

El derecho a recibir información administrativa local

(Freedom of information and Local Government)

Lazcano Brotóns, Iñigo

UPV / EHU. Fac. de CC. Sociales y de la Comunicación. Sarriena, s/n.
48940 Leioa

BIBLID [1137-4462 (2005), 11; 111-134]

Recep.: 07.04.04

Acep.: 22.07.04

El presente trabajo analiza el alcance de una serie de facultades que los ciudadanos tienen frente a las entidades locales, que se materializan en la obtención o el acceso a ciertas informaciones, datos o documentos que se hallan en su poder, y trata de elaborar, a partir de tales elementos, el contenido de un posible derecho a recibir información administrativa local.

Palabras Clave: Derecho a la información. Transparencia administrativa. Administración local.

Herritarrek tokiko erakundeen aurrean ahalmen saila aztertzen du lan honek. Horiek erakundeen esku dauden informazio, datu edo dokumentu batzuk eskuratzeko edo horietara iristeko moduetan gauzatzen dira. Elementu horietan oinarriturik, tokiko administrazioen informazioa jasotzeko eskubi-de posible baten edukia lantzen saiatzen da egileak lan honetan.

Giltza-Hitzak: Informazioa jasotzeko eskubidea. Gardentasun administrazioa. Tokiko administrazioa.

Ce travail analyse la portée d'une série de facultés des citoyens face aux organismes locaux, qui se matérialisent dans l'obtention ou dans l'accès à certaines informations, données ou documents en leur pouvoir, et tente d'élaborer, à partir de ces éléments, le contenu d'un éventuel droit à recevoir l'information administrative locale.

Mots Clés: Droit à l'information. Transparence administrative. Administration locale.

1. INTRODUCCIÓN

El flujo de informaciones que toda Administración Pública genera por sí misma teniendo como destinatarios a los ciudadanos puede, desde una perspectiva jurídica, ser analizado según tres criterios. En primer lugar, definiendo las diversas categorías de supuestos de suministro de información, así como sus bases normativas habilitadoras, en función de la finalidad a la que se destina esa información (por ejemplo, jurídicamente no es lo mismo la publicidad normativa que la información sobre los propios servicios, ni la publicidad institucional que la realización de campañas informativas de colaboración en sectores como la sanidad, los impuestos, etc.)(ARENA; 2000, 154 a 156). Una segunda posibilidad sería centrarse en el análisis de los efectos y las responsabilidades en que podría incurrir la Administración como consecuencia de la actividad difusora de información, sea ésta correcta o no (vinculación de su actividad, necesidad de compensar los daños generados, etc.) (GALÁN, 2000, 89 y ss.). Por último, y ésta será la postura adoptada en el presente trabajo, cabe realizar un estudio acerca de la posible existencia de un derecho de los ciudadanos a recibir información administrativa y de su eventual contenido (TORNOS, 2000, 11 y 20).

Ha de partirse del criterio de que el ámbito territorial en el que mayor proyección ha de disfrutar el llamado principio de transparencia administrativa, recogido legalmente e inherente a este derecho a la información ciudadana, sería el propio de las Entidades Locales, tanto por su proximidad a los ciudadanos y la afectación inmediata a su esfera de intereses, como por la propia tradición histórica (JIMÉNEZ PLAZA, 2003, 1017).

No existe, sin embargo, en el ordenamiento jurídico un reconocimiento formal y explícito del derecho a recibir información de carácter local, formulado así, genéricamente y sin ningún tipo de condicionante. La construcción del mismo puede derivarse, sin embargo, de un análisis integrador de las diversas facultades que son atribuibles a los ciudadanos (con distintas denominaciones y para diversas finalidades) en relación a los datos y documentos en poder de las instituciones públicas locales. El objeto de este trabajo es desentrañar el alcance de este derecho, con el fin de precisar el contenido de las obligaciones que el mismo puede generar en los poderes públicos locales y determinar, en consecuencia, los mecanismos más apropiados (organizativos y de gestión) para su efectivo cumplimiento.

Antes de abordar el análisis desde un punto de vista estrictamente jurídico, han de ser efectuadas algunas precisiones. La primera, referida al concepto de "información pública local". El empleo del término pudiera inducir a confusión. En este trabajo solo vamos a abordar el derecho a la información generada, básicamente, en la órbita de los poderes administrativos municipales (aunque las instituciones forales sean también, en parte, entidades de carácter local). En puridad, determinadas informaciones de carácter judicial (procesos, sentencias, decisiones de trámite, etc.) podrían tener también un alcance meramente local, desde el punto de vista de la relevancia de la infor-

mación (por oposición a una relevancia de ámbito territorial más amplio). Y no ha de ser olvidado que, efectivamente, estaríamos hablando (en el caso de tales actuaciones de jueces y tribunales) de informaciones de carácter público. Pero de las acciones de los jueces con relevancia exclusivamente local vamos a prescindir, pues nos obligaría a adentrarnos en el análisis de unas situaciones en que se hallan en juego derechos, libertades y obligaciones diferentes de las que concurren en los asuntos municipales de carácter administrativo (por ejemplo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, la imparcialidad judicial, etc.).

El derecho a recibir información de las entidades administrativas locales se puede proyectar, en ocasiones, sobre sujetos que sin ser directamente Administración Pública se encuentran con ella relacionados bajo algún tipo de vínculo jurídico (contratistas, concesionarios de servicios públicos, particulares con licencias o autorizaciones municipales, etc.). No vamos a reducir nuestro análisis a la visión más paradigmática de proyección de este derecho que es, sin lugar a dudas, la regulación del régimen de acceso a los documentos de la Administración. Como ya pusiera en su día de manifiesto CASTELLS ARTECHE (1984, 136) el derecho de acceso a los documentos es una de las piezas básicas del Estado de Derecho, por las diversas funciones de información, de control y de legitimación de la actividad pública, que cumple (ARZOZ, 1994, 107).

El estudio del derecho a recibir información administrativa local ha de ser abordado en función de varios factores. En primer lugar, el propio dato normativo. Se tratará de fijar y determinar las diversas previsiones legales que confluyen en esta materia. Normativa que tiene un origen diverso, puesto que pueden ser normas generales de regulación de la actuación de todas las Administraciones públicas –como las previstas en la Constitución (CE) o en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)–, o normas exclusivamente afectantes a los entes locales –la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (LBRL) o su desarrollo por el Decreto Legislativo 718/1986 por el que se aprueba el texto refundido (TRRL) o el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (ROF) aprobado por Real Decreto 2586/1986. Incluso también es posible la existencia de una normativa local propia de cada municipio dictada a estos efectos, aunque a ese nivel no podremos descender en esta exposición.

Las previsiones normativas nos condicionan las posiciones que pueden adoptarse en torno a la configuración de los diversos elementos constitutivos de este derecho: quiénes son sus titulares (diferenciando, las facultades que se reconocen a “todos” los ciudadanos, frente a las que se reconocen a solamente a los vecinos), su proyección respecto al hecho de que se trate de una información ya existente y documentada o aún por elaborar, y el grado de intensidad de las obligaciones que se generan en los sujetos vinculados por ese deber de tutelar el acceso a la información.

2. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS LOCALES

2.1. Bases normativas

El art. 18.1.e de la LBRL establece que es un derecho de los vecinos “ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución”. Más concretamente, el apartado 3 del art. 70 de esa misma ley señala que “todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución”. “La denegación o limitación de este derecho”, continúa señalando ese mismo precepto, “en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

El primer modo de expresión del derecho a recibir información pública local se concreta, precisamente, en el ejercicio de la facultad de acceder a la documentación administrativa en manos de la Administración local. La regulación de este derecho se efectúa, en lo fundamental, en el art. 105. b de la CE y ha sido desarrollada de manera general para todas las Administraciones Públicas por medio del art. 37 de la LRJPAC. Antes de comenzar el análisis de este último precepto y contrastarlo con lo establecido en lo dispuesto en la LBRL, se ha de indicar que el derecho de acceso del art. 105.b de la CE no es, en puridad, un derecho fundamental. Ni se halla recogido en el Título I de la CE, ni dispone, en consecuencia, de las garantías jurídico-constitucionales que corresponden a los derechos fundamentales. Por ello, entre otros motivos, el TS, en una discutida sentencia, afirmó que la posibilidad de ejercitarlo plenamente habría de esperar a que fuera desarrollado legislativamente (STS de 16 de octubre de 1979, Ar. 3369).

El art. 105. b de la CE, afirma 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”. La doctrina había propuesto, antes de la LRJPAC y para colmar su vacío, varias alternativas. La primera, interpretar este derecho de acceso como una facultad a incluir en el derecho a recibir información del art. 20 1.d de la CE, que sí es un derecho fundamental, con todas sus consecuencias (DESANTES, 1987, 160; BEL, 1990, 66). Una segunda posibilidad era interpretar como aplicable directamente el art. 105. b de la CE, aunque –como se ha señalado–, la jurisprudencia del TS no admitió tal opción (SAINZ MORENO, 1980, 118 y ss; BERMEJO, 1988, 23; MESTRE, 1998, 83; JIMÉNEZ PLAZA, 2003, 1024 y 1025). Hubo quien propuso, *de lege ferenda*, dotar en el futuro a tal derecho del mismo régimen de garantías que los derechos fundamentales, en especial, el recurso de amparo ante el TC y el procedimiento judicial preferente y sumario (CASTELLS, 1984, 152), algo que no prosperó en la LRJPAC. De esta ley no puede derivarse directamente ninguna de las propuestas referidas, pese a que la tesis de la inclu-

sión del derecho de acceso en el art. 20.1.d de la CE, tras haberse dictado la LRJPAC, la siguen manteniendo algunos autores (ver, por todos, FERNANDEZ RAMOS, 1997, 356). Por el contrario, otra parte de la doctrina (DIEZ SANCHEZ, 1999, 190 y 191; JIMENEZ PLAZA, 2003, 1022) discrepa de la calificación del derecho de acceso como un derecho fundamental casi autónomo, manteniendo su instrumentalidad característica que posibilita aceptar que no está exclusiva y necesariamente ligado a la realización de derechos fundamentales.

El art. 37 de la LRJPAC ha realizado una prolija, pero materialmente insuficiente, regulación de este derecho. Ordena el derecho de acceso incluyendo un amplio número de restricciones y limitaciones al mismo, algunas de las cuales ni tan siquiera se derivan de los límites expresamente fijados en la CE. Ello suscita incluso ciertas dudas en torno a su constitucionalidad (VILLAVERDE, 1995, 119 y 120). Puede afirmarse, sin forzar demasiado el discurso, que el derecho de acceso recogido en la CE queda convertido por la LRJPAC prácticamente en una auténtica facultad casi discrecional de la Administración (ALBERCH y CRUZ, 1999, 110). Algún autor (POMED, 1997, 460) llega a afirmar que en la regulación legal subyace un miedo enfermizo, no al conocimiento directo personal por los ciudadanos de los expedientes administrativos, sino un pánico antidemocrático a la posible actividad investigadora de los medios de comunicación social.

La ordenación legal tan restrictiva del derecho de acceso (en contraste con lo escueto de la proclamación constitucional del mismo) ha sido posible jurídicamente por no tratarse de un derecho fundamental. En virtud de su mencionada ubicación constitucional este derecho no tiene un “contenido esencial” que el legislador deba en todo caso respetar (a diferencia de lo que sucede con los derechos fundamentales). Se trata de un derecho de configuración legal, aunque progresivamente en el TS vaya calando la idea de que existe un “núcleo esencial, no dependiente de la configuración legal de su ejercicio” (STS de 30 de marzo de 1999, Ar. 3246) que no debe vulnerarse, lo que aproxima el entendimiento de este derecho a las líneas más avanzadas de la doctrina jurídica ya citada párrafos arriba.

2.2. Régimen general del derecho de acceso

La regulación general del derecho de acceso del art. 37.1 de la LRJPAC se articula de la manera siguiente. Sujetos legitimados para ejercerlo son los ciudadanos en general, sin ninguna otra circunstancia añadida o requisito legitimador suplementario, por lo que sería también perfectamente posible que lo ejerciese un periodista para el desarrollo de su actividad profesional o, como veremos, un medio de comunicación en cuanto tal (MESTRE, 1998, 103).

Dos cuestiones resultan discutibles respecto a la titularidad de este derecho: la situación de los extranjeros y la de las personas jurídicas (GARCIA MACHO, 1994, 49). Antes de la LRJPAC se afirmaba (POMED, 1989, 153 y ss) que este derecho sólo era atribuible a quienes, gozando de la nacionalidad española, hubieran alcanzado la mayoría de edad. Se trataría, según esta interpretación doctrinal, de una manifestación de los derechos de participación, vinculados a

la ciudadanía y a la plena capacidad de obrar del sujeto activo. Con posterioridad a la LRJPAC una postura contraria, más favorable a la extensión de este derecho a ambos colectivos, se va abriendo paso (FERNANDEZ RAMOS, 1997, 391; MESTRE, 1998, 191). Ello se materializa en la propia normativa de extranjería. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros (reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre) establece en su art. 6.2 que “los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local”. En principio, por lo tanto, su situación es idéntica a la de los restantes vecinos, por lo menos en relación a la documentación que obre en poder de la Administración municipal, aunque –como veremos– el derecho pueda tener una cierta potencialidad sobre otras Administraciones (EMBED, 1993, 109). Téngase en cuenta que un derecho de participación de mayor trascendencia política (el derecho de sufragio) es reconocido en la legislación a favor de los extranjeros, aunque con ciertos condicionantes (en el ámbito local, atendiendo a criterios de reciprocidad y en los términos de los Tratados internacionales firmados por el Estado español). La aceptación de la posibilidad de ejercitar el derecho de acceso a las personas jurídicas ha sido aceptada con mayor naturalidad y sin demasiadas controversias al respecto. La propia LBRL, en su art. 72, reconoce de manera expresa un específico derecho a la información local en favor de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos.

En cualquier caso, esta polémica ha sido, en gran medida, supérflua. No parece que, dadas las enormes cautelas con las que la LRJPAC configura este derecho, existan razones fundadas para denegar, en principio, el acceso en base al único motivo formal de la atribución de “ciudadanía”. Y esto es, por otro lado, de enorme importancia en relación a la actividad informativa: piénsese que el ejercicio del derecho podría pretenderse por un corresponsal extranjero o por un medio de comunicación extranjero en cuanto que tal medio.

