

**LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA: PRINCIPIO RECTOR,
INELUDIBLE, DEL ACTUAR ADMINISTRATIVO Y GARANTE DE
LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS. DE SU
ACEPTABLE REGULACIÓN PRESENTE A SU DESEABLE
CULMINACIÓN, SIGUIENDO EL PARADIGMA DEL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA
MEDIOAMBIENTAL**

FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

Profesor de Derecho Administrativo. Doctor en Derecho. Facultad de Derecho.
Universidad de Burgos.

(CONTINUAÇÃO DA EDIÇÃO ANTERIOR – REVISTA JURÍDICA 2013 - III)

**3. LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO COMÚN, COMO PARADIGMA INACABADO, E
INAPROPIADO, DE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA**

Un hito digno de destacar dentro del camino que jalona la transparencia administrativa hasta desembocar, finalmente, hoy en día, en su máximo exponente, representado por el Derecho de Acceso a la Información en materia Medioambiental, lo constituye, como ya hemos tenido oportunidad de apuntar, el artículo 105.b) de la Constitución Española, donde, por primera vez, se consagra la misma a nivel constitucional, al señalar que, la Ley regulará: *“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”*. Como puede comprobarse, la Constitución posibilita el acceso de los ciudadanos a todos los documentos contenidos en registros y archivos, con tres excepciones lógicas, a saber, documentos que afecten o puedan afectar a la seguridad o defensa del Estado, aquellos que permitan averiguar y determinar la comisión de un delito y en

íntima unión con este último, los que contengan datos relativos a la intimidad de las personas.

Siguiendo el mandato constitucional contenido en el artículo 105.b) de la Constitución Española, la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procede a regular “*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*”, llevando acabo tal regulación en los artículos 35 (Derechos de los ciudadanos) letra h)¹ y sobre todo y fundamentalmente, en el artículo 37, intitulado, siguiendo prácticamente el tenor literal del artículo 105.b) de la Constitución Española, como: “*Derecho de acceso a Archivos y Registros*”. No obstante, de los dos artículos anteriormente referidos, es, en realidad, el que más nos interesa, el artículo 37, ya que, al fin y a la postre, el artículo 35 no viene a ser sino un mero listado superficial, sin profundidad alguna, sobre derechos que se reconocen a los ciudadanos² y que en gran medida, ya estaban contemplados, con mayor o menor profusión, por nuestro ordenamiento jurídico. Es por ello, por lo que nos centraremos en analizar el artículo 37.

La primera impresión que nos produce la lectura del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, más tarde, corroborada, por un análisis más detenido y concienzudo del mismo, no puede ser más decepcionante y ello, tanto por su nefasta sistemática, como por lo ambiguo y torvo de los términos en él utilizados. Por lo que a la primera de dichas objeciones se refiere, señalar, por ejemplo, que las excepciones al derecho de acceso a los archivos y registros y con ello, a la documentación que los mismos

¹ También podemos relacionar con el Derecho de Acceso a los Archivos y Registros, por tener una notoria relación con él, las letras a) y g) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La primera de ellas, letra a), por regular el derecho que asiste a los interesados a conocer, en cualquier momento de la tramitación del expediente administrativo, el estado del mismo. Por su parte, la segunda de dichas letras, letra g), por regular el derecho de los administrados a obtener información y orientación, tanto jurídica, como técnica, sobre cuantos proyectos y actuaciones pretendan acometer.

² GONZÁLEZ PÉREZ, J y GONZÁLEZ NAVARRO, F., **Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre)**, Tomo I, Civitas, Madrid, 1999, pág 930, lo denominan, corroborando lo por nosotros señalado en el texto superior, como: “*tabla de derechos hinchada de viento*”, para querer significar con ello, que no aporta novedad alguna, antes bien, que todos y cada uno de los derechos que presumiblemente se predicen como un notorio y significativo avance, ya estaban contemplados y regulados en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo.

contienen, se encuentran incluidas, en dicho artículo, en los apartados del segundo al quinto, pero, sin orden ni concierto de ningún tipo, en cuanto que no siguen una mínima metodología a la hora de su enumeración, mezclándose, además y por si ello fuera poco, los motivos públicos que legitiman la denegación de acceso, con otros privados. En definitiva, ¡un desastre! Por lo que respecta al segundo de los reparos antedichos, cabe señalar, otro tanto de lo mismo. Se utilizan, así, conceptos jurídicos indeterminados, cuando no, términos y acepciones, en sí, poco jurídicas, como por ejemplo y sin ánimo de agotar el tema: “*procedimientos terminados*” (apartado primero), “*documentos de carácter nominativo*” (apartado tercero), “*procedimientos de aplicación del derecho*” (apartado tercero), etc... que, ciertamente, no se sabe muy bien a que se refieren y sobre todo, por qué utiliza el legislador tales términos que dificultan la comprensión del artículo, cuando podría haberlo hecho mucho más inteligible, con una más sencilla redacción.

