

Efectivamente, la Administración se nos presenta, a primera vista, como un complicado archipiélago de organizaciones al que es costoso acceder; o si se quiere, como una lejana constelación dotada de ritmo propio, inescrutable no sólo para los ciudadanos sino para los propios servidores públicos en cuanto desbordan el área de sus respectivas competencias y atribuciones. Y, como lema último de su actuación, aceptada en los recintos administrativos, prevalece la ley impenetrable del secreto.

En la situación actual, en la que las ideas de participación, democracia, transparencia, se imponen por todas partes, parece *llegado el momento* de preguntarse hasta qué punto el tradicional hermetismo administrativo debe subsistir, y si en realidad debe perdurar, hasta qué punto se trata de una servidumbre inherente a toda gran organización de corte burocrático o más bien de una disfunción inevitable e insuperable.

Las preguntas que pueden hacerse apuntan directamente al corazón mismo del problema. ¿La técnica organizativa reclama siempre una cierta dosis de secreto? ¿Ha de seguirse defendiendo a ultranza la mítica discreción del funcionario? Por definición, ¿la Administración ha de ser una especie de claustro amurallado contra el que se estrellan las investigaciones y aspiraciones informativas de los ciudadanos?

Las cuestiones que quedan acotadas en las anteriores interrogantes son de tal envergadura que, en torno a ellas, podemos afirmar que *se van a dilucidar en el futuro las pautas de comportamiento de la Administración pública*, que, en virtud de las circunstancias sociales, habrá de rectificar muy seriamente actitudes, posturas y reacciones hasta ahora consideradas poco menos que intocables. La democratización de las estructuras administrativas, la participación creciente de los administrados en la gestión de los negocios públicos, la efectividad de la libertad de expresión, el incremento del control sobre la actuación de los entes públicos, he aquí algunos de los temas que van a condicionar la presencia de la Administración en la vida social y que guardan muy estrecha vinculación con las preguntas en el párrafo anterior esbozadas.

Es preciso tener en cuenta que estas nuevas corrientes y otras no citadas explícitamente por nosotros, estén o no constitucionalizadas, serán de difícil cristalización práctica y no dejarán de ser meras evasiones retóricas si, de manera eficiente, no se garantiza a los ciudadanos el derecho a la información en los hasta ahora bien cerrados recintos donde se guarda la documentación en manos de las Administraciones.

Para participar activamente, y no de manera vaporosa y distante, en la resolución de los asuntos que interesan a la colectividad, a cualquier nivel, y ello es especialmente válido en el seno de los nuevos Ayuntamientos, es imprescindible conocer el alcance y el contenido de los documentos respectivos. Para expresarse con libertad, y a la vez con responsabilidad, hace falta disponer de una información acorde con aquello que se debate. Para criticar el hacer de los funcionarios y empleados públicos, más allá de una mera reacción «contestataria» sin base suficiente, se requiere contar con un arsenal de datos y antecedentes que permitan enjuiciar con objetividad lo que deciden aquéllos en el ejercicio de sus funciones. Y, en definitiva, para ejercitar los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, inserta en un contexto social determinado, debemos convencernos que sólo si goza de información adecuada desplegará rectamente dichos derechos y libertades, recordando la expresión ahora tan de moda de que «sólo quien está bien informado es verdaderamente libre».

Los anteriores razonamientos conducen obviamente a una *valoración positiva* de la inclusión en nuestra Constitución, elevándolo al máximo rango legal, del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, con dos limitaciones lógicas y perfectamente aceptables (siempre, por supuesto, que se mantengan dentro de sus justos límites y no sean arbitrariamente interpretadas para cercenar o anular dicho derecho): la seguridad del Estado, de una parte, y la averiguación de los delitos y el respeto a la intimidad de las personas, de otra. En esta dirección, favorable, se manifiesta Tomás Ramón Fernández al señalar que el artículo 105 b) «introduce en nuestro ordenamiento un principio de publicidad y transparencia en la acción administrativa direc-

tamente lanzado contra las restricciones impuestas en el pasado por la Ley de Secretos Oficiales» (2).