Objeto del derecho de acceso pueden ser los registros y documentos que obren en los archivos administrativos. Para los documentos se exige que formen parte de un expediente, aunque este término no se define (DOMÍNGUEZ, 1995, 562), lo que puede resultar perturbador para el ejercicio del derecho, al existir documentos administrativos que pueden no formar parte de expediente (incluso, ni de procedimiento) alguno (FERNANDEZ RAMOS, 1997, 432). Así, pueden citarse un amplio elenco de ejemplos: comunicados oficiales, declaraciones formales, notas informativas, posicionamientos públicos, etc. La mención a los registros se refiere a los diversos libros registros que la Administración debe llevar: de entradas, de salidas, de actas de órganos colegiados, etc. Ahora bien, es necesario señalar que no todo acto, documento o expediente administrativo se inscribe en un libro registro.

En cualquier caso, el acceso puede realizarse sea cual fuere la forma de expresión (gráfica, sonora, en imagen, etc.) o el soporte material en que figuren los documentos. Pero si se trata de acceso a ficheros o archivos de datos susceptibles de tratamiento automatizado, el régimen jurídico será el de la Ley Orgá-

nica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y no el de la LRJPAC. Régimen que en este momento no vamos a analizar por las singularidades que plantea debido a su conexión con problemas relativos al uso de bases de datos informáticas por la Administración y su compatibilidad con el derecho de autodeterminación informativa constitucionalmente reconocido (art. 18.4 de la CE).

Se exige también que los expedientes, ha de entenderse que para el caso de acceso a documentos concretos, correspondan a procedimientos administrativos terminados. Esto supone un retroceso jurídico (PARADA, 1993, 157) y limita notablemente el derecho de acceso y el propio uso informativo de los documentos administrativos, ya que no se permite un acceso general (esto es, al margen de los sujetos interesados) a documentos en procedimientos que, aunque de interés público, no hayan finalizado. Ha de tenerse en cuenta que una limitación tan importante como la señalada en la LRJPAC no se hallaba expresamente citada en el texto constitucional al especificar el régimen básico del acceso.

El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso se regula en el art. 37.7 de la LRJPAC. Se ejercerá de forma tal que no se altere la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos. Se debe formular petición individualizada de los documentos que se deseen consultar, sin que pueda formularse (salvo que la Administración tenga a bien otorgar permiso discrecional) una solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. Pero la ley no concreta ni los criterios de individualización (¿la fecha? ¿el órgano? ¿la materia? ¿la combinación de algunos de estos elementos?), ni como puede accederse al documento cuando el ciudadano tiene una referencia vaga (aunque no genérica) de la existencia del documento. Aquí podrían jugar un importante papel previo la existencia de oficinas administrativas de información y atención al público, si las normas les atribuyeran más funciones que una mera información general (como luego veremos) y les exigiera una conducta activa de cooperación con las necesidades de los ciudadanos a la hora de identificar los documentos y expedientes sobre los que luego podrán ejercer el acceso.

El derecho de acceso conlleva 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. Como algunas normas se encargan de recordar (en especial las que regulan el derecho de acceso a la información ambiental en manos de las Administraciones Públicas), el coste de la copia ha de ser un coste razonable, entendiéndose por tal el coste del soporte físico de la información, y no ser adoptado como medida disuasoria del acceso.

En todo caso el ejercicio del derecho de acceso podrá ser denegado por la Administración, cuando prevalezcan razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo en tales casos dictarse por el órgano que deniega el derecho una resolución motivada (art. 37.4 LRJPAC). Puede observarse como se establecen ciertas barreras

al acceso, que algún autor ha calificado como de dudosa constitucionalidad (JIMÉNEZ PLAZA, 2003, 1035), fundamentadas en lo que en el Derecho Administrativo se conoce como “conceptos jurídicos indeterminados”. Esto quiere decir que la denegación del derecho de acceso por la administración no resulta discrecional, sino una conducta reglada. Ha de motivarse la causa de la denegación, determinándola en concreto. Evidentemente, existe un pleno control judicial *a posteriori* de los actos denegatorios del acceso, control que puede extenderse con plenitud sobre la valoración que la Administración ha efectuado de las causas denegatorias del acceso.

La LRJPAC no ha previsto la creación de ningún organismo específico para la tutela del derecho de acceso. Corresponderá a cada Administración determinarlo, pudiendo recaer esa función en las unidades administrativas de información y atención al público que existan en cada Administración (como luego veremos). Aunque quizás hubiera sido más apropiado, siguiendo modelos de derecho comparado, en especial del francés (CHAPUS, 2001, 490), haber creado alguna estructura institucional propia (PEÑALVER, 1994, 166), al estilo de las llamadas Administraciones independientes (POMED, 1997, 476), que no necesariamente habría de ser única ni centralizada.

2.3. Limitaciones legales o restricciones al derecho de acceso

Existen en el art. 37 de la LRJPAC una serie de supuestos de legitimación más restringida para ejercitar el derecho de acceso, por razón de los datos que contenga el documento.

Si los documentos contienen datos referentes a la intimidad de las personas, el acceso estará reservado exclusivamente a éstas. No se permite, por tanto, el acceso genérico de los ciudadanos (ni, por supuesto, de los periodistas, pese a la función social que cumplen) a tales documentos. La LRJPAC, además, prevé que en estos casos las personas aludidas, si observan que los datos son incompletos o inexactos, pueden exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno. No se menciona en la ley el derecho de los titulares a cancelar los datos que pudieran ser considerados irrelevantes o innecesarios para el desempeño de las funciones administrativas.

Si los documentos incluyen el nombre de las personas (siempre que no sean de carácter sancionador o disciplinario), y por su contenido pueden hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, el acceso podrá ser ejercido por los titulares de esos derechos y por terceros que acrediten un interés legítimo y directo. No se permite, por tanto, un acceso genérico de los periodistas a tales documentos (salvo en el extraño caso de que en alguno de ellos concurren tales requisitos), constituyendo así la LRJPAC una auténtica barrera al periodismo de investigación (POMED, 1997, 467). Ha de tenerse en cuenta que, salvo algunos de los documentos contenidos en los expedientes confeccionados para la elaboración de disposiciones de carácter general, casi todos los documentos de la Administración tienen carácter nominativo (POMED, 1997, 466). Por lo que

se refiere a los documentos administrativos de carácter sancionador o disciplinario, la LRJPAC solo permite acceder a los mismos a quienes fueran interesados en el expediente, y no a otros sujetos diferentes.

En algún caso la LRJPAC permite una modalidad de ejercicio del derecho de acceso más amplia que la hasta ahora expuesta. Puede autorizarse el acceso directo a la consulta de los expedientes (no individualizados), siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas, a los solicitantes investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante. Interés que habrá de ser valorado por la Administración. ¿Podrían los periodistas alegar un interés equiparable? El interés informativo no se cita expresamente en la LRJPAC, pero parte de los autores entienden que el periodismo de investigación ha de beneficiarse también de esta preferencia legal (CARRERAS, 1996, 58), aunque esta interpretación resulte sumamente discutible. No obstante, admitir esa (discutible) tesis no supondría demasiado avance dado el carácter discrecional (y pacato) de la regulación legal respecto del acceso directo de los investigadores (ALVAREZ RICO, 1994, 492).

La LRJPAC recoge una serie de supuestos de remisión de la regulación del acceso a lo dispuesto en la legislación sectorial específica. Corresponde a esa legislación específica determinar los sujetos del derecho de acceso, el objeto y sus límites. Se trata de las siguientes materias: materias clasificadas (reguladas en la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, reformada por Ley 48/1978, de 7 de octubre); documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal); archivos regulados por la legislación del régimen electoral (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General); archivos que sirvan a los fines de la función estadística pública (Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública); Registro Civil (Decreto de 14 de noviembre de 1958, reformado numerosas veces), Registro Central de Penados y Rebeldes (Ley 68/1980, de 1 de diciembre), y los demás registros públicos cuyo uso estuviera regulado por ley; a documentos por parte de los parlamentarios (estatales y autonómicos) y miembros de una Corporación Local; y fondos documentales existentes en los Archivos Históricos (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español).

Aunque la LRJPAC no lo preveía, se ha dictado también una normativa específica de acceso a la información en materia de medio ambiente (Ley 38/1995, de 12 de diciembre, dictada por las Cortes Generales y desarrollada posteriormente, en el caso de la CAPV, por la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente -LMA-). Esta normativa se aparta de la regulación común del derecho de acceso para adaptarla a las exigencias del derecho comunitario europeo, exigencias que el art. 37 de la LRJPAC no cubría en esta materia (SANCHEZ MORON, 1995, 51), y librarla de los encorsetamientos de aquella ley (GARCIA URETA y ARROSPIDE, 1996, 61). Se trata de una normativa sumamente interesante, y que proyecta sus efectos también sobre las entidades locales, puesto que:

- a) Define en términos amplios pero precisos los sujetos legitimados. La ley estatal (Ley 38/1995) señala que “todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad”, añadiendo que “el mismo derecho se reconoce a las personas no comprendidas en el párrafo anterior, siempre que sean nacionales de Estados que, a su vez, otorguen a los españoles derecho a acceder a la información ambiental que posean”. La LMA vasca es aun más generosa (y más en la línea de la normativa europea) pues obvia toda referencia a la nacionalidad o al domicilio de las personas (físicas o jurídicas) a la hora de reconocerles este derecho.
- b) Incluye como sujetos afectados por el derecho de acceso no solo a las Administraciones Públicas señaladas en el art. 2 de la LRJPAC (la estatal, las autonómicas, las locales y la institucional), sino también, en determinadas condiciones, a particulares. La ley estatal (Ley 38/1995) establece que “los empresarios, individuales o sociales, que gestionen servicio públicos relacionados con el medio ambiente bajo cualquiera de las modalidades establecidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, están obligados a facilitar la información relativa al medio ambiente que la administración pública titular del servicio les solicite, a los efectos de que ésta pueda cumplir con las obligaciones determinadas en esta ley”. El acceso de los ciudadanos a esa información de un empresario sería, por lo tanto, indirecta (a través de la Administración titular del servicio). Más favorecedora del acceso se presenta la LMA vasca, ya que, a estos efectos, sitúa la posición de los “concesionarios de servicios públicos relacionados con el medio ambiente”, en el mismo plano que las propias Administraciones Públicas.
- c) Tanto la normativa estatal como la autonómica vasca, incluyen posibles causas de denegación no siempre identificables con las fijadas en la LRJPAC (por ejemplo, que la divulgación de los datos pudiera perjudicar el medio ambiente: art. 18.1.g de la LMA), y principios de ejercicio del derecho que deberían ser generalizables más allá de la información ambiental (como el principio de separabilidad, cuando se entremezclen datos a los que no es posible acceder y datos a los que sí) (LASAGABASTER, GARCÍA URETA y LAZCANO, 2004, 270 y ss.).

Por último, la LRJPAC incluye una serie de materias respecto de cuyos expedientes no puede ejercitarse el derecho de acceso. La relación de supuestos de la LRJPAC supera los límites reflejados en el art. 105.b de la CE, lo que, según parte de la doctrina (VILLAVERDE, 1995, 121 y 122) podría plantear problemas en cuanto a su constitucionalidad (en contra, SANTAMARÍA, 1993, 142; EMBID, 1993, 115; FERNANDEZ RAMOS, 1997, 448).

Tales documentos o expedientes excluidos del acceso son los siguientes: los que contengan información sobre actos de los gobiernos estatales y autonómicos en el ejercicio de competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo; los que contengan información sobre la Defensa Nacional y la Seguridad del Estado; los de 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; los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial; y los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. No parece que, por motivos competenciales, todos estos supuestos de denegación estén a disposición de todas las Administraciones. Por ejemplo, las Administraciones Locales, difícilmente podrán argumentar como motivos de denegación del acceso la seguridad o defensa del Estado o la política monetaria (EMBED, 1994, 118).

2.4. Las particularidades del régimen local

Comparando la regulación general del derecho de acceso en el art. 37 de la LRJPAC y lo dispuesto en la normativa local reseñada, pueden señalarse las siguientes observaciones.

En primer lugar, aunque el art. 18.1.e de la LBRL aluda a la posibilidad de solicitar a la administración municipal la documentación conforme a lo establecido en el art. 105 de la CE, en tanto en cuanto que derecho de los “vecinos” (en puridad, los inscritos en el Padrón municipal), de esto no puede derivarse régimen discriminatorio alguno respecto de quienes no lo sean. Téngase en cuenta que el propio art. 70.3 de la LBRL se refiere, a estos efectos, a “todos los ciudadanos”. El precepto jugaría, así, como una especie de recordatorio (los vecinos tienen la posibilidad de ejercitar el derecho de acceso a la documentación local), y no como una norma limitativa de ese derecho para quien no tenga tal categoría jurídica. Incluso, como se ha señalado, las previsiones legales han de ser interpretadas en el sentido más favorable para que tales derechos puedan ser ejercitados incluso por extranjeros (sean o no vecinos) y por personas jurídicas.

Otro problema particular que plantea el art. 70.3 de la LBRL es el de interpretación conforme a la propia LRJPAC. El derecho de acceso se reconoce en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105.b de la CE. Y a la hora de fijar las causas de denegación, cuya resolución ha de ser necesariamente motivada, la LBRL solo menciona las previstas en el texto constitucional. Esto se debe, sin lugar a dudas, a que en el momento de dictarse la LBRL aun no se había adoptado la legislación de desarrollo del art. 105.b de la CE y el legislador, por lo tanto, no podía prever el restrictivo marco que iba a fijar la LRJPAC al derecho de acceso. Lo dispuesto en el art. 70.3 de la LBRL no puede ser interpretado eliminando como causas de denegación del derecho de acceso a la documentación local aquéllas establecidas en la LRJPAC pero que no habían sido citadas en la LBRL. Ni tampoco en el sentido de que, si aceptamos que todas las cláusulas limitativas del acceso de la LRJPAC son aplicables, solo hubiera que motivar las denegaciones basadas en las restricciones citadas

directamente en la LBRL (la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas), y no en las restantes señaladas en la LRJPAC.

Por último, la referencia del art. 70.3 de la LBRL a que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones Locales y sus antecedentes, no es algo diferente del derecho de acceso a la documentación local en general. Tal previsión ha de ser interpretada también en los términos del art. 105 b. de la CE, por lo que algunos acuerdos o algunos antecedentes de los mismos pueden resultar excluidos de conocimiento general por los ciudadanos en virtud de las limitaciones de la LRJPAC.

3. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CONCEJALES A LA DOCUMENTACIÓN LOCAL

Una situación particular, desde el punto de vista del ejercicio del derecho de acceso a la documentación local y a sus expedientes, se deriva del dato de que quien pretenda ejercitar esa facultad sea, precisamente, un concejal. Ya hemos visto como la LRJPAC establece expresamente que el acceso de los miembros de una Corporación local a los documentos obrantes en los archivos municipales, se regirá por su normativa específica, que en este caso es la propia LBRL y su normativa de desarrollo ya citada, en el apartado relativo al Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales (Capítulo V de la LBRL).

El art. 77 de la LBRL establece que “todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”. Añade a continuación que “la solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiese presentado”. La petición se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el plazo fijado (art. 14.1 del ROF). La denegación del acceso a la documentación local solo puede hacerse por resolución o acuerdo motivado (art. 14.2 del ROF). El propio ROF se encarga de regular con detenimiento los supuestos en los que los servicios administrativos locales están obligados a facilitar la información sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado (art. 15) y las posibilidades de consulta y examen concreto de los expedientes libros y documentación en general (art. 16).

En cualquier caso, la dinámica del acceso a la documentación local, en el supuesto de tratarse el sujeto activo de un miembro de la Corporación, resulta significativamente diferente de la propia del derecho de acceso de cualquier ciudadano. Aquella responde más bien a las exigencias de un control del gobierno local por la oposición que a la satisfacción de las necesidades informativas de la

colectividad (de manera general o a título particular). Como ha señalado MESTRE (1998, 94) “el derecho que reconoce el art. 105.b de la CE tiene una vertiente específica cuando sus titulares son representantes de los ciudadanos y ejercen los derechos que reconoce el art. 23.2 de la CE, de tal manera que, para estos supuestos, la eficacia del derecho de acceso a archivos y registros administrativos es ciertamente más intensa que la propia que deriva del art. 105.b”.

4. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS PROCEDIMIENTOS LOCALES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

La información pública es un trámite procedimental que pretende garantizar la participación funcional de los ciudadanos en determinados procedimientos administrativos (FERNANDEZ MONTALVO, 1993, 302). Su finalidad es ilustrar al órgano administrativo decisor a través de la participación ciudadana. El origen de este procedimiento se halla en el derecho francés, en la técnica de las encuestas públicas (sobre todo en materia de obras, urbanismo y ordenación territorial). Pero en la LRJPAC no hay, a diferencia de lo que sucede en Francia, un órgano encuestador diferenciado encargado de hacer el informe final. En el ordenamiento español quien recibe las alegaciones, las responde y las estima (o no) suele ser quien promueve el proyecto (generalmente el principal valedor de que salga adelante).

Según el art. 86.1 LRJPAC el órgano administrativo competente para la resolución podrá acordar este trámite cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, si bien esta decisión no siempre es plenamente facultativa, puesto que en muchos casos las propias normas sectoriales exigen su apertura como un trámite esencial (por ejemplo, para la aprobación de ordenanzas locales, planes urbanísticos y de ordenación territorial, proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, licencias, etc.). Fuera de estos supuestos, obligatorios por ley, la posibilidad de abrir un período de información pública resulta bastante discrecional.

Aunque la LRJPAC no diga nada al efecto, éste es un trámite que debe realizarse en la fase inicial del procedimiento en cuestión (FANLO, 1993, 244, GARCIA DE ENTERRIA, 2000, 486). ¿Cómo se lleva a cabo la misma? Según la LRJPAC, la información pública se anunciará en el Boletín Oficial del Estado, en el de las CCAA o en el de la provincia, según el ámbito de la resolución que se dicte. Cualquier persona puede examinar el expediente o la parte del mismo que se acuerde, no exigiéndose para ello legitimación alguna (FANLO, 1993, 243). De ahí la conexión entre este trámite procedimental y el derecho a recibir información pública local. A través de este trámite los ciudadanos pueden informarse de la marcha y el estado actual de algunos procedimientos administrativos que en el futuro van a materializarse en decisiones (sean normas o actos). Aunque la información (materializada poniendo a la vista de quienes acudan el expediente concreto, en el estado que se encuentre en ese momento) no es el único objetivo de la información pública, pues la misma pretende también convertirse en un mecanismo de participación (se admiten sugerencias, alegaciones, observacio-

nes, etc., de cualquier ciudadano que participe en el mencionado trámite). Por ello, el anuncio publicado señalará el lugar de exhibición del expediente y el plazo para formular alegaciones.

En cuanto a los efectos del trámite de información pública, podemos distinguir los efectos sobre las personas y sobre el propio procedimiento. En relación a las personas hay que señalar que la incomparecencia de los interesados no impedirá a los mismos interponer los recursos pertinentes contra la resolución. No informarse, ni formular alegaciones, no hace perder los derechos que los ciudadanos tienen en relación al asunto principal. Por otra parte, la comparecencia en el trámite no otorga, por sí misma, la condición de interesado. Nadie es titular de derecho alguno por el mero hecho de haber participado en el trámite. Pero si se presentan alegaciones por los ciudadanos, éstos tienen derecho a una respuesta razonada de la Administración, respuesta que puede ser común para las que sean iguales. En relación al procedimiento en sí, hay que afirmar que el Tribunal Supremo suele negar consecuencias anulatorias a la omisión del trámite de información pública, salvo cuando el mismo se establece en la normativa específica con carácter preceptivo y esencial (por ejemplo, en los planes de urbanismo) (FERNANDEZ MONTALVO, 1993, 302; PARADA, 1993, 306). La jurisprudencia más avanzada ha reconocido efectos invalidantes a la falta de respuesta expresa a las alegaciones presentadas en este trámite, en el procedimiento de elaboración de ciertos planes (STS de 4 de marzo de 2003, Ar. 3762).

5. EL DERECHO DE LOS INTERESADOS A LA INFORMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL

El trámite de información pública tiene una vocación generalista desde el punto de vista de la puesta a disposición del público de determinada documentación administrativa y de la participación ciudadana. Pero en todo procedimiento administrativo (exista o no el trámite anterior) ha de darse obligatoriamente la posibilidad de recibir una información singularizada, reconocida legalmente. Esta información particularizada no corresponde a todos los ciudadanos en general, sino solamente a aquellos cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados por la decisión que se tome, los calificados por la LRJPAC como “interesados”.

Los ciudadanos tiene derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos (art. 35 a LRJPAC). También a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos (art. 35.b LRJPAC). Ambos derechos son manifestaciones de un derecho más global que tienen los interesados a la información en los procedimientos administrativos locales en que participen. Y este derecho puede proyectarse incluso a fases anteriores a la propia iniciación del procedimiento, desde el momento en que también se reconoce legalmente un derecho “a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigen-

tes, impongan a los proyectos o solicitudes que se propongan realizar” (art. 35. g LRJPAC).

La distinta naturaleza de este derecho respecto del reflejado en el art. 105 b. de la CE (y desarrollado en el art. 37 de la LRJPAC), hace incomprensible que esta última ley establezca que en el trámite de audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo que se instruya, se excluya de poner de manifiesto a éstos o a sus representantes las informaciones y datos a que se refiere el art. 37.5 LRJPAC, esto es, aquéllos que de maneja general están excluidos del derecho de acceso. Negar el acceso a esos documentos a un tercero puede resultar admisible, pero hacerlo a un interesado en un procedimiento concreto puede estar bordeando la frontera de la propia Constitución (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, 2002, 501 y 502).

6. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL

Al margen de toda relación jurídica que pudiera tenerse con la Administración en un procedimiento administrativo concreto o de la que se deriva de haber participado en un trámite de información pública, el ordenamiento reconoce, de manera no ciertamente contundente, el derecho a lo que podemos llamar una información administrativa general. El art. 35 g de la LRJPAC (ya citado) menciona un derecho genérico a obtener información (y orientación) de la Administración Pública, aunque con un sentido finalista (en relación a los requisitos técnicos o jurídicos de proyectos, actuaciones o solicitudes que fueran a ejercer), lo que ha llevado a algún autor a negar que de ese precepto se derive el fundamento de dicha información administrativa general (CERRILLO, 2000, 231). Por otro lado, la propia LBRL, en su art. 18 1.e, distingue entre un derecho a “ser informado” y un derecho a presentar solicitudes de acceso a la documentación local. Aunque se ha interpretado de manera habitual que el primero no sería sino la consecuencia lógica de la satisfacción del segundo por parte de una Administración cumplidora de sus obligaciones, es evidente que el derecho a ser informado puede tener un carácter autónomo, no vinculado al ejercicio del art. 105 b de la CE. De una manera más taxativa afirma el art. 69.1 de la LBRL que “las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad”, lo que supone incorporar, sin lugar a dudas, la obligación de facilitar información administrativa general a los ciudadanos por parte de las entidades locales (CERRILLO, 2000, 265).

El ejemplo de información administrativa general con una mayor y más precisa regulación puede hallarse con claridad en la Administración General del Estado. El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, regula con detenimiento los servicios de información administrativa y atención al ciudadano en el ámbito de esa Administración. Esta norma distingue entre una información administrativa general y otra particular.

La información administrativa general sería la “relativa a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y

unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar, la referente a la tramitación de los procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación” (sobre el alcance de estos conceptos ver: CRUZ y MIKELARENA, 1998, 264 y ss). Esta información general ha de facilitarse obligatoriamente a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna. Es más, cuando se considere conveniente una mayor difusión, la información de carácter general deberá ofrecerse a los grupos sociales o instituciones que estén interesados en su conocimiento. Se utilizarán para ello los medios de difusión que en cada circunstancia resulten adecuados, potenciando aquellos que permitan la información a distancia, ya se trate de publicaciones, sistemas telefónicos o cualquier otra forma de comunicación que los avances tecnológicos permitan.

Por el contrario la información administrativa particular es la concerniente al estado o contenido de los procedimientos en tramitación y a la identificación de las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramitan los mismos, que debe ser proporcionada solo a los interesados en el procedimiento, y que nosotros hemos analizado en el apartado precedente.

Pues bien, respecto de la primera de ellas (la información administrativa general) el citado reglamento desarrolla cuestiones tales como las unidades departamentales encargadas de las funciones de información general (su conexión con otras unidades informativas, centros directivos y otras dependencias de la Administración; las funciones que a las mismas corresponde desarrollar –crear bases de datos, apoyo documental a otras unidades, participar en la elaboración y distribución de publicaciones y demás medios de difusión del Departamento, participación en campañas informativas, etc.–) y las oficinas de información y atención al ciudadano.

La normativa local más próxima a estas cuestiones sería la contenida en el art. 230.1 del ROF: “existirá en la organización administrativa de la Entidad una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad a que se refiere el artículo anterior, así como el resto de la información que la misma proporcione, en virtud de lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril”. Esta Oficina de Información podrá estructurarse de forma desconcentrada si así lo exige la eficacia de su función (art. 230.3 del ROF). La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales (art. 230.2 del ROF). Las peticiones de información deberán ser razonadas, salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente (art. 230.4 del ROF).

7. EL DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL Y LA OBLIGACIÓN DE GENERARLA

El ejercicio de las diversas facultades en que se materializa el derecho a la información local, que hasta el momento hemos analizado, parte de una clara idea previa: se trata de una información ya existente, en tanto en cuanto que ya se encuentra documentada o incorporada a un soporte informativo concreto (que no tiene por qué ser necesariamente escrito). Lo único que varía es la condición de quien accede al mismo en conexión con el objeto de la pretensión informativa (si es un ciudadano en general, un interesado, un concejal, un partícipe en una información pública).

Un paso más podría darse en el análisis de este tema. ¿Hasta qué punto existe una obligación de la Administración local no ya de permitir el acceso a la documentación existente sino de proceder a la elaboración informativa de unos datos que con anterioridad no aparecían documentados, en virtud de la existencia de un derecho a recibir información? La pregunta tiene su interés (no en vano el derecho a recibir información aparece constitucionalizado en el art. 20.1.d de la CE) y puede ser respondida desde varias perspectivas.

En ocasiones es el propio ordenamiento el que obliga a la Entidad Local a elaborar una información y a incorporarla a un documento. La falta de cumplimiento de esta obligación sería controlable judicialmente por responder a los esquemas de la inactividad administrativa. En efecto, en ocasiones las normas obligan a los Municipios, al margen de las decisiones concretas que adopten en el uso de sus competencias, a recopilar y tratar una información de carácter variado (memorias, análisis, índices estadísticos, etc). Si los municipios ejercitan correctamente sus competencias, los problemas de acceder a estas informaciones son similares a los ya analizados en apartados precedentes. Si no lo hacen, la dificultad estriba en la posibilidad de que a través de un control judicial contencioso-administrativo de la inactividad municipal pueda efectivamente llegar a salvaguardarse en última instancia el acceso a la información (pues el órgano judicial, a lo más que puede llegar es a determinar un plazo para que la Administración cumpla con su obligación: art. 71.1 c de la LJCA).

Por eso es importante que las normas concreten con precisión el alcance y contenido de estos deberes de elaborar (y de proporcionar) ciertas informaciones. Un buen ejemplo de ello, en relación a las asociaciones de vecinos, es el del art. 72 de la LBRL, el cual establece que las Corporaciones Locales han de facilitar a las mismas “la más amplia información sobre sus actividades”. Aunque la referencia pueda resultar genérica, el art. 234 del ROF, desarrollando el anterior, ha establecido que “sin perjuicio del derecho general de acceso a la información municipal reconocido a los vecinos en general, las Entidades a las que se refieren los artículos anteriores disfrutarán, siempre que lo soliciten expresamente, de los siguientes derechos: a) Recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el obje-

to social de la entidad. En los mismos supuestos recibirán las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales. b) Recibir las publicaciones, periódicas o no, que edite el Ayuntamiento, siempre que resulten de interés para la Entidad, atendido su objeto social” (art. 234 del ROF). En la legislación sectorial los ejemplos son numerosos. Por el contrario, en otras ocasiones, las previsiones normativas resultan bastante tenues e, incluso, irrelevantes (PARADA, 1993, 160) como para deducir la existencia de deberes concretos en la Administración correspondiente. Así sucede, por ejemplo, con la propia LRJPAC, que, en el mismo precepto en el que se regula el derecho de acceso, establece que 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” (art. 37.9 LRJPAC) y 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 alegados por los particulares en sus relaciones con la administración” (art. 37.10 LRJPAC).

Y es que el gran problema que existe en esta materia es que, a falta de una determinación legal que obligue a elaborar una cierta información, el Ayuntamiento puede negarse a ello, por mucho que la información solicitada sea de interés público. Pongamos, por ejemplo, que alguien solicita el número de peatones atropellados en las calles de una determinada localidad en un determinado año, cuando el municipio ni ha elaborado esa información, ni existe norma que le obligue a ello. Del genérico derecho a la información no puede derivarse tal obligación de elaboración informativa para las autoridades públicas si previamente no existe una norma determinando el alcance de la obligación. Esto es algo que ha venido a señalar, en ciertos casos, el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El derecho a recibir informaciones (establecido en el art. 10.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos –CEDH– de 1950 y cuyo reflejo, en el ordenamiento español, sería el art. 20.1.d de la CE) prohíbe esencialmente a una autoridad pública impedir a cualquier persona recibir las informaciones que otros sujetos aspiren o puedan consentir en proporcionarle (STEDH de 26 de marzo de 1987, *asunto Leander*; y STEDH de 7 de julio de 1989, *asunto Gaskin*). Pero, al margen de que la normativa estatal interna sea más generosa en este punto, todavía no se ha llegado a declarar que ese derecho a recibir información suponga la obligación para el Estado de recoger y divulgar la información *motu proprio*. En efecto, en el caso *Guerra y otros c. Italia* (STEDH de 19 de febrero de 1998) el TEDH declaró que en las circunstancias concretas del caso (cuatrocientas personas a las que se denegó el acceso a determinados datos relacionados con la actividad contaminante de una industria radicada a menos de un kilómetro de sus domicilios) el art. 10.1 del CEDH (que consagra el derecho a recibir información) no podía interpretarse en el sentido de entender que impusiera a un Estado obligaciones positivas de recogida e información *motu proprio* de informaciones.

8. EL DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN Y LA CREACIÓN DE MEDIOS INFORMATIVOS LOCALES

Una consideración final sobre el alcance del derecho a recibir información administrativa local ha de referirse necesariamente al papel de los Ayuntamientos en la creación, organización y funcionamiento de los medios de comunicación locales. En ocasiones la legislación reconoce a los Municipios la posibilidad de gestionar determinados medios catalogados técnicamente como servicios públicos. Así sucede con las televisiones locales y las radios locales que emiten en frecuencia modulada, las cuales, al margen de que para funcionar requieran una concesión administrativa del Gobierno autonómico correspondiente, pueden ser de titularidad pública municipal. Junto a ello es innegable (y la experiencia así lo indica) la posibilidad que tienen los Ayuntamientos de crear y editar medios escritos de difusión, sean periódicos (tales como revistas, boletines informativos, etc.) o unitarios (libros).

No es el momento de detenernos en este particular régimen jurídico de los medios de comunicación públicos locales. Sólo hemos de afirmar que los mismos pueden perfectamente servir para canalizar algunas funciones informativas derivadas del respeto del principio de transparencia local y, por ende, para satisfacer ciertas obligaciones derivadas del genérico derecho de los ciudadanos a la información local. Ya hemos visto como en algunas normas se hace una referencia a este papel. El art. 234 del ROF, indica que las asociaciones de vecinos tiene el derecho a recibir las publicaciones, periódicas o no, que edite el Ayuntamiento, siempre que resulten de interés para la Entidad, atendido su objeto social. También la exigencia del art. 37.10 de la LRJPAC sobre la obligación de publicar regularmente 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 alegados por los particulares en sus relaciones con la administración, puede ser cumplida, por ejemplo, mediante una publicación anual de la entidad local. Las propias convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno, además de hacerse públicas en el tablón de anuncios de la Entidad local, se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad (art. 229.1 del ROF). Para la publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarios y de todos los acuerdos del Pleno, de la Comisión de Gobierno y de las resoluciones del Alcalde, además de la exposición en el tablón de anuncios de la Entidad, pueden utilizarse como medios, bien la edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un boletín informativo de la entidad, bien la publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad (art. 229, apdos. 2 y 3 del ROF).

El papel que los medios de comunicación públicos municipales pueden desempeñar para favorecer el acceso a la información local puede ser mayor. En algunos supuestos puede pensarse en la propia difusión de las sesiones de los órganos municipales, algo que ya suelen realizar a fecha de hoy incluso algunas televisiones locales privadas. Ha de tenerse en cuenta que las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas (art. 70.1 de la LBRL),

aunque con excepciones (decididas por mayoría absoluta) cuando el debate y la votación de determinados asuntos pudiera afectar a los derechos al honor, a la intimidad o a la propia imagen de los ciudadanos. No son públicas, por el contrario, las sesiones de la Comisión de Gobierno ni de las Comisiones Informativas (art. 227.2 ROF). Las sesiones de los demás órganos complementarios que puedan ser establecidos por el Reglamento Orgánico Municipal podrán ser públicas, en los términos que prevea la legislación y las reglamentaciones o acuerdos plenarios por los que se rijan (art. 227.3 ROF). Pues bien, la retransmisión de las sesiones de estos órganos (o de algunas de ellas) constituye un formidable ejemplo de transparencia, de inducción a la participación ciudadana, de reforzamiento del control de los actos municipales, y puede, incluso, contribuir notablemente a reforzar la eficacia de las decisiones públicas que se adopten.

Pero dos reflexiones jurídicas se imponen en esta materia. La primera hace referencia a la necesidad de cumplir lo establecido en el art. 20.3 de la CE. En efecto, según este artículo “la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”. La exigencia de ley es cumplida taxativamente tratándose de medios audiovisuales y, en materia de medios locales escritos, la propia LBRL amén de la normativa local específica, puede cumplir tal función. Tres consecuencias importantes se derivan de este artículo: a) el control “parlamentario” al que alude la CE ha de entenderse como control por el pleno del Ayuntamiento (órgano al que le corresponde controlar política e informativamente la actividad del medio público local); b) se ha de garantizar un acceso de los grupos sociales y políticos significativos localmente al medio de comunicación, lo que quiere decir, al menos, a parte de su programación (a concretar en la normativa específica del medio); c) la actividad del medio local ha de respetar el pluralismo social y político, aunque, como sucede con los restantes medios públicos de comunicación, el ordenamiento estatal carece de vías procedimentales y mecanismos jurídicos apropiados para defender esa finalidad.

Una segunda consideración jurídica puede hacerse respecto de la posición de la Entidad local frente al medio de comunicación de su titularidad. En realidad se puede producir una cierta confusión de papeles entre ejercer como Administración o como titular del medio. Lo cual tiene consecuencias jurídicas importantes. Conductas que, de ser realizadas por los órganos de la Entidad local en relación a medios locales privados (incluso subvencionados por la misma), serían ilegales, como –por ejemplo– ordenar la retirada de una publicación local de sus puntos de venta o distribución o censurar previamente parte de sus contenidos, pudieran ser legítimas en el caso de ser realizadas por esa entidad en tanto en cuanto que titular (editora) de la publicación correspondiente, siempre que se abordara por los órganos competentes que rigen la actividad de ese medio público local.

9. CONCLUSIONES

La transparencia administrativa ha dejado de ser un mero principio doctrinal (ARENA, 1991, 15 a 25; RODRÍGUEZ-ARANA, 1995, 462; CERRILLO, 1998, 27 y ss.), para pasar a estar recogida legislativamente (desde la Ley 4/1999, de 13 de enero) como principio general de actuación de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos (art. 3.5 LRJPAC). Pero el principio de transparencia no sería prácticamente nada (a salvo de sus funciones de directriz interpretativa) sin un catálogo de derechos y facultades en manos de los ciudadanos por medio de los cuales se puede acceder a la información administrativa.

La ausencia de una ley municipal vasca impide precisar, más allá de lo ya dicho en relación a la normativa estatal, el alcance de las obligaciones informativas de los municipios para satisfacer el derecho de los ciudadanos a la información. Hay que tener presente, por otro lado, que la distinta configuración de cada municipio en sus elementos esenciales (población, organización, servicios a prestar etc.) obligaría quizás a pensar en modelos diferentes para la satisfacción de las necesidades informativas del público. Es deseable una cierta variedad de opciones que huya de esquemas rígidos que presupongan una pesada organización administrativa de carácter informativo y que puedan adaptarse a cada situación. En especial, una cuestión a considerar es si para el desarrollo efectivo de todos estos objetivos basta la creación, al estilo tradicional pero que no sirven para cumplir a fondo el derecho establecido (BEATO, 2002, 63), de simples oficinas de información y atención al público o, de manera compatible con las anteriores (o incluso integrándolas), si no son necesarios unos gabinetes específicos de comunicación que pudieran servir (sobre todo en Municipios de una cierta envergadura) de instrumento de relación informativa general (no individualizada) con los ciudadanos y con los propios medios de información.

Por último, un dato para el futuro. Las normas que en este trabajo se han analizado (la CE, la LRJPAC, la LBRL, el TRRL, el ROF), no incorporan a sus previsiones, salvo alguna referencia aislada de la LRJPAC a los Registros y las notificaciones (AGIRREAZKUENAGA y CHINCHILLA, 2001, 35 y ss.), la regulación del derecho a la información local a través de los nuevos medios informáticos y de telecomunicaciones. Una regulación general en este sentido (siempre que no signifique un aumento de los indeseables efectos de la llamada “brecha digital”) pudiera servir para garantizar bastantes de las facultades de las aludidas en este trabajo y muchas otras (la total publicidad de las normas a través de internet, por ejemplo).

10. BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki y CHINCHILLA, Carmen, “El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 109, 2001.
- ALBERCH FUGUERAS, Ramón y CRUZ MUNDET, José Ramón, *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*, Madrid: Alianza, 1999.

- ALVAREZ RICO, Manuel y ALVAREZ RICO, Isabel, "Derecho de acceso a los Archivos y Registros administrativos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *Revista de Administración Pública*, 135, 1994.
- ARENA, Gregorio, "La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi", en ARENA, Gregorio (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bolonia: Il Mulino, 1991.
- ARENA, Gregorio, "Introducción a la Administración Compartida", en TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2000.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, "Administrazio-agiriak ezagutzeko eskubidea ("Akteneinsichtsrecht") zuzenbide alemaniarrean", en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (ed.), *Prozedura Administratiboko 30/1992 Legeari buruzko ihardunaldiak*, Oñati: IVAP, 1994.
- BEATO ESPEJO, Manuel, *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos*, Madrid: Tecnos, 2002.
- BEL MALLEN, Jose Ignacio, *El Derecho a la Información Local*, Madrid: Ciencia Distribución, 1990.
- BERMEJO VERA, Jose, "El secreto en las Administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas en el Ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 57, 1988.
- CARRERAS SERRA, Lluís de, *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*, Barcelona: Ariel, 1996.
- CASTELLS ARTECHE, Jose Manuel, "El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública", *Revista Vasca de Administración Pública*, 10-1, 1984.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustín, *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, Valencia: Tirant lo blanch, 1998.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustín, "Régimen jurídico de la información administrativa", en TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2000.
- CHAPUS, René, *Droit administratif general. Tome 1*, 15ª ed., Paris: Montchrestien, 2001.
- CRUZ MUNDET, Jose Ramón y MIKELARENA PEÑA, Fernando, *Información y documentación administrativa*, Madrid: Tecnos, 1998.
- DESANTES GUANTER, Jose María, *Teoría y régimen jurídico de la documentación*, Madrid: Eudema, 1987.
- DIEZ SANCHEZ, Juan José, *Razones de Estado y Derecho (Del control judicial de los secretos oficiales)*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.
- DOMÍNGUEZ LUIS, José Antonio, "El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 88, 1995.

- EMBID IRUJO, Antonio, “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos”, en LEGUINA VILLA, Jesús y SANCHEZ MORÓN, Miguel, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Tecnos, 1993.
- EMBID IRUJO, Antonio, *El ciudadano y la Administración*, Madrid: INAP, 1994.
- FANLO LORAS, Antonio, “Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción”, en LEGUINA VILLA, Jesús y SANCHEZ MORÓN, Miguel, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Tecnos, 1993.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, “De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”, en AAVV, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Carperi, 1993.
- FERNANDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid: Marcial Pons, 1997.
- GALÁN GALÁN, Alfredo, “La comunicación pública”, en TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo. II*, 8ª ed., Madrid: Cívitas, 2002.
- GARCIA MACHO, Ricardo, *Secreto profesional y libertad de expresión del funcionario*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1994.
- GARCIA URETA, Agustín y ARROSPIDE ERKOREKA, Itziar, “Sobre la transposición de tres normas ambientales comunitarias en el derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 271/91 (tratamiento de aguas residuales urbanas)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 46, 1996.
- JIMÉNEZ PLAZA, María Isabel, “El derecho de acceso a la información en el ámbito local”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal. Tomo I*, 2ª ed., Madrid: Thomson-Cívitas, 2003.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, GARCÍA URETA, Agustín y LAZCANO BROTONS, Iñigo, *Derecho Ambiental. Parte General*, Oñati: IVAP, 2004.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, 2ª ed., Madrid: Cívitas, 1998.
- PARADA, Ramón, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid: Marcial Pons, 1993.
- PEÑALVER i CABRÉ, Alexandre, “Derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”, en TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo*, Barcelona: Bosch, 1994.
- POMED SANCHEZ, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid: INAP, 1989.

POMED SANCHEZ, Luis Alberto, "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa", *Revista de Administración Pública*, 142, 1997.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, "La transparencia en la Administración Pública", *Revista Vasca de Administración Pública*, 42, 1995.

SAINZ MORENO, Fernando, "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 24, 1980.

SANCHEZ MORON, Miguel, "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente", *Revista de Administración Pública*, 137, 1995.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "La actividad de la Administración", en AAVV, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Carperi, 1993.

VILLAVERDE MENENDEZ, Ignacio, *Los derechos del público*, Madrid: Tecnos, 1995.