunal Constitucional ha considerado que el artículo 18.4 supone el reconocimiento en nuestra Carta Fundamental del derecho a la protección de datos, que es un derecho autónomo del derecho a la intimidad (desde su sentencia 254/1993, de 20 de julio). Tuvo su primer desarrollo legal en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal (LORTAD), y actualmente se encuentra regulado en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) y en sus reglamentos de desarrollo. La LORTAD, antes y, ahora la LOPD, sencillamente, ignoran la cuestión. La regulación del régimen de la comunicación de datos no contempla específicamente este supuesto, que queda por tanto bajo el paraguas general que pueda otorgarle una ley específica que autorice la comunicación incontestada. Por su parte, el régimen específico de los ficheros públicos, que sí regula la comunicación de datos de una Administración pública a otra en el artículo 21, no contiene ninguna previsión respecto a su comunicación a particulares, salvo la relativa a la prohibición general de comunicación de datos recogidos de fuentes accesibles al público, que no podrá efectuarse a ficheros de titularidad privada, sino con el consentimiento del interesado o cuando una ley prevea otra cosa. Reina el más absoluto silencio en ambos bloques normativos acerca de las relaciones entre acceso y protección de datos, silencio especialmente criticable cuando concurre la circunstancia de que la LORTAD y la LOPD son coetáneas, respectivamente, a la LRJAP-PAC y a su modificación por la Ley 4/1999, de 13 de enero, falta de la necesaria conexión ésta pese a la contemporaneidad en la aprobación de estas regulaciones que ha sido constatada por el propio Tribunal Supremo, en la STS de 31 de octubre de 2000, Ar. 9119. Una Ley que regulase el derecho de

de los Estados europeos a la naturaleza de las excepciones, siendo las más generales las relativas sometidas al *test* del daño y/o al de ponderación de intereses<sup>52</sup>. Es común la previsión conforme a la cual ha de ponderarse la posibilidad de conceder el acceso parcial cuando concurra una excepción. En unos países se acoge un límite temporal máximo a las excepciones, mientras que otros se limitan al principio general conforme al

---

acceso debería, pues, aclarar la cuestión y, conforme a los principios generales del Derecho europeo y comparado, establecer que es la normativa reguladora del derecho de acceso a la información pública 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 el también denominado derecho de acceso; establecer un principio de reserva de los datos íntimos (incluidos en todo caso los que la LOPD califica como «especialmente protegidos») y de publicidad de los directamente relacionados con la organización, gestión y gasto administrativo (respecto a los que en muchos casos la normativa reguladora prevé, incluso, su publicidad oficial); prever la audiencia en el procedimiento del tercero afectado, en los supuestos en que la propia Ley no establezca la prevalencia absoluta de la reserva o de la publicidad sino que llame a la ponderación; disponer que en todo caso se dé acceso a la información si una previa anonimización no la priva de sentido para su finalidad, conocimiento y control de la actuación pública; y hacer explícito que el tratamiento posterior queda sometido a la normativa sobre protección de datos.

[52] El estudio de H. KRANENBORG y W. VOERMANS, *cit.* (nota 2), pp. 15-17, apunta que hay tres posibles cláusulas de relatividad: el *test* del daño, el del balance de intereses y el de exigencia de aprobación. Además, algunos países como Dinamarca y Suecia utilizan una *test* de necesidad, según el cual sólo se denegará el acceso cuando el secreto sea esencial o necesario para la protección de ciertos intereses. El *test* del daño implica que el acceso se debe o puede denegar cuando la divulgación perjudicaría ciertos intereses. En unos casos, se usa «podría» (por ejemplo, República Checa), en otros se utiliza el condicional «perjudicaría» (por ejemplo, Hungría). En otros se exige que el perjuicio sea grave (Austria) o sustancial (Polonia), o razonablemente previsible (Irlanda). El balance de intereses implica que la autoridad pública tiene que ponderar el interés general de la transparencia y el interés protegido por la excepción, y sólo habrá de/podrá denegarse cuando el segundo prevalezca sobre el primero (por ejemplo, Bélgica, Grecia, Irlanda, Países Bajos). La exigencia de aprobación implica que el acceso sólo se concede cuando una persona, empresa u otra entidad aprueba explícitamente el acceso.

cual las excepciones se aplican sólo mientras concurre la causa que las justifica<sup>53</sup>. Por lo demás, el tema de las excepciones enlaza directamente con otro abordado en unos países como tal y en la mayoría desde la perspectiva del propio objeto del derecho y las causas de inadmisibilidad de las solicitudes, como es el de las solicitudes reiterativas, abusivas o excesivas, que un número significativo de leyes nacionales establece como motivo de inadmisión<sup>54</sup>.