En todo caso, no deja de ser chocante y conviene dejar constancia de ello, que los medios de comunicación social tan afectados por el funcionamiento de este nuevo derecho no le dieran en su momento el tratamiento que merecía. Aunque tampoco las propias Cortes llegaron a verter sobre el mismo el torrente de sus controversias y de sus enfrentamientos dialécticos que, como es de todos conocido, lanzaron sobre otros artículos más triviales y menos trascendentes.

Creemos que el mecanismo del consenso «devoró» el artículo en cuestión sin dejarlo aflorar al terreno abierto del debate y sin permitir, como sucedió con otros artículos, que los parlamen-

(2) Véase TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española* (I). Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, página 369.

Por el contrario, ALZAGA VILLAMIL, en sus comentarios a la Constitución española, manifiesta una postura reticente y, a nuestro juicio, demasiado cautelosa en torno a este precepto constitucional.

Después de manifestar sus reservas sobre la relevancia constitucional del tema, y sobre el escaso entusiasmo que despertó entre nuestros administrativistas, dice refiriéndose al apartado b) del artículo 105: «Estamos aquí de nuevo ante la constitucionalización de un principio de actuación que va a resultar más que polémico. En efecto, nuestra Administración como la de la generalidad de los países del Continente europeo, conserva un cierto grado de reserva sobre los expedientes administrativos, sin perjuicio de la posibilidad de que los particulares interesados puedan tener conocimiento del mismo. Pero he aquí que en virtud de lo dispuesto en este párrafo del artículo 105 de nuestra Constitución, nos incardinamos en la corriente minoritaria de aquellas Administraciones públicas que actúan sobre la base de la publicidad de los actos del Estado. Como es sabido, este principio se incorporó por primera vez a un ordenamiento jurídico en Suecia, en 1786, donde se reconoció a todos los particulares que, sin que justificasen legitimación alguna en el expediente que desearan conocer, tuvieran derecho a leerlo e incluso copiarlo. Este principio de publicidad ha informado la "Free Information Act", dictada en Estados Unidos de Norteamérica en 1966.» Y añade el autor citado: «Pero la inmensa mayoría de los grandes países con sólida tradición democrática no se han aventurado hasta el presente a incorporar este principio que puede prestarse no ya a colas interminables de curiosos desocupados sino, lo que es mucho más grave, a introducir las pugnas políticas y las maniobras partidarias en los despachos de trabajo de los diversos organismos de nuestra Administración Pública (los subrayados son nuestros). Consecuentemente, nos permitiríamos insinuar que la ley que haya de desarrollar este principio sea especialmente meditada y reúna la cautelas imprescindibles para prevenir tales riesgos.» Véase OSCAR ALZAGA VILLAMIL: *La Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 650.

Tampoco José Belmonte realiza el artículo comentado como se merece. Se limita a transcribirlo y a decir que, junto con el 104, «son una novedad constitucional», aludiendo suscitadamente al trámite de la audiencia del interesado. Véase JOSÉ BELMONTE: *La Constitución. Texto y contexto*. Editorial Prensa Española, Madrid, 1979, página 253.

tarios manifestaran sus respectivas posiciones (3). O, quizá, fuera el escepticismo ante un mandato legal que de antemano se creía considerado al fracaso y la inutilidad después de muchos años de negar sistemáticamente la información a los administrados o de presentársela manipulada, evitando a toda costa que se acercaran al recinto mayestático e inalcanzable de la Administración.

Pese a esta indiferencia, frente a este clima de desinterés, nosotros entendemos, por el contrario, que *nos encontramos ante una iniciativa constitucional cargada de extraordinaria virtualidad democratizadora* que contribuirá a incrementar la eficacia y rentabilidad de los organismos públicos y a mejorar los hasta ahora deficientes mecanismos de control de la actividad administrativa en todos sus frentes y niveles.