Tras esta primera crítica y antes de entrar a analizar, siquiera sea someramente, el artículo 37 en sí, considero que resulta obligado, en primer lugar, preguntarnos atendiendo al título del mismo, si el derecho que se reconoce a favor de los ciudadanos para poder acceder a archivos y registros no es sino una misma cosa, es decir, una redundancia léxica, o si bien, por el contrario, tal distinción está hecha con toda intención, pues atiende a dos realidades distintas, como consecuencia de que unos y otros no son lo mismo. Sobre el particular y siguiendo en este punto a SAINZ MORENO,³ debemos señalar que los archivos y los registros no son, exactamente, lo mismo, ya que, los registros públicos, transmiten y otorgan efectos jurídicos a los actos, pactos o sencillamente datos que en ellos se incorporen, mientras, que los archivos, *a sensu contrario*, no son sino meros conjuntos orgánicos de documentos que se reúnen de manera sistemática para su conservación y en su caso, ulterior consulta o utilización, pero de los cuales, en absoluto, dimanen efectos jurídicos.⁴ No obstante tener relevancia jurídica tal distinción, resulta irrelevante

³ SAINZ MORENO, F., *Secreto de información en el Derecho Público*, dentro de la obra colectiva, **Estudios sobre la Constitución Española**, en Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría., Coordinado por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Vol. III (La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas), Civitas, Madrid, 1991, pág 2863 y ss.

⁴ De ahí, también, posiblemente, que en el artículo 105.b) de la Constitución se aluda a registros y archivos y que, igualmente, dentro del artículo 149.1 de la Constitución Española

la misma, a efectos del efectivo acceso de los ciudadanos a uno y otro, e igualmente, a efectos del principio de transparencia administrativa, ya que con independencia de su similitud o diferenciación, pueden aquellos acceder, indistintamente, a ambos y ello, con total independencia de que de uno deriven efectos jurídicos y de otro, por el contrario, no.

3.1. Supuestos de acceso a la información administrativa, contemplados en el artículo 37 de la Ley 30/1992

En el punto primero del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, se establece que:

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos tramitados en la fecha de la solicitud.

Destacar, que tal dicción, supone un paso decisivo y trascendental respecto de la evolución que hemos venido describiendo con anterioridad, ya que permite, en principio y con las salvedades que más adelante señalaremos, que todos los ciudadanos puedan acceder a los registros y a los documentos que obren en los archivos administrativos y ello, con independencia del soporte en que se recojan los mismos (gráfica, sonora, imagen, etc...). No obstante, debemos hacer una serie de consideraciones críticas respecto de dicho punto primero, a saber: 1.- Se reducen, cuantitativamente, de manera, ciertamente, muy sibilina, pero, en cualquier caso, igual de efectiva que si se hiciese de manera más notoria, el acceso a documentos en registros y archivos, al permitir –y no entendemos muy bien por qué–, acceder, únicamente, a aquellos documentos que formen parte de un expediente administrativo, debiendo entender, *a sensu contrario*, que quedaran fuera del alcance de los ciudadanos, todos aquellos documentos que no formen parte de un expediente

donde se recogen las competencias del Estado, se establezca, que, este, la tiene, para la “ordenación de los registros”, en el artículo 149.1.8º, mientras que para los “archivos de titularidad estatal”, en el artículo 149.1.28º.

administrativo.⁵ 2.- Que dicho acceso a los archivos o registros para acceder a los documentos en ellos contenidos, se encuentra limitado temporalmente, en el sentido que los mismos deben corresponderse con expedientes relativos a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud, es decir, no puede accederse a expedientes que se encuentren en fase de tramitación. Tal criterio, a mi modo de ver, resulta claramente restrictivo, respecto de la dicción que lleva a cabo la Constitución Española, sobre el particular, en su artículo 105.b), por cuanto que, en este, se determina el derecho de acceso que tienen los ciudadanos a acceder a archivos y registros, sin especificar, de ningún modo y manera, que deba ser, únicamente, respecto de los expedientes terminados.⁶