---

[53] Así, por ejemplo, mientras que las leyes de Alemania, Reino Unido o Suiza no recogen limitación temporal, en Francia o Portugal se distingue en función del tipo de excepción. La Ley sueca no prevé un plazo temporal, sólo que, atendiendo a las circunstancias de un caso concreto y siempre que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal, el Parlamento o el Gobierno pueden hacer público un documento al que, en principio, se le aplicaría una excepción.

[54] El análisis de la Comisión pone de manifiesto que en determinados países puede rechazarse una solicitud claramente irrazonable, como en Suecia, Suiza o Reino Unido; Austria, cuando la información es accesible por otros medios; Bélgica y Francia, cuando la solicitud se refiere a un número excesivo de documentos y tiene por única finalidad la de perturbar el funcionamiento de la autoridad en cuestión; Bulgaria, cuando la misma información le ha sido facilitada al mismo solicitante en el período de seis meses inmediatamente anterior a la nueva solicitud; Croacia, cuando se exige un interés particular para acceder a determinada información y no se facilita; Hungría e Irlanda, cuando la solicitud es frívola o maliciosa. Se han añadido otras razones como la vaguedad de la información solicitada (Islandia), la intención vejatoria (Portugal y Austria), la no indicación de ninguna de las razones legalmente previstas para solicitar información (Estonia). Cuando una solicitud se deniega alegando su carácter irrazonable, la decisión es susceptible de recurso, mayoritariamente, ante un Tribunal administrativo, pero en otros casos ante la autoridad de control del acceso a la información pública (*ombudsman*, comisionado de la información, comité de acceso a los documentos), a veces, previo recurso administrativo, como en Reino Unido. En España, el artículo 37.7 LRJAP-PAC dispone que el derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. 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

## VII. PROCEDIMIENTO: FLEXIBILIDAD, AGILIDAD Y GRATUIDAD

El Convenio 205 lleva los requerimientos de agilidad del procedimiento a todas las fases de la tramitación de las solicitudes. Así, no es necesario que el solicitante aporte justificación alguna e incluso puede dársele la posibilidad de mantenerse en el anonimato salvo que la divulgación de su identidad sea esencial para tramitar la solicitud. Las formalidades exigibles a la solicitud han de limitarse a las mínimas indispensables para tramitarla<sup>55</sup>. La autoridad debe ayudar al solicitante a identificar el documento público solicitado, en los límites que sean razonables. Por tanto, no hay obligación de identificación previa exacta del documento, sino de hacerlo con la suficiente precisión para que un funcionario formado lo localice. Los Estados tienen un margen de apreciación para establecer la medida de la ayuda a prestar al solicitante, que es particularmente importante cuando se trata de discapacitados, analfabetos o extranjeros que no dominan la lengua. El órgano competente para la tramitación y resolución es la autoridad en cuya posesión se encuentra. Si el documento está en posesión de varias autoridades, es posible solicitarlo a cualquiera de ellas. Si no lo tiene o no está autorizado a tramitar la solicitud, debe orientar en la medida de lo posible la solicitud o al solicitante hacia la autoridad competente. Las solicitudes se instruyen sobre la base de la igualdad, esto es, en orden de llegada, sin distinción por la naturaleza de la

---

de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

[55] Artículo 4.

solicitud o el estatus del demandante. Se proclama la importancia de garantizar una respuesta rápida a las solicitudes<sup>56</sup>. La solicitud puede denegarse si a pesar de la ayuda de la autoridad pública la solicitud sigue siendo demasiado vaga para permitir la identificación del documento o si es manifiestamente irrazonable<sup>57</sup>. Las denegaciones totales o parciales han de ser motivadas por escrito. Cabe la ausencia de revelación sobre la existencia o no de información en los casos en que por ese sólo dato se afectaría uno de los bienes, intereses o derechos protegidos con las restricciones al Derecho<sup>58</sup>. Concedido, en su caso, el acceso, el solicitante tiene derecho a elegir entre consultar el original o una copia, o a recibir una copia en la forma o formato disponibles a su elección, salvo que se trate de una preferencia irrazonable<sup>59</sup>. Si se limita el

---

[56] La Memoria aclara que en muchos países se prevé un plazo máximo. En unos pocos con gran tradición de transparencia, la única regla es que deben tratarse inmediatamente. En muchos, una buena práctica consiste en informar al solicitante de todo retraso. En todo caso, debe quedar claro que un plazo máximo no debe fomentar la espera a su expiración.

