

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

**EL DERECHO DE ACCESO
A LOS DOCUMENTOS
ADMINISTRATIVOS**

**MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID, 1997**

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	19
PRIMERA PARTE	
EL DERECHO COMPARADO Y COMUNITARIO	
CAPÍTULO I. EL DERECHO DE ACCESO EN ESTADOS UNIDOS	29
1. Aspectos generales.....	29
1.1. La implantación legal del derecho de acceso	29
1.2. El fundamento constitucional del derecho de acceso.....	31
2. Los sujetos	32
2.1. Los sujetos activos	32
2.2. Los sujetos pasivos	34
3. El objeto del derecho.....	35
4. Los límites del derecho.....	37
4.1. Los límites por razones de interés público	38
4.2. Los límites por razones de interés privado	43
5. El ejercicio del derecho	46
5.1. El procedimiento para el ejercicio del derecho	46
5.2. Las modalidades de ejercicio del derecho	48
5.3. La denegación y limitación del ejercicio del derecho.....	51
6. Las garantías del derecho.....	52
6.1. Las garantías administrativas	52

	Pág.
6.2. Las garantías jurisdiccionales.....	53
7. Las medidas complementarias.....	59
7.1. La publicidad de los documentos administrativos	59
7.2. La publicidad de las sesiones de los órganos colegiados.....	61
8. La aplicación del sistema. Recapitulación.....	62
 CAPÍTULO II. EL DERECHO DE ACCESO EN FRANCIA	65
1. Aspectos generales.....	65
1.1. Secreto y publicidad en Derecho francés.....	65
1.2. El fundamento constitucional del derecho de acceso.....	75
2. Los sujetos activos.....	75
2.1. Los sujetos titulares del derecho	75
2.2. La cuestión de la legitimación para el ejercicio del derecho	76
3. Los sujetos pasivos.....	77
3.1. Los organismos públicos.....	77
3.2. Los concesionarios de servicios públicos	78
4. El objeto del derecho.....	81
4.1. La noción de documento	81
4.2. La noción de documento administrativo	86
5. Los límites del derecho.....	94
5.1. Los límites por razones de interés público	95
5.2. Los límites por razones de interés privado	102
6. El ejercicio del derecho.....	112
6.1. El procedimiento para el ejercicio del derecho	112
6.2. Las modalidades de ejercicio del derecho	114
6.3. La denegación y limitación del ejercicio del derecho.....	120
7. Las garantías del derecho.....	123
7.1. Las garantías administrativas	123
7.2. La garantía jurisdiccional	131
8. Las medidas complementarias.....	138
8.1. La publicidad de los documentos administrativos	138
8.2. El deber de discreción de los agentes públicos	141
8.3. La publicidad de las sesiones de los órganos colegiados.....	143
9. La aplicación del sistema. Recapitulación.....	146

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO III. EL DERECHO DE ACCESO EN ITALIA	149
1. Aspectos generales.....	149
1.1. Secreto y publicidad en Derecho italiano.....	149
1.2. El fundamento constitucional del derecho de acceso.....	155
1.3. Aspectos generales del sistema legal de acceso a los documentos administrativos.....	159
2. Los sujetos activos.....	166
2.1. Los sujetos titulares del derecho de acceso.....	166
2.2. La cuestión de la legitimación para el ejercicio del derecho.....	168
3. Los sujetos pasivos.....	172
4. El objeto del derecho.....	176
5. Los límites del derecho.....	180
5.1. Los límites por razones de interés público.....	183
5.2. Los límites por razones de interés privado.....	188
6. El ejercicio del derecho.....	191
6.1. El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso.....	191
6.2. Las modalidades de ejercicio del derecho de acceso.....	196
6.3. La denegación y limitación del ejercicio del derecho.....	199
7. Las garantías del derecho.....	201
7.1. Las garantías administrativas.....	201
7.2. La garantía jurisdiccional.....	203
8. Las medidas complementarias.....	211
8.1. La publicidad de los documentos administrativos.....	211
8.2. El deber de reserva de los agentes públicos.....	212
8.3. La publicidad de las sesiones de los órganos colegiados.....	213
9. Recapitulación.....	215
 CAPÍTULO IV. EL DERECHO COMUNITARIO	 217
1. La Recomendación del Consejo de Europa (81) 19.....	217
2. El acceso a la documentación de las Instituciones comunitarias.....	219
2.1. La situación anterior al Tratado de la Unión Europea.....	219
2.2. El acceso del público a los documentos de las instituciones europeas a partir del TUE.....	222
2.3. La publicidad de las sesiones de las Instituciones comunitarias.....	231
3. La Directiva 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.....	233
3.1. Aspectos generales.....	233
3.2. Los sujetos activos y pasivos.....	236
3.3. El objeto del derecho.....	239

	<u>Pág.</u>
3.4. Los límites del derecho	242
3.5. El ejercicio del derecho	245
3.6. Las garantías del derecho	248
3.7. Las medidas complementarias	248
3.8. La transposición de la Directiva y su eficacia directa	250