A estos efectos y en íntima unión con lo anteriormente apuntado, se manifiesta el punto segundo del artículo 37, en donde, se establece, que: *“El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a estas”*, pudiendo las mismas al acceder a tales documentos, y si detectan inexactitudes, o bien incorrecciones, en sus datos personales, exigir a la Administración correspondiente, que sean rectificadas o completadas, *“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 efectos sustantivo alguno”*. En definitiva, dentro del derecho de acceso a registros y archivos, habrá que excluir del mismo, todos aquellos documentos que contengan datos referentes

⁵ Ello, en absoluto es baladí, por cuanto que, al fin y a la postre, a quien corresponde realmente determinar que documentos se integran dentro de un expediente, o cuales se archivan al margen y fuera del mismo, es a la propia Administración, por lo que, esta última, atendiendo a la matización que se lleva a cabo en el punto primero del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podrá hacer que determinados documentos que no le interesa o no quiere que accedan a ellos los ciudadanos, queden fuera de tal acceso, con sólo archivarles no formando parte de un expediente administrativo.

⁶ Quizá se deba tanto uno como otro impedimento o restricción al libre y total acceso por los ciudadanos a los registros y archivos, a la todavía pesada inercia que, en algunos casos, se deja, aun al día de hoy, sentir, en nuestra Administración, derivada de épocas anteriores, caracterizadas, precisamente, por la opacidad y el secretismo; o bien, quizá, a un despiste o descuido del legislador que no se dio cuenta, debidamente y a tiempo, de que, tanto una, como otra condición, eran restrictivas del libre acceso a los registros y archivos. La primera, por una mera cuestión formal, y la segunda, por una cuestión temporal, si bien, de ser correcta la segunda de las dos hipótesis formuladas, la misma no se sostiene por sí sola, por cuanto que tiempo tuvo el legislador de rectificar su error o desatino, en particular, con la Ley 4/1999, de 13 de Enero, modificadora de la Ley 30/1992, de lo que se deduce, indefectiblemente, que tales limitaciones responden a criterios fijados y queridos por el legislador.

a la intimidad de las personas, algo, por cierto, enormemente subjetivo y por ende, favorecedor de la discrecionalidad administrativa.⁷

Otro tanto de lo mismo podemos señalar si examinamos el apartado tercero del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando establece, que:

El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

Es decir, constituye una nueva limitación al libre acceso a registros y archivos reconocido a todos los ciudadanos, por cuanto que, únicamente, se posibilita el acceso a documentos de carácter nominativo –esto es, que contengan nombre e identificación de personas–, si los mismos no contienen datos de carácter íntimo o personal, quedando, en cualquier caso, excluidos de tal acceso, todos los expedientes administrativos de carácter sancionador o disciplinario. Por si ello fuera poco y de no incidir en los supuestos antedichos, se exige, para posibilitar tal acceso, que el contenido de los documentos que se demandan, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Por último y pese a no incurrir en ninguna de las causas que impiden el acceso y por el contrario, cumplir todas las premisas que se exigen para el mismo, una limitación más, en absoluto baladí: Sólo podrán acceder a tal documentación, los titulares, o terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

Por lo que respecta a como ejercitar los particulares el derecho para poder acceder a la documentación por ellos requerida, se establece, tal ejercicio, en el artículo 37, concretamente, en su apartado séptimo, fijando para ello una serie de reglas: 1.- El ejercicio del derecho de acceso no debe afectar la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos. 2.- Debe formularse petición individualizada de los documentos que se desee consultar. 3.- No es posible formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias,

⁷ Debe tenerse especialmente en cuenta la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de carácter personal y la Ley 5/1998, de 6 de Marzo, de Protección Jurídica de las Bases de Datos.

salvo para su consideración con carácter potestativo. 4.- Cuando quien solicite la información o el acceso a determinada documentación, demuestre ser investigador que acredite un interés histórico, científico o cultural relevante, se le permitirá el acceso directo a los archivos y a la consulta de los expedientes, siempre que se garantice, debidamente, la intimidad de las personas. Quiero destacar de las reglas antedichas, fundamentalmente, dos aspectos que me llaman la atención. En primer lugar, que la Administración tiene la posibilidad de rechazar, con total discrecionalidad, cuando no, arbitrariedad, la petición de acceso a documentación, solicitada por uno o varios particulares, aduciendo, que tales peticiones, afectan, o pueden afectar, la eficacia del funcionamiento del servicio público al que se solicita dicha información. En segundo lugar, que el solicitar los particulares, en su petición individualizada, qué documentos desean consultar, resulta complicado, cuando no, muchas veces, imposible, por cuanto que, precisamente, lo que se persigue con facilitar dicho acceso es, entre otras cosas, que el particular pueda determinar cuales son los concretos documentos que le interesan.⁸

Por su parte, el apartado 8 del artículo 37, en relación directa con el anterior, sostiene, que: *El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas*". Con ello, quiere decirse, que el acceso a los registros y documentos contenidos en archivos, es del todo gratuito, pero no, sin embargo, y ello parece lógico, el hacerse con copias de tales documentos o certificados de los mismos. Es obvio, que las Administraciones Públicas, no sólo no pueden, sino, lo que es más importante, no deben, ni tienen por qué soportar, el coste de las copias solicitadas por los administrados.

Para finalizar el artículo 37, se refiere en sus apartados 9 y 10, con los que concluye el mismo, a la publicación de diversos documentos e instrucciones, en conexión y relación directa, que duda cabe, con el derecho de

⁸ Al hilo de los dos aspectos destacados en el texto *ut supra*, considero, que debería tener mas en cuenta el legislador, los efectos indeseables, incluso, perversos, que las reglas para poder ejercer el derecho de acceso a la documentación, producen en los particulares, hasta el punto, de resultar contraproducentes, dado que, en vez de posibilitar el acceso a la documentación deseada, que es lo que, en principio, deberían perseguir, terminan convirtiéndose en un notable obstáculo y en un serio impedimento para poder acceder a la misma. Pienso, que la reforma de la Ley 30/1992, llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, perdió una gran oportunidad para enmendar tan craso error.

acceso a Archivos y Registros a favor de los ciudadanos. En este sentido, el apartado 9 del artículo 37, establece lo siguiente:

Será 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.

Pese a ser claro dicho tenor literal y su carácter imperativo (“*será*”), habitualmente, cuando no, sistemáticamente, suele resultar incumplido el mismo y en el mejor de los casos, cumplido, pero muy de tarde en tarde. Por su parte, el último apartado, décimo, del artículo 37, referido también a la publicación, establece, en relación con la misma, lo siguiente:

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.

Apartado, ciertamente confuso, que debemos entender en relación, fundamentalmente, con el derecho de acceso de los ciudadanos a los registros y archivos, pero no sólo y exclusivamente respecto de este. El mismo, pretende dar el mayor número posible de “*herramientas*” a los administrados, para poderlas utilizar, estos, frente a las Administraciones Públicas, en el caso que nos ocupa, para procurar un mejor y más pronto acceso a los registros y archivos administrativos.

3.2. Prohibiciones y restricciones al derecho de acceso a la información administrativa: Referencia a los supuestos recogidos en el artículo 37 de la Ley 30/1992

En el apartado anterior hemos visto, por así decirlo, los aspectos más positivos del derecho de acceso a los Archivos y Registros que tienen los ciudadanos, apartados del 1 al 3 y del 7 al 10 del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en donde, la regulación, se caracteriza, insisto, por ser meramente expositiva, cuando no, reconocedora y posibilitadora del ejercicio de tal derecho por los ciudadanos, si bien, pese a

ello, hemos podido constatar, que tan loable actitud, terminaba, a veces, siendo restrictiva de los derechos que decía amparar y proteger, aun no encontrándose, propiamente, dentro de los apartados que en el artículo 37, apartados del 4 al 6, ambos inclusive, dedica el legislador a limitar, matizar, cuando no, directamente, imposibilitar tal derecho.

El apartado cuarto, es el primero de los diversos apartados que limitan o coartan, en mayor o menos medida, el derecho a acceder los ciudadanos a registros y a archivos. En este sentido, se establece en el apartado cuarto del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que:

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.

Sobre el particular, no podemos por menos de señalar que las causas de denegación que en él se establecen para poder denegar la Administración, en cada caso competente, el derecho de acceso de los ciudadanos a los registros y archivos, se caracterizan, por ser, en general –con la excepción de la última causa que motiva la denegación de tal derecho (disposición por Ley)–, muy vagas e indeterminadas: *“prevalezcan razones de interés público”*, *“intereses de tercero más dignos de protección”*, lo que, amén de constituir un inconveniente en sí mismo, genera otro, a mi modo de ver, de más hondo y grave calado, cual es, la excesiva discrecionalidad que con tan genéricos y ambiguos motivos se otorga a la Administración para denegar, apenas sin control posible, determinados accesos a registros o documentación contenida en archivos administrativos, que siendo legítima y ajustada a Derecho, a aquella no le conviene o interesa permitir y posibilitar. Únicamente, se impone que la Administración y dentro de ella, el órgano competente para denegar dicho acceso a los registros y archivos, conteste la oportuna petición de acceso, mediante resolución motivada, lo que en absoluto supone un obstáculo o dificultad para la Administración que, en virtud de tales criterios, quiera impedir el acceso a los particulares.

Por su parte, en el apartado quinto del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común, se establecen, al igual que en el apartado precedente, nuevas causas de denegación que impiden el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, si bien, las mismas, son algo más concretas que las anteriormente analizadas. En este apartado quinto, se establece, lo siguiente:

El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto de 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 Administrativo. b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado. c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial. e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

En principio, todas y cada una de las causas que impiden el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, parecen lógicas. La primera, parece referirse a los actos políticos, dimanantes, bien, del Gobierno del Estado, bien, del Gobierno de las Comunidades Autónomas; la segunda, a aquellos casos en que esté, o pueda verse afectada, la seguridad o defensa nacional;⁹ la tercera, cuando de la investigación de delitos puedan ponerse en peligro los derechos y libertades de terceros;¹⁰ la cuarta, relativa a materias protegidas por el secreto comercial o industrial¹¹ y por último y en quinto lugar, las relativas a actuaciones derivadas de la política monetaria.¹² Nada que objetar, por lo que respecta a su concreción, si bien, sí debemos criticar, la mezcolanza de causas públicas y privadas que ocasionan y originan la denegación solicitada, cuando resultaría, mucho más correcto, desde un punto de vista sistemático, diferenciar unas y otras, al menos, así lo veo yo.

El apartado sexto del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

⁹ A estos efectos, debe tenerse muy presente, la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales, modificada, por Ley 48/1978, de 7 de Octubre.

¹⁰ Véase, en este sentido, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

¹¹ Debe tenerse presente, a tales efectos, la Ley 21/1992, de 16 de Julio, de Industria, en particular, la parte de la misma que regula el Acceso al Registro de Establecimientos Industriales.

¹² Téngase en cuenta, sobre el particular, la Ley 11/1995, de 11 de Mayo, de Regulación de la Utilización y Control de los Créditos destinados a Gastos Reservados.

Administrativo Común, no es, a diferencia de los apartados anteriores, cuarto y quinto, un apartado limitador del acceso a los archivos y registro, como son aquellos, no es tal su finalidad, si bien, pese a ello, termina siéndolo, siquiera de manera indirecta, dado que establece un listado no muy extenso, únicamente, de siete archivos, que tienen un régimen especial de acceso y por tanto, de protección, por lo que, finalmente, también limita o condiciona, en estos casos, el derecho general de acceso a archivos y registros, de ahí, que debamos tratarle, dentro del presente trabajo, en esta sección, en la que se analizan los límites del derecho de acceso a unos y otros. En dicho apartado sexto, se establece, que:

Se regirán por sus disposiciones específicas: a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas. b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.¹³ c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.¹⁴ d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.¹⁵ e) El Registro Civil¹⁶ y el Registro Central de Penados y Rebeldes¹⁷ y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley. f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales,¹⁸ Senador, miembro de una asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma o de una Corporación Local. g) La consulta de fondos documentales existentes en los archivos históricos¹⁹.

Nótese, de la enumeración de archivos y registros anteriormente efectuada, que se incide, nuevamente, en una incorrecta, o al menos, defectuosa sistemática, por cuanto que se intercalan, sin orden ni concierto, unos y otros, pese a poder circunscribir, algunos, dentro del Derecho Público, mientras que otros, dentro del Derecho Privado; pareciendo lo más conveniente desde un punto de vista metodológico agruparles por separado y de ser

¹³ Véase, en este sentido, el artículo 10 de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad.

¹⁴ Resulta de obligada consulta, a los efectos que ahora nos ocupan, el artículo 41 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General.

¹⁵ Téngase en cuenta, en este sentido, la Ley 12/1989, de 9 de Mayo, de Función Estadística Pública.

¹⁶ A tal efecto, debemos tener muy presente, el Decreto de 14 de Noviembre de 1958, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Registro Civil.

¹⁷ De obligada consulta resulta, en este sentido, la Ley 68/1980, de 1 de Diciembre, de Conducta Ciudadana, y en particular, la parte de la misma en la que se regula el Registro Central de Penados y Rebeldes.