[57] Por ejemplo, como aclara la Memoria, si exige un esfuerzo de búsqueda o un examen desproporcionado, o si es manifiestamente abusiva, como las sistemáticas y en un número tal que puede impedir el trabajo de la Administración, o las repetidas del mismo documento en lapsos cortos por el mismo solicitante.

[58] Artículo 5.

[59] Como especifica la Memoria, no es realizable o posible en casos como la copia cuando los equipos técnicos no están disponibles (para audio, vídeo o electrónicos) o supone un incremento irrazonable de los costes o si puede atentar contra la propiedad intelectual según el Derecho nacional; o la consulta del original si es frágil o se encuentra en mal estado. Para la consulta, deben proponer, en la medida de lo posible, horas de apertura razonables y locales adecuados. En muchos países, la buena práctica lleva a que cuando el solicitante recibe el documento y no puede comprender su contenido de forma elemental, las autoridades le ayudan en la medida de lo posible y de lo razonable. No implica una obligación de traducir los documentos o de dar informaciones técnicas o jurídicas en profundidad.

acceso a una parte de las informaciones, la autoridad pública debe comunicar el resto. Toda ocultación debe estar claramente precisada. No obstante, puede denegarse el acceso si la versión expurgada del documento solicitado es engañosa o carece de sentido, o si poner a disposición lo que queda del documento es una carga manifiestamente irrazonable para la autoridad. La autoridad puede dar acceso orientando al solicitante sobre fuentes alternativas fácilmente accesibles<sup>60</sup>. El acceso en las dependencias públicas debe ser gratuito, si bien los Estados pueden fijar cantidades en el caso de los archivos y museos. La facilitación de copia puede someterse al pago de una cantidad a un precio razonable que no excede de los costes reales de reproducción y distribución. Las tarifas deben ser objeto de publicación. No excluye que se puedan hacer publicaciones con fines comerciales y ponerlas en el mercado a precios competitivos<sup>61</sup>.

Puede decirse que estos principios resumen bien las tendencias mayoritarias en el Derecho de los Estados europeos. En efecto, en unos países la solicitud debe presentarse por escrito y en otros se admite también la forma oral. Si la solicitud se presenta ante una autoridad incompetente, se prevé en unos casos que se informe al solicitante de la pertinente y en otros el reenvío directo a la misma. Si la solicitud es incompleta, es común la previsión de un plazo de subsanación de la solicitud con auxilio por parte de la propia Administración. La mayoría de los Estados exigen la descripción tan detallada

---

[60] Artículo 6. Por ejemplo, si está publicado en Internet, pero de cualquier manera hay que analizarlo caso por caso, habida cuenta de la disparidad de medios y conocimientos de los posibles solicitantes, o incluso de capacidad financiera, en los casos de publicaciones costosas, como apunta la Memoria.

[61] Artículo 7.

como sea posible del asunto y, si es posible, la especificación del documento. Casi todos los países establecen plazos máximos de resolución, más o menos breves –que oscilan mayoritariamente entre los veinte y los treinta días–, unidos en una parte significativa de los casos a la previsión de que debe llevarse a cabo a la mayor prontitud posible. Está generalizada la posibilidad de ampliación de los plazos máximos en casos justificados. En algunos países, se prevé la entrada en el procedimiento de los terceros afectados, con plazos para alegaciones y determinando el valor de las mismas, que mayoritariamente se limita a su toma en consideración para una ponderación que queda en la esfera de decisión de la autoridad pública. En la práctica totalidad de los Estados, cabe la consulta *in situ* y la expedición de copias, a elección del solicitante, siempre que no dañen al documento. La Administración puede exigir una tarifa por la copia que, en la mayoría de los países, no puede exceder de los costes de tramitación y producción de copia. En general, la denegación de la solicitud requiere forma escrita y se exige la motivación<sup>62</sup>.

---

[62] En la mayor parte de los Derechos las solicitudes pueden hacerse oralmente o por escrito, si bien algunos exigen esta última forma (Portugal, Bélgica, Reino Unido y, en relación con los documentos oficiales, Lituania). Hay discrepancias en cuanto a los datos que han de incorporarse a las solicitudes. Sólo Finlandia admite explícitamente una solicitud anónima. En la mayoría de los países es posible exigir el pago de una cantidad que no exceda de los costes reales. Casi todos los países establecen un plazo límite para resolver las solicitudes, que varían desde los cinco días laborales (Estonia) hasta las ocho semanas (Austria), pero que de media oscila entre los veinte (como Reino Unido o Suiza) y los treinta días (Francia, Italia, Alemania). En Suecia no se prevé plazo alguno, disponiéndose que la información se facilite en el plazo más breve posible. Está muy extendida la previsión de la posibilidad, en casos justificados, de prolongación de este plazo por un período determinado (sólo Austria no fija un plazo límite para la misma). Además, casi la mitad de los Derechos prevé junto a este plazo fijo máximo que la solicitud debe responderse tan pronto como sea posible. En Hungría se establece

## VIII. GARANTÍAS: RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EXPANSIÓN DE LA CREACIÓN DE AUTORIDADES INDEPENDIENTES DE CONTROL Y CONTROL JUDICIAL

El Convenio 205 exige la puesta a disposición de los solicitantes de un recurso ante un Tribunal o ante otra Instancia

---

un plazo distinto para la respuesta denegatoria (ocho días) o para la estimatoria, incluyendo el acceso efectivo (quince días). También es común la previsión procedimental de los supuestos de solicitudes enviadas a una autoridad incompetente, con dos tendencias regulatorias: o se informa al solicitante del error y de la autoridad competente (por ejemplo, República Checa o Letonia) o se reenvía de oficio la solicitud a la autoridad competente (por ejemplo, Estonia, Países Bajos o Eslovaquia), informando, por lo general, al solicitante. Cuando las solicitudes son incompletas o imprecisas, algunos Derechos obligan a la autoridad pública a solicitar información o precisiones adicionales (por ejemplo, República Checa o Eslovaquia). Determinadas regulaciones nacionales precisan la obligación de asistencia de las autoridades públicas a los ciudadanos para el ejercicio de su derecho (por ejemplo, Estonia, Reino Unido). El acceso a la información, por lo general, implica la posibilidad de consulta directa del documento, obtención del original o de una copia o extracto del documento, sometidas en algunos países al requisito de la indemnidad del documento en cuestión (por ejemplo, en Francia o en Grecia). La mayor parte de los Derechos no requieren que la información se transmita en una forma determinada. En el Reino Unido, la autoridad pública debe tomar en consideración la preferencia del solicitante, siempre que sea razonablemente atendible. En Polonia, debe facilitarse en la forma elegida por el solicitante, salvo dificultades técnicas insalvables. En Suecia, la autoridad sólo está obligada a transmitir información contenida en bases de datos mediante impresión. En general, las decisiones denegatorias deben transmitirse por escrito y algunos países establecen de forma expresa la obligación de motivación (por ejemplo, Francia, Italia, Eslovenia). En Letonia, debe además de informarse de los recursos procedentes. También en este punto se ha unido a esta aproximación general un estudio detallado del procedimiento de acceso en diversos países. En diversos países (entre ellos, Italia, Alemania o Suiza) se establecen previsiones para dar entrada en el procedimiento a los terceros afectados presentando y notificándole la decisión final. *Vid.* el examen de H. KRANENBORG y W. VOERMANS, *cit.* (nota 2), pp. 19-21. En España, el artículo 37 LRJAP-PAC no contiene indicación alguna de procedimiento: ni plazo, ni sentido del silencio, ni intervención de terceros, etc. Todo queda sometido, pues, a la aplicación de los principios generales contenidos en la propia LRJAP-PAC.

independiente o imparcial prevista por la ley, de cuya existencia debe informarse en la resolución, en caso de denegación total o parcial, expresa o tácita, de la solicitud. La Instancia debe poder modificar por sí misma la decisión o solicitar que se reconsidere. El procedimiento debe ser rápido y poco costoso. Además, pueden seguirse acciones judiciales y disciplinarias contra las autoridades y empleados públicos que hayan incumplido gravemente las obligaciones que les impone la ley. Deja, pues, un margen importante de conformación a los Estados.