En este campo la tarea a realizar es de amplias dimensiones. Nuestra Administración pública, como las de otros países de similar tradición jurídica, sigue apegada a la vieja tradición del secreto, que, como ha escrito Philippe Galy, «es una actitud de protección, que tiende simplemente a limitar los riesgos de contestación de la acción administrativa por parte del medio exterior». «El secreto—añade el autor citado—está naturalmente justificado en todos los casos en que lo exige el interés público», «pero la práctica administrativa del secreto supera ampliamente las necesidades y, en el límite, la información abierta al público se convierte en la excepción» (4).

Sin embargo, es a todas luces evidente que hoy esta situación, gracias a la cual la Administración pública se mantiene a la defensiva practicando el secreto, el rechazo de la oferta de información a la opinión pública, la ruptura de canales dialogantes con los ciudadanos, tiene que ser cambiada para dejar paso a *otra nueva* en la que imperen la confrontación de puntos de vista, la intercambiabilidad de criterios, la circulación de juicios contradictorios y divergentes. En un marco democrático, como el que en la actualidad se construye en España, desentona ya el aferramiento a un modo de ser, y de estar, de la Administración pública caracterizado por la introversión y el recelo, siendo así

(3) Véase diario *Informaciones* del 7 de julio de 1978.

(4) Véase PHILIPPE GALY: *Gerer l'Etat*. Berger-Levrault, 1977, pp. 117-118.

que cada vez se alza más poderosa lo que Guy Braibant ha denominado «reivindicación de la transparencia». Este autor razona con extraordinaria lucidez cuando nos dice que «así como la Administración burocrática es el secreto, la Administración democrática es la transparencia», y, en esta última Administración, añade, «no hay secretos o, al menos, no hay más que secretos excepcionales», ya que «de una manera o de otra, los expedientes son abiertos, las reuniones son públicas, los asuntos son presentados a la opinión» (5).

El derecho de acceso a los documentos administrativos debe situarse en esta panorámica de nuestro tiempo, dentro de la cual sobresalen, como acaba de verse, las corrientes democratizadoras y participantes que defienden el acercamiento entre Administración y administrado. La adecuada instrumentación del citado derecho puede, y debe, ser una vía fecunda que contribuya a mejorar las relaciones, hoy tan deficientes en muchos aspectos, entre quienes disponen del poder y quienes son administrados que acuden cada día a las oficinas públicas a ejercitar sus derechos y libertades.

II. Naturaleza del Derecho

Esbozada la razón de ser y las posibilidades del nuevo derecho a la información dentro del campo administrativo, se trata ahora de perfilar su naturaleza a la vista de lo que respecto al mismo dice la Constitución.

Una vez que el derecho ha sido constitucionalizado, quiere decirse que *en el orden formal ha sido elevado al máximo rango*. Sin embargo, esta asunción de índole formal que hace la Constitución del derecho no es suficiente para que sin más afirmemos que ha alcanzado el necesario nivel de eficacia y operatividad jurídica para influir desde ya sobre las relaciones Administración-administrados.

(5) GUY BRAIBANT: «Reflexions sur les perspectives d'évolution de l'Administration», *Revue française d'administration publique*, enero-marzo 1979, núm. 9, p. 181.

En todas las Constituciones se advierte una *graduación de los preceptos* que definen, articulan y establecen derechos y libertades. Es decir, no todos los preceptos relativos a éstas y aquéllos tienen la misma inmediatez operativa ni todos se sitúan al mismo nivel cuando de actualizarlos y aplicarlos se trata.

Por lo que se refiere a nuestra reciente Constitución, de manera primaria si se quiere, pero también muy comprensible para todos, cabe establecer una *clasificación tridimensional de los artículos que regulan derechos y libertades*. Así, en primer término, hay artículos que *sólo formulan meras proclamaciones abstractas*, cuya conversión en normas precisas y actuantes no siempre se realiza, por lo que su valor jurídico es puramente nominal e indicativo de futuras decisiones a adoptar por parte de los poderes públicos. Así, por ejemplo, el artículo 48 de nuestra Constitución, según el cual «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

En segundo término, frente a estos artículos de corte programático hay otros que en virtud de la exactitud de su contenido o de la precisión de su mandato son *directamente aplicables y gozan automáticamente de vigencia*; así, por ejemplo, el artículo 12, que señala que «los españoles son mayores de edad a los dieciocho años».