¹⁸ Véase, sobre el particular, el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de Febrero de 1982.

¹⁹ Debe tenerse presente, a tales efectos, el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, en donde se regula el acceso a los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español.

conjuntamente, sin entremezclar los mismos. Podemos también resaltar, cómo, si bien, en un principio, parece que estos siete archivos y registros que se enumeran, en cierta medida, limitan el derecho de acceso general recogido y regulado por el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a favor de todos los ciudadanos para acceder libremente a los registros y archivos, ello, no es, o responde, sino a una primera impresión, por cuanto que los mismos son perfectamente encuadrables dentro de tres razones o motivos que ocasionan tal limitación, a saber: 1.- Materias clasificadas y reservadas por motivos de seguridad o defensa nacional, o en general, por motivos de interés público [letras a), c) y d)]. 2.- Velar por la intimidad y privacidad de las personas [letras b), e) y f)]. 3.- Valor intrínseco de los documentos en sí a consultar, por motivos varios: Antigüedad, materiales, características propias, etc... [letra g)]. Todas y cada una de las salvedades anteriormente referidas vienen dadas por el hecho de que como todos los derechos, el relativo a garantizar el acceso a archivos y registros en favor de los ciudadanos no es omnímodo e ilimitado, es decir, se encuentra con ciertas limitaciones. Sin perjuicio de ello, tales limitaciones o restricciones, respecto del derecho general que faculta y permite el acceso de todos los ciudadanos a los archivos y registros, no vienen a ser, sino excepciones, que no hacen sino confirmar la regla general en sentido contrario, es decir, el acceso libérrimo a aquellos por los ciudadanos.

4. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL: EXPONENTE MÁXIMO DE LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y MODELO A SEGUIR POR ESTA ÚLTIMA

El Derecho de Acceso a la Información en Materia Medioambiental, tal y como ya hemos avanzado en diversas partes del trabajo que ahora nos ocupa, representa el *súmmum* por lo que a transparencia administrativa se refiere y ello, tanto desde el punto de vista sustancial o material, como desde el punto de vista procedimental o formal. En cualquier caso y fuera como fuere, lo cierto, es que supera, con creces, las regulaciones más innovadoras y vanguardistas con que cuentan los diversos Estados respecto de la transparencia

administrativa, que en nuestro caso, se concreta, básica y fundamentalmente, con la regulación que al efecto establece la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Su explicación, ya la sabemos, pero vuelvo a insistir sobre ella: El Derecho de Acceso a la Información en Materia Medioambiental procede de la Unión Europea, mientras que la regulación de la transparencia administrativa, fuera de la materia antedicha, se debe a los Estados. Ello, es altamente ilustrativo de la mentalidad que tiene una y otros, en lo concerniente a la transparencia administrativa.

El Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente, recogido y sistematizado en la vigente Ley 27/2006, de 18 de Julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente,²⁰ se caracteriza, por regular tal derecho, tanto en su vertiente de suministro pasivo, como activo de información, es decir, no sólo por posibilitar el acceso de los ciudadanos a la misma, sino, también, por facilitar de oficio aquella. A mayor abundamiento, podemos señalar, que el derecho de acceso a la información medioambiental, en su faceta de suministro pasivo, se ha perfeccionado respecto de su regulación precedente. Así, la Ley vigente, impone, a diferencia de antaño, la obligación de facilitar la información demanda, el órgano al que se ha dirigido la solicitud, si la misma obra en su poder, ya que la obligación de suministrar información, no deriva de una competencia sustantiva. Del mismo modo, se reduce el plazo de contestación de las peticiones de información, de dos meses, a un mes, salvo que el volumen y la complejidad de la información lo justifiquen. Pero con todo, la novedad más importante, es que las excepciones a la obligación de facilitar información ambiental, no operan automáticamente, debiendo la autoridad pública, ponderar, en cada caso, los intereses públicos y privados concurrentes y de denegar aquella, justificarlo, debida y adecuadamente. Por si ello fuera poco, establece el legislador, con una más que evidente finalidad hermenéutica, que las excepciones deberán

²⁰ Véase, sobre el particular, LOZANO CUTANDA, B., (Directora), **Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental.**, CGPJ, Madrid, 2008. De obligada consulta resulta, igualmente, PIGRAU SOLE, A., (Director), **Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Diez años del Convenio de Aarhus**, Atelier, Barcelona, 2009.

interpretarse de manera restrictiva. Por otra parte, el derecho de acceso a la información en medio ambiente, en su faceta de suministro activo, ha mejorado, también, ostensiblemente, respecto de su antecesora. Así, en la actualidad, las diversas Administraciones Públicas deben informar a los ciudadanos sobre los derechos de petición y acceso a la documentación que les reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo eso, sino ayudarles en la búsqueda de la información requerida. Por otro lado, pero dentro igualmente del denominado suministro activo de información, se impone a las Administraciones Públicas la obligación de elaborar listados de las autoridades públicas que poseen información ambiental, debiendo ser dichos listados, públicamente accesibles, con el fin de que los ciudadanos puedan localizar la información que precisan con la mayor rapidez y facilidad. Por último, también dentro de esta faceta, se amplía, notablemente, el tipo de información objeto de difusión, estableciendo unos mínimos ineludibles de obligada observancia y cumplimiento, en función de su importancia y de su urgencia.

Para terminar esta breve exposición acerca del Derecho de acceso a la información en materia medioambiental y a modo de resumen de lo que es, comporta y significa el mismo respecto de la tan traída y llevada transparencia administrativa, debemos señalar, que aquel, supera a esta, de principio a fin, entre otros, en aspectos tales, como los siguientes: Menor número de excepciones a la hora de poder negar la información demanda por los administrados; excepciones más detalladas y especificadas, lo que comporta una menor discrecionalidad; posibilidad, pese a darse una causa o motivo de denegación, de suministrar la información parcialmente; un menor, tiempo para responder a la información requerida; múltiples posibilidades de elegir el soporte en el que facilitar la información solicitada; un concepto más holístico y omnicomprendivo de lo que es, comprende y abarca la información;²¹ un concepto, igualmente, más lato, amplio y extenso de lo que debemos entender por autoridades públicas; innecesariedad de acreditar cualquier tipo o clase de

²¹ Así, entre otros aspectos relevantes que no contempla la legislación reguladora de la transparencia administrativa, pero sin embargo, sí, el Derecho de acceso a la información en materia medioambiental, se establece, que el alcance de la información –que salvo causa de excepción, habrá de ser facilitada–, puede llegar, hasta el extremo de demandar documentación y explicaciones sobre las políticas medioambientales que se pretenden implementar. En este sentido, nos remitimos por entero a MAGARIÑOS COMPAIRED, A., (Director), **Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas del medio ambiente**, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2005.

interés, ya sea legítimo o directo y menos aun, un derecho, para poder acceder a la información que se pretende; un concepto más laxo, flexible y omnímodo respecto de las personas físicas y jurídicas que pueden acceder a información; un mayor y más efectivo reconocimiento de los derechos con que cuentan los administrados a la hora de demandar información, así como de ayuda y orientación en su búsqueda; una mayor exigencia y cumplimiento por lo que a difusión de información se refiere, etc... En definitiva, pese a las innegables mejoras y avances que ha experimentado la transparencia administrativa, sobre todo, de un tiempo a esta parte, queda patente, que aun le falta progresar en múltiples aspectos, tanto de fondo, como de forma, para poder equipararse con la regulación que auspicia el Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente.

5. CONCLUSIONES

1.- La evolución de la transparencia administrativa en España –y en general, en todos los países desarrollados que conforman el denominado “*primer mundo*”– desde el surgimiento de la Administración Pública como tal poder ejecutivo, con las prerrogativas y gravámenes que le son propios, hasta los tiempos presentes, se ha caracterizado y de hecho, sigue caracterizándose, por ser: Unidireccional y creciente. Unidireccional, por seguir una sola dirección, un solo camino, caracterizado y aquí converge la segunda de las características apuntadas, por potenciar y acrecentar la transparencia administrativa.

2.- Se han ido alcanzado, gradualmente, pero de manera ininterrumpida, en el discurrir propio que caracteriza la evolución de la transparencia administrativa, nuevas e importantes metas, antes, ni tan siquiera imaginables, si bien, aun así, nos seguimos encontrando en la actualidad, con ciertas trabas, dificultades e impedimentos para poder acceder a la información o documentación que nos faculta el ordenamiento jurídico vigente, acaso debido –seguro–, a la inercia administrativa de tanto años, en el que el actuar era, precisamente, el contrario, así como al recelo y aprensión que tiene la Administración Pública a que fiscalicen su actuar, consciente, quizá, de que no hace sus “*deberes*” todo lo bien que debiera.

3.- Las mayores cotas o niveles de transparencia administrativa, se han debido siempre y en la actualidad siguen debiéndose, al Derecho de Acceso a la Información en materia Medioambiental. Ha sido este, en todo momento y lugar, el verdadero valedor, la vanguardia y referente a seguir por la transparencia administrativa, dado que esta última, a pesar de ir progresando más que adecuadamente, ha sido y es sobrepasada, invariablemente, por aquel. La explicación, no es otra, que el Derecho de Acceso a la Información en materia Medioambiental no procede de instancias Estatales, sino de la Unión Europea, la cual, es menos proclive al secretismo, ocultamiento y opacidad que, aun inconscientemente, sigue caracterizando a las Administraciones Públicas patrias y en nuestro caso, a la española.

4.- No se comprende muy bien, como los amplios y abundantes derechos de acceso a la información que se reconocen a favor de los administrados en el ámbito medioambiental, en virtud de la regulación propia de tal materia, sólo y exclusivamente, a pesar de los años transcurridos desde su implantación, se siguen reconociendo en aquella, sin extenderse a otras muchas materias en las que, *mutatis mutandis*, resultarían, igualmente y sin problema alguno, de aplicación. Es, esta, una asignatura pendiente que queda por cumplir y que hasta tanto en cuanto no se cumpla, impedirá que alcancemos las cotas recomendables y deseables de transparencia administrativa. Nótese, como el traslado y reproducción de tales derechos a otras disciplinas, no se ha producido al día de hoy, por incuria, cuando no, por impedirlo, directamente, los Estados, lo que no deja de ser harto significativo de su mentalidad y proceder.

5.- La transparencia administrativa, se mire por donde se mire, y más allá de ser recogida a modo de principio por la Constitución Española, debe ser la piedra angular de todo ordenamiento jurídico, por ser la garante, en última instancia, de todo Estado Social, Democrático y de Derecho que se precie. Sin aquella, decaen, por vacíos de contenido, los tres calificativos antedichos, que a más a más, caracterizan a un gran número de Estados, entre ellos, el nuestro. La transparencia administrativa nos posibilita, asimismo, medir el grado de autoconfianza, madurez, eficacia, buen hacer y proceder de los

diversos Estados. Así, el Estado que considera que lo hace aceptablemente bien, o muy bien, no tendrá problema alguno en que los ciudadanos, fiscalicen su actuar, antes bien, tratará de favorecer, cuando no, de exhibir y divulgar todo tipo y clase de documentación e información, ni tan siquiera solicitada, consciente, del resultado favorable y reconocimiento popular que por ello obtendrá. Por el contrario, el Estado que no esta seguro de su justo y recto proceder, o tiene dudas al respecto, lejos de alentar la información y el acceso a la documentación, propiciará, el secretismo, la opacidad y el ocultamiento, mayor, cuanto peor crea que lo ha hecho.

REFERENCIAS

ABELLA, **Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de hacienda**, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1882, pág 352.

BASSOLS COMA, M., La significación de la Ley de Procedimiento Administrativo en el Derecho Administrativo español. Especial consideración de la LPA de 1958, dentro del libro **Administraciones Públicas y Ciudadanos**, Coordinado por PENDÁS GARCÍA, B., Praxis, Barcelona, 1993, pág 36 y ss.

ESPAÑA. La Directiva 90/313/CEE, se materializó, en la Ley 38/1995, de 12 de Diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de Medio Ambiente.

FERNANDO PABLO, M M., **La Ley Común de Procedimiento Administrativo**, Colex, Madrid, 1993, pág 2.

LÓPEZ MENUDO, F., *Los principios generales del procedimiento administrativo*, **RAP**, 1992, nº 129, pág 40.

GONZÁLEZ PÉREZ, J y GONZÁLEZ NAVARRO, F., **Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre)**, Tomo I, Civitas, Madrid, 1999, pág 930.

LOZANO CUTANDA, B., (Directora), **Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental.**, CGPJ, Madrid, 2008. De obligada consulta resulta, igualmente, PIGRAU SOLE, A., (Director), **Acceso a la información**,

participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Diez años del Convenio de Aarhus, Atelier, Barcelona, 2009.

MAGARIÑOS COMPAIRED, A., (Director), **Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas del medio ambiente**, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2005.

MANGAS MARTÍN, A., **Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea**, Colex, Madrid, 2002.

SAINZ MORENO, F., *Secreto de información en el Derecho Público*, dentro de la obra colectiva, **Estudios sobre la Constitución Española**, en Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría., Coordinado por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, Vol. III (La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas), Civitas, Madrid, 1991, pág 2863 y ss.