No ha impuesto, pues, la existencia de autoridades independientes de control, que existen en unos Estados y en otros no, y cuyas facultades son en unos casos sustitutivas de los recursos administrativos y en algún caso de los judiciales, y en otros acumulativas. En efecto, en el Derecho de los Estados europeos, se acogen tres tipos de recursos: administrativos «clásicos»; ante un Comité o Comisionado; y judiciales, ante los tribunales que conocen los asuntos administrativos. En la mayoría de ellos, existe una combinación de ellos. La mayoría de los países han creado una autoridad especializada, existiendo notables diferencias en su composición y funciones. En línea de tendencia, y con excepciones, las leyes más antiguas no previeron la existencia de estas Autoridades<sup>63</sup>, las de los años ochenta y noventa optaron por atribuir la competencia sobre acceso a la información a una Autoridad especializada y sobre protección de datos a otra<sup>64</sup>, mientras que las más actuales han tendido a la unificación en

---

[63] Por ejemplo, Suecia.

[64] Así, Francia, Italia, Portugal o Bélgica.

una única Autoridad de ambas competencias<sup>65</sup>. Estas autoridades independientes son en unos casos Órganos unipersonales<sup>66</sup>, en otros colegiados<sup>67</sup> y en otros conviven un Órgano unipersonal y otro colegiado que actúa a modo de superior jerárquico<sup>68</sup>. En unos casos, son de nombramiento gubernamental, y en otros, parlamentario. En cuanto al alcance de su poder de conocer reclamaciones individuales, hay división entre aquellas Autoridades cuyas decisiones son meras recomendaciones –tendencialmente, y por tanto con excepciones, las especializadas sólo en acceso a la información–<sup>69</sup> y aquéllas otras cuyas decisiones tienen fuerza de obligar, que, por tanto, pueden ser impugnadas judicialmente y contra cuyo incumplimiento la Autoridad de control puede demandar a la autoridad pública en cuyo poder se encuentra la información –por lo general, aquéllas, más modernas, que han aunado competencias sobre acceso a la información y protección de datos–<sup>70</sup>. Además, suman otras competencias como la de dictar recomendaciones, evacuar informes, promover la publicación activa de documentos de relevancia para el público general, publicar informes periódicos o espe-

---

[65] Es, por ejemplo, el caso de Alemania, Reino Unido, Suiza, Hungría, Irlanda y Eslovenia.

[66] Por ejemplo, en el caso alemán, elegido por mayoría absoluta del *Bundestag*.

[67] Así, *verbi gratia*, en Francia, Italia o Portugal. La composición es heterogénea y los miembros no tienen dedicación exclusiva. Así, por ejemplo, las de Francia, Italia o Portugal están integradas por miembros de diversa procedencia y modo de elección (parlamentarios, magistrados, especialistas).

[68] Es el caso del Reino Unido o Suiza.

[69] Es el caso francés, portugués o belga, por ejemplo.

[70] Como en el caso alemán, británico, húngaro, irlandés, esloveno o italiano, tras la reforma de la ley en 2005.

ciales sobre la aplicación de la normativa, recabar información para evaluar la práctica administrativa, proponer cambios normativos, etc.<sup>71</sup>

## IX. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS: LA PREOCUPACIÓN POR ASEGURAR LA EFICACIA DEL DERECHO

El Convenio 205 impone la previsión de medidas complementarias para informar al público de su derecho de acceso y de las modalidades de su ejercicio<sup>72</sup>. También han de adoptar los Estados las medidas apropiadas para asegurar que los agentes públicos tengan la formación necesaria en relación con sus deberes y obligaciones para dar cumplimiento al derecho; proporcionar información sobre las materias o las actividades de su competencia<sup>73</sup>; gestionar eficazmente sus documentos de forma que los haga fácilmente accesibles<sup>74</sup>, y

---

[71] En España, la LRJAP-PAC no estableció previsiones específicas en materia de garantías, por lo que se rige por el sistema de recursos ordinarios administrativo y contencioso-administrativo, como ocurre también en materia ambiental y de reutilización. En materia de protección de datos sí existen, como es sabido, una Agencia estatal (la Agencia Española de Protección de Datos) y varias autonómicas (en Madrid, Cataluña y el País Vasco).

[72] Por ejemplo, como aclara la Memoria, publicando sus documentos en formato electrónico o poniendo en funcionamiento centros de documentación; creando puntos de contacto que, en el seno de los distintos servicios de la Administración, informen al público y le faciliten el acceso a los documentos de su competencia.

[73] Por ejemplo, elaborando listas o registros de documentos en su poder.

[74] Como aclara la Memoria, la Administración tiene la obligación de conservar sus documentos clasificados e indexados de forma que permita identificarlos.

seguir procedimientos claros y preestablecidos para la conservación y la destrucción de sus documentos<sup>75</sup>. Todas estas tareas, como aclara la Memoria, pueden confiarse, asimismo, a la Administración independiente. El Convenio se limita, en este punto, a diseñar principios muy generales en este punto, que debe quedar en gran medida a la autonomía y libertad y posibilidades de organización estatales<sup>76</sup>.

En efecto, en el Derecho de los Estados europeos la inmensa mayoría de los países establecen medidas complementarias, que son de muy diversos tipos y alcance, entre ellas, el mantenimiento de un registro de documentos, también disponible en formato electrónico y accesible a través de Internet, en muchos casos con buena parte de los documentos *online*; la creación de guías para el ciudadano en que se explica con un lenguaje asequible en qué consiste y cómo puede ejercitarse el derecho; la elaboración de informes anuales sobre la aplicación de la ley por cada Organismo; la

---

A tal fin, los registros públicos de documentos suponen una gran ayuda, tanto para el ciudadano como para la propia Administración.

[75] Como puntualiza la Memoria, sin que, en todo caso, sean destruidos mientras haya un interés público en su conservación ni cuando esté en curso una solicitud de información que les afecte.

[76] Cabe añadir que el Convenio crea una estructura institucional, integrada por el Grupo de especialistas sobre acceso a los documentos oficiales, que se reúne al menos una vez al año para monitorizar la ejecución del Convenio y un Grupo consultivo integrado por un representante de cada Estado parte del Convenio, ejerciendo las tareas de Secretariado de ambos el del propio Consejo de Europa, y previéndose la obligatoriedad de las Partes de emitir un informe sobre las medidas de ejecución al año de la entrada en vigor del Convenio en su territorio y antes de cada reunión del Grupo consultivo, así como de transmitir al Grupo de especialistas cualquier información que requiera para el ejercicio de sus funciones. Todo este conjunto de informaciones se hará público.

asistencia a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho, y el nombramientos de responsables de la información<sup>77</sup>.

---

[77] Así, por ejemplo, en Alemania se prevé que las autoridades elaboren y mantengan actualizados repertorios que identifiquen las fuentes de información disponibles y las finalidades de la información almacenada. En el Reino Unido las autoridades sometidas a la aplicación de la ley sobre acceso tienen el deber de dar consejo y asistencia a los solicitantes de información hasta el límite de lo razonable. En Portugal, la ley prevé el nombramiento de un responsable del acceso por cada Organismo sometido a su ley de acceso. Además, establece el deber de relacionar todos los documentos que comporten la interpretación del Derecho positivo o la descripción del procedimiento administrativo, mencionando específicamente el título, materia, fecha, origen y lugar donde pueden ser consultados. En España, una auténtica falla del sistema es la (falta de) regulación estatal de la gestión documental administrativa. S. FERNÁNDEZ RAMOS ha explicado claramente en diversos escritos las «razones» históricas de la peculiaridad española acogida en el artículo 49.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que asocia los archivos –todos ellos, con independencia de la antigüedad de la documentación y de su valor histórico– al título competencial relativo al patrimonio cultural, y la enorme disfunción jurídica, organizativa y funcional que ello ha generado (véase, en especial, «Políticas y normativas arhivísticas», *Congreso Los Archivos Municipales en la España Democrática*, Zaragoza, octubre de 2005, gentilmente puesto a mi disposición por su autor). 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 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. A esta estructura se yuxtaponen 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-marco, 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 sobre el papel han tenido apenas funcionamiento ni la red 060 ha desplegado sus potencialidades.

## X. PUBLICIDAD ACTIVA: DE LA INFORMACIÓN PREVIA SOLICITUD A SU DIVULGACIÓN GENERAL COMO OBLIGACIÓN LEGAL. EL PAPEL ESTELAR DE INTERNET

Finalmente, el Convenio 205 prevé medidas de publicidad activa, esto es, la puesta a disposición de todas las personas, por su propia iniciativa y cuando lo estimen conveniente, de todos los documentos públicos en su poder con el objeto de promover la transparencia y la eficacia de la Administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general. Se limita, en este punto, a este principio general, dejando un amplio margen a los Estados a la hora de arbitrar las materias y los medios para hacerlo efectivo<sup>78</sup>.

En el Derecho de los Estados europeos, la mayor parte de las normas reguladoras del acceso a la información dedican previsiones a la información activa, con diversa extensión. En muchos casos, se establecen categorías de documentos de publicación obligatoria –con mucha variedad al respecto, pero referidos a los temas de mayor conexión con la orga-

---

[78] Como señala la Memoria explicativa del Convenio, en algunos países las autoridades públicas tienen el deber legal de publicar, por su propia iniciativa, informaciones sobre estructuras, personal, presupuesto, actividades, reglas, políticas, decisiones, delegaciones de poder, informaciones sobre el derecho de acceso y el procedimiento para solicitar documentos públicos, así como cualquier otra información de interés público. Se hace a intervalos regulares y en formatos que incluyen la utilización de nuevas tecnologías de la información (por ejemplo, en páginas web accesibles al público) y en salas de lectura o bibliotecas públicas, para garantizar un acceso fácil y generalizado. Un criterio que puede utilizarse para decidir qué informaciones se hacen públicas de forma proactiva puede ser el número de solicitudes referidas a ese documento o a ese tipo de documento.

nización y actividad y gasto públicos—, que se lleva a cabo en boletines oficiales y/o a través de Internet, en este caso habitualmente por medio de los Registros de documentos. Hay en esto, en todo caso, una notable diversidad en cuanto al alcance de la obligación<sup>79</sup>.

---

[79] El examen de H. KRANENBORG y W. VOERMANS, *cit.* (nota 2), p. 24, pone de relieve que en muchas de las leyes nacionales se dedican previsiones a la divulgación activa de información. En algunos países, se enumeran documentos que deben publicarse (en especial, en países nórdicos occidentales como Países Bajos o Finlandia, o en países del Este recientemente incorporados a la Unión Europea, como Hungría o Lituania), con referencia en algunos casos a Internet (Eslovaquia, Eslovenia). En cuando a los países más poblados, en Francia se publican las directivas, las instrucciones, las circulares y las notas o respuestas ministeriales que comportan una interpretación del Derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos. Además, pueden publicarse otros documentos administrativos. Los que están afectados por una excepción, salvo disposición legislativa en contrario, sólo una vez han sido objeto de tratamiento a fin de ocultar las menciones o hacer imposible la identificación de las personas que en ellos figuran y, de forma general, la consulta de datos personales. En Alemania, los planes organizativos y de archivo deben ser generalmente accesibles sin referencia a datos personales. Las autoridades deben hacer generalmente accesibles por vía telemática los directorios y planes. En Italia se publican las directivas, programas, instrucciones circulares y cualquier acto relativo a la organización, funciones, objetivos y procedimientos de la Administración pública o en los cuales se determina la interpretación de las normas jurídicas o se dictan disposiciones para su aplicación. También los Informes anuales de la Comisión y, en general, se da la máxima publicidad a todas las disposiciones de ejecución de la ley y todas las iniciativas encaminadas a precisar y hacer efectivo el derecho de acceso. Con las publicaciones, si son integrales, se entiende realizado el acceso. En el Reino Unido se prevén los llamados *publication schemes*, que deben elaborar cada autoridad y someter a la aprobación del Comisionado, con un compromiso de publicar una serie de informaciones, los medios, e indicación de si es gratuito o de pago y la forma apropiada. El Comisionado puede aprobar modelos de *publication schemes*, que pueden ser adoptados por las autoridades. En Portugal la ley obliga a la divulgación, en especial en bases de datos electrónicas fácilmente accesibles al público a través de redes públicas de telecomunicaciones, de la siguiente información administrativa, a actualizar como mínimo semestralmente: todos los documentos, en especial, despachos normativos internos, circulares y orientaciones, que comporten un encuadramiento de la actividad administrativa. En España, en materia de información activa, el artícu-

---

lo 37 LRJAP-PAC dispone lo siguiente: «9. Serán objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares». Este apartado obliga a publicar relaciones documentales, si bien deja en una casi total indeterminación a qué tipo de publicación se refiere, qué información abarca, con qué periodicidad o cuáles son las vías de impugnación en caso de incumplimiento. El artículo 37.10 LRJAP-PAC establece: «Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración». Este apartado está inspirado en la ley francesa. La publicación se refiere a circulares e instrucciones de aplicación del derecho, pero no a actos referentes a la organización y funcionamiento internos de la Administración. El precepto conecta con el 21.2 LRJAP-PAC, conforme al cual: «Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y ordenes de servicio se publicarán en el periódico oficial que corresponda». De nuevo se omite precisar a qué modalidad de publicidad se refiere y su periodicidad. La referencia a los procedimientos omite, respecto a su modelo francés, o al portugués, que lo sigue, que se trata de documentos que comporten «una descripción de los mismos», y no de interpretaciones sobre el propio procedimiento. La Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula el acceso a la información ambiental dedica un capítulo a la difusión por las autoridades públicas de la información ambiental. Al margen de las materias incluidas en esta obligación de publicidad proactiva, reguladas en los artículos 7 al 9, interesa destacar los principios generales contemplados en el artículo 6, que consagran el papel capital de dicha forma de publicidad y la preferencia por la publicidad telemática. Desde luego, a nivel estatal, no es la única disposición encaminada a aportar transparencia a la actividad pública. Así, en relación con la publicidad de actos administrativos en tablones y boletines oficiales en papel y en formato electrónico, en la propia LRJAP-PAC se prevén mecanismos de publicidad en los artículos 59 y 60, Ley 30/1992, LRJAP-PAC, en conjunción con los artículos 11 y 12 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Prevén también la publicación oficial de diversas normas atinentes a los elementos más relevantes para el conocimiento y control de la organización, la actividad y los gastos públicos, como los artículos 62.1.b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto del Empleado Público y el RD 364/1995, de 10 de marzo, en materia de función pública; el artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, acerca de la identidad los beneficiarios y los términos de las subvenciones; el artículo 138 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, respecto de las adjudicacio-

## XI. BALANCE

El Convenio 205 del Consejo de Europa, como es propio de esta categoría de normas, se presenta como un mínimo estándar común de las regulaciones estatales sobre acceso a la información, que permite a los Estados, en casi todos sus puntos, ser más ambiciosos en materia de transparencia. Fruto de un compromiso entre Derechos más y menos avanzados y entre culturas jurídicas más o menos aperturis-

---

nes; y diversas normas sectoriales prevén la publicidad de las sanciones para conductas graves en salud humana (medio ambiente, narcotráfico, blanqueo de capitales, espectáculos taurinos, consumo, etc.; los acuerdos de cambio de apellidos, la concesión de indultos o los recursos gubernativos contra calificaciones registrales. Asimismo, se prevén medidas de transparencia en el ejercicio de responsabilidades públicas en el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005); en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, con la creación del Registro de Actividades, que tiene carácter público, y el de Bienes y Derechos Patrimoniales, que tiene carácter reservado y sólo podrán tener acceso al mismo, además del propio interesado, determinados sujetos cualificados. Además, se dispone que el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado se publicarán en el Boletín Oficial del Estado, en los términos previstos reglamentariamente en el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo. Finalmente, cabe aludir al Acuerdo de 14 de enero de 2005 de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos, sobre Mejoras en el Ámbito de la Información Administrativa y Estadística, conforme al cual el conjunto de la información económica y estadística debe publicarse de manera periódica y previsible, cumpliendo unos calendarios conocidos por el ciudadano, en un formato accesible, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados. Los ejemplos más significativos de mejora se encuentran en el ámbito tributario y fiscal, en comercio exterior y en paro registrado. Fue ampliado por el Acuerdo de 11 de mayo de 2006 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. A nuestro juicio, los sitios electrónicos de las diferentes Administraciones públicas deberían ofrecer en su página inicial una ventana relacionada con el acceso a la información, como sucede en los países avanzados de nuestro entorno.

tas, la mayor parte de los Estados europeos pueden suscribirlo sin modificar su legislación, o con retoques menores. En otros casos, se requeriría una revisión a fondo, cuando no una nueva normativa (es el caso, singularmente, de algunos países latinos). Se trata, en este sentido, de una norma más principal y menos «ambiciosa» que su «equivalente» en Derecho americano, la llamada Ley Modelo Interamericana sobre Derecho de Acceso a la Información, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2010.