SEGUNDA PARTE

EL DERECHO ESPAÑOL

CAPÍTULO V. EVOLUCION LEGAL DEL DERECHO DE ACCESO EN DERECHO ESPAÑOL.....	255
1. Secreto y publicidad en el procedimiento administrativo.....	255
1.1. La Revolución Liberal de 1968 y las primeras normas procedimentales con relevancia <i>ad extra</i>	255
1.2. La Restauración y el confinamiento inicial de las normas procedimentales al ámbito interno.....	261
1.3. La Ley de Azcárate de 1889 y sus primeros desarrollos reglamentarios.....	264
1.4. Los Reglamentos departamentales aprobados en el siglo xx	268
1.5. La jurisprudencia anterior a la LPA sobre el trámite de audiencia	271
1.6. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958	273
1.7. Conclusión parcial.....	280
2. El acceso a los archivos públicos	282
2.1. Los archivos y la renovación historiográfica del siglo XVIII.....	282
2.2. La legislación sobre archivos del siglo XIX	283
2.3. La legislación sobre archivos del siglo XX	289
2.4. Conclusión parcial.....	293
3. La publicidad en la Administración Local	295
3.1. Las sesiones del «regimiento» municipal en el Antiguo Régimen.....	295
3.2. La publicidad en la legislación local del siglo XIX	296
3.3. La publicidad en la legislación local del siglo XX	301
3.4. Conclusión parcial.....	305
4. ¿Principio de publicidad de la Administración Pública?	306
CAPÍTULO VI. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ACCESO Y EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA	311
1. El principio de publicidad de las actuaciones administrativas	311
1.1. Administración Pública y principio democrático	311
1.2. El principio de publicidad y la transparencia de la acción administrativa.....	318

	<u>Pág.</u>
2. Aspectos introductorios al art. 105.b) CE.....	323
2.1. La elaboración del art. 105.b) de la Constitución.....	323
2.2. La cuestión de la eficacia del art. 105.b) CE.....	326
3. La naturaleza jurídica del derecho de acceso.....	329
3.1. La tesis del derecho de acceso como derecho constitucional de configuración legal.....	330
3.2. La tesis del derecho de acceso como derecho ontológicamente instrumental.....	335
3.3. Crítica a las anteriores posiciones: la libertad de informarse como prerrogativa de los profesionales de la información.....	339
3.4. La tesis del derecho a la documentación como derecho autónomo e implícito en el art. 20.1.d) CE. Crítica.....	348
3.5. Toma de postura: el derecho de acceso a los documentos administrativos como manifestación concreta del derecho a recibir información.....	350
3.6. El derecho de acceso como presupuesto de otros derechos fundamentales.....	357
4. La publicidad de las sesiones de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas.....	358
CAPÍTULO VII. RÉGIMEN GENERAL DEL DERECHO DE ACCESO.....	361
1. Los antecedentes de la regulación vigente.....	361
1.1. El desarrollo legal del art. 105.b) CE.....	361
1.2. Las propuestas de reforma de la Ley del Procedimiento Administrativo.....	363
2. El derecho de acceso en la LPAC: generalidades.....	366
2.1. El derecho de acceso en la Ley de Procedimiento.....	366
2.2. La elaboración del art. 37 de la LPAC.....	367
2.3. La competencia para regular el derecho de acceso.....	369
2.4. La transparencia administrativa en la LPAC.....	373
2.5. Aproximación general al art. 37 de la LPAC.....	377
2.6. La relación de la regulación general de la LPAC con las legislaciones sectoriales.....	380
2.7. La Ley relativa al derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.....	383
3. Los sujetos activos del derecho de acceso.....	384
3.1. Los sujetos titulares del derecho.....	385
3.2. La legitimación para el ejercicio del derecho.....	399
4. Los sujetos pasivos del derecho de acceso.....	404
4.1. Las Administraciones Públicas.....	404
4.2. Las Corporaciones de Derecho Público.....	407

	Pág.
4.3. Las empresas públicas y los concesionarios privados de servicios públicos.....	409
4.4. Los órganos constitucionales y estatutarios no administrativos	414
5. El objeto del derecho de acceso: los documentos administrativos	415
5.1. Archivos, registros y documentos	415
5.2. El documento como objeto del derecho de acceso.....	419
5.3. La existencia previa del documento: como presupuesto para el ejercicio del derecho. Excurso sobre el deber de conservación de los documentos administrativos.....	423
5.4. Documentos que formen parte de un expediente.....	428
5.5. Documentos que obren en los archivos administrativos	432
5.6. Documentos que correspondan a procedimientos terminados	436
6. Los límites al ejercicio del derecho de acceso en general	446
6.1. La delimitación de los límites del derecho de acceso	446
6.2. Clases de límites	451
6.3. La aplicación de los límites del derecho de acceso.....	452
7. Límites por razones de interés público.....	456
7.1. Los actos políticos	456
7.2. La Defensa Nacional y la Seguridad del Estado	465
7.3. Las necesidades de la investigación.....	478
7.4. La política monetaria	481
7.5. La cláusula genérica de intereses públicos prevalentes.....	484
8. Límites por razones de interés privado.....	487
8.1. El derecho a la intimidad.....	487
8.2. Los llamados documentos nominativos.....	500
8.3. La cuestión de los procedimientos sancionadores y disciplinarios.....	506
8.4. La protección de la vida privada en leyes especiales	514
8.5. El secreto comercial e industrial.....	517
9. El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso.....	525
9.1. La sujeción del ejercicio del derecho de acceso a un procedimiento administrativo	525
9.2. La iniciación del procedimiento: la solicitud de acceso	528
9.3. La tramitación del procedimiento	537
9.4. La autorización del ejercicio del derecho: modalidades de acceso a los documentos administrativos	544
9.5. La denegación del ejercicio del derecho de acceso	554
10. Las garantías del derecho de acceso	561
10.1. Las garantías no jurisdiccionales.....	561
10.2. La garantía jurisdiccional.....	569
11. Los corolarios del derecho de acceso	581
11.1. La publicidad de los documentos de <i>motu proprio</i> por la Administración	581

	<u>Pág.</u>
11.2. Los deberes de sigilo y secreto de los funcionarios públicos	588
12. La publicidad de las sesiones de los órganos colegiados	593
12.1. La publicidad de las sesiones en la Administración Local	593
12.2. Las actuales exigencias del principio de publicidad.....	602
NOTA BIBLIOGRÁFICA	607