En tercer término, dentro de una zona intermedia, cabe agrupar los artículos cuyo desarrollo y explicitación se encomienda a una Ley, sea ordinaria o de carácter orgánico. Los supuestos de este tercer grupo son muy numerosos en la Constitución española, hasta el extremo que Adolfo Serrano enumera nada menos que 108 materias que han de ser reguladas por Ley formal (6); y así, precisamente, al citar las materias reservadas a la Ley relativas al Derecho administrativo, contempla el «acceso de los archivos y registro administrativo».

El derecho a la información administrativa, pues, se conforma constitucionalmente en el artículo 105 b), pero la exigencia de que habrá de ser estructurado y diseñado por una Ley posterior

(6) Véase ADOLFO SERRANO: «El principio de legalidad: algunos aspectos problemáticos», *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, enero-marzo 1979, número 20, p. 89.

paraliza la eficacia de este precepto hasta tanto se logre su desarrollo legal primero y reglamentario después. El derecho, por tanto, tiene consagración constitucional, pero sólo se configurará como tal derecho cuando haya aparecido la Ley prevista en la propia Constitución (7).

El problema que se plantea en esta clase de supuestos (derecho reconocido por vía constitucional, pero a la espera de su Ley que lo normativice) es asegurarse que la Ley respectiva responda al verdadero espíritu de la Constitución y proceda a una regulación que esté plenamente en armonía con ella. Porque es evidente que dicha Ley no goza de una total libertad de establecimiento del contenido del derecho en cuestión, sino que, por el contrario, está llamada a plegarse a las exigencias y pautas constitucionales para que éstas no sean burladas ni queden defraudadas.

En nuestras Leyes Fundamentales del anterior régimen se dio con frecuencia esta disociación entre el articulado de las mismas y sus Leyes de aplicación y desarrollo. Por un lado iba la legislación fundamental y por otro la legislación ordinaria, y resultado de esta antítesis era que derechos tales como el de reunión, asociación y libertad de expresión, admitidos teóricamente, luego quedaban desvirtuados cuando no anulados en la práctica.

Habrá que esperar, pues, a que se dicte la Ley sobre el derecho a la información administrativa para emitir un juicio definitivo sobre el juego que entre nosotros dará dicho derecho. Nuestra historia constitucional está repleta de normas, de iniciativas, de conquistas, bellamente proclamadas, pero después escasamente cumplidas. Sería lamentable que la historia se repitiera una vez más y que el derecho a la información no llegara a regularse (hipótesis poco probable) o se regulara de forma insuficiente y restrictiva (hipótesis más probable).

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ dicen, con referencia a nuestras Leyes Fundamentales que los derechos «se constituyen como tales cuando las leyes a los que la fijación de su contenido se remite los han configurado». Y más adelante añaden otra idea que conviene retener: la de que «son las leyes las que pueden intervenir en la determinación del contenido de esos derechos, no las normas reglamentarias» y mucho menos tampoco «simples actos de la Administración no apoyados en concreto en ley alguna». Véase EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*. Editorial Civitas, Madrid, 1977, p. 57.

Por lo demás, importa resaltar que una vez que el derecho a la información esté definitivamente diseñado desde el punto de vista legal, habrá de procederse a *montar el aparato «organizativo» que posibilite su mejor verificación real y que facilite su eficacia*. Más adelante se insistirá sobre este punto, pero ahora conviene adelantarlo para centrar debidamente la cuestión de la importancia que tienen los principios organizativos y la organización en sí misma en orden a contribuir en muy gran medida a que los derechos y las libertades no sean papel mojado, aceptados, sí, en los enunciados constitucionales, pero carentes tal vez después de un entramado organizativo y burocrático que los asegure, garantice y consolide (8).

Resumiendo, podemos afirmar que el derecho a la información administrativa reconocido en la Constitución *no es ni un derecho fundamental ni tampoco un derecho de aplicación inmediata*. El texto constitucional habla de que la Ley habrá de regular «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», sin mencionar, pues, la palabra «derecho» que nosotros introducimos, por entender que es posible su configuración a partir de lo que establece la Constitución y que además es necesaria para la mejora de la Administración y de sus conexiones con los administrados.

De otro lado, la regulación por vía de ley es importante que se haga con celeridad, ya que el derecho a la información administrativa *va a condicionar en un grado elevado el funcionamiento de otros derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente*, como son el de libertad de expresión, el de comunicar o recibir información libremente y el de igualdad ante la ley (9). Dificilmente estos derechos pueden practicarse si no hay como trasfondo de todos ellos, como llave para su utilización, una información administrativa amplia y consecuente.

(8) Véase MANUEL ALVAREZ RICO: «Introducción al estudio de la estructura orgánica de la Administración Pública en España», *Documentación Administrativa*, abril-junio, 1976, núm. 170, pp. 135-153.

(9) A este respecto, el artículo de más conexión con el 105 b) que venimos analizando es el 20 de la Constitución.

III. Triple delimitación

1. ACLARACIÓN PREVIA

El presente análisis no puede abarcar el campo del secreto proyectado en todas sus manifestaciones, sino que se ceñirá al área común y general en que tiene lugar el secreto administrativo. Con ello quiere puntualizarse que quedan fuera de nuestra investigación los ámbitos particularizados del secreto como pueden ser el fiscal, el periodístico, el militar, el concerniente a fondos especiales de cualquier tipo, etc., que tienen sus normas por las que se rigen, con las peculiaridades inherentes a cada uno de los supuestos.

Nuestro objetivo *se centra, pues, en el derecho de acceso a los documentos administrativos, de carácter general, que se contienen en los expedientes resultantes de los procedimientos que se inician, tramitan y resuelven en las oficinas públicas.*

2. DELIMITACIÓN SUBJETIVA

El derecho mencionado en el párrafo anterior se concede a los *ciudadanos* en cuanto tales, y ello no *uti singuli*, es decir, como partes o interesados en un procedimiento administrativo (tal como aparecen regulados expresamente en el artículo 25 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo), sino *uti cives*, es decir, como simples ciudadanos, miembros de una comunidad y que por pertenecer a ella gozan del disfrute de determinados derechos y libertades (10).

Cierto que en el terreno práctico la intervención desinteresada de los ciudadanos no se producirá siempre. Sin embargo, en el teórico la distinción hecha más arriba es muy clara: cuando se

(10) Según el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo, uno de los derechos que corresponde a los interesados es el de «conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes». Y el artículo siguiente les atribuye otro derecho como es el de «solicitar que se les expida copia certificada de extremos concretos contenidos en el expediente». Ambos artículos ponen de manifiesto cómo al interesado en un procedimiento administrativo se le reconoce *uti singuli* el derecho a la información entre otros que la Ley de Procedimiento Administrativo les atribuye por su condición de tal. Las limitaciones de esta regulación son bien evidentes y la doctrina se ha encargado de resaltarlas para demostrar que, aun respecto de los interesados, la publicidad en el procedimiento administrativo está seriamente recortada. Véase ENRIQUE GÓMEZ-REINO y CARNOTA, *op. cit.*, p. 120.

actúa *uti singuli* hay una apoyatura legal basada en un título singular, mientras que cuando el comportamiento es *uti cives* dicha apoyatura se asienta sobre el *status* normal de que gozan la generalidad de ciudadanos. De este segundo supuesto nos ocuparemos a lo largo del trabajo, sin perjuicio de las indudables concomitancias que puedan darse entre ambos.

En la delimitación subjetiva que hacemos interesa avanzar más en ella para *determinar quiénes son los sujetos que pueden ejercitar el derecho de acceso a los documentos administrativos actuando «uti cives»*. En el Derecho francés, como ha puesto de manifiesto agudamente Dibout, los beneficiarios no son sólo los ciudadanos propiamente dichos, sino también los extranjeros y las personas morales (11). Esa es la razón por la que la Ley francesa de 17 de julio de 1978 (12) emplea el término más comprensivo de «administrados», lo que contrasta con la posición de nuestra Constitución, que ha aceptado la palabra «ciudadanos», que en principio parece referirse sólo a los nacionales, si bien, para llegar a una solución concluyente, habría que interpretar globalmente el texto constitucional.

A nuestro juicio, la Ley que desarrolle la Constitución en este punto concreto *deberá optar por una interpretación lo más generosa posible* a la hora de fijar los beneficiarios del derecho; porque lo contrario supondría tanto como privar de él a los extranjeros y personas jurídicas en cuyos respectivos *status* no existe ningún aspecto que pugne con el reconocimiento del mencionado derecho.

3. DELIMITACIÓN ORGÁNICA

Una nueva vertiente del derecho que venimos describiendo afecta a su delimitación que podemos denominar orgánica. Al

(11) Este autor refiere el proceso seguido para la elaboración del artículo 1.º de la ley francesa, indicando que en una versión inicial se hablaba sólo del «derecho de los ciudadanos a la información», figurando así la ciudadanía como condición para ejercerlo. Sin embargo, al estimarse esta redacción excesivamente restrictiva, en la versión final se adoptó el término «los administrados», de mayor alcance y amplitud. Por eso dice DIBOUT que la formulación definitiva del artículo 1.º revela «una concepción más amplia de los beneficiarios de este nuevo derecho». Véase PATRICK DIBOUT: «La liberté d'accès aux documents administratifs», *Revue Administrative*, enero-febrero 1979, núm. 187, p. 25.

(12) Véase el anexo de este trabajo, donde aparece recogido el texto de la ley.

respecto la Constitución habla de «archivos y registros administrativos», lo que conduce al planteamiento de una *doble cuestión* que interesa desmenuzar con cierto detalle.

De un lado, cabría preguntarse por qué la Constitución habla explícitamente de «archivos» y de «registros», manejando dos palabras cuando quizá podría haber empleado una sola que englobara a ambas, hablando, por ejemplo, de «oficinas», «expedientes» u otra similar. Entendemos que el recurso a las dos palabras citadas responde al deseo de aclarar que el acceso de los ciudadanos es tanto a los archivos—lugares donde se conservan los documentos— como a los registros—instrumentos de control de los documentos cuando entran, circulan o salen de las oficinas públicas— (13). De esta manera el texto constitucional parece haberse querido asegurar que la información requerida por los administrados no sufrirá lagunas de ningún tipo, al ir referida a los archivos y registros que prácticamente agotan el circuito en el que discurren y se guardan los documentos administrativos.

De otro lado, importa completar lo expuesto en el anterior párrafo diciendo que dichos archivos y registros *son los pertenecientes a las diversas áreas en que se diversifica la Administración pública*; los que funcionan, por tanto, en la Administración Central o del Estado, autonómica o regional, local, institucional y entidades privadas gestoras de servicios públicos. Aunque la Constitución guarda silencio sobre ello, es evidente que *todas* las Administraciones públicas caen bajo el ámbito del precepto que venimos estudiando, si bien, dadas las características

(13) En la palabra «archivo» que utiliza la Constitución deben entenderse incluidos tanto los archivos activos (o vivos) como los inactivos (o muertos); aunque BLANCO DE TELLA se inclina por sustituir esta dicotomía terminológica por otra más expresiva como es la de «archivo de uso» (que abarca la documentación precisa para el trámite actual, es decir, de uso y manejo frecuentes) y la de «archivo de consulta» (que guarda la documentación que ha producido ya sus efectos normales y ordinarios, aunque pueda ser objeto de consulta eventual por parte de los diferentes servicios o funcionarios). Véase LUIS BLANCO DE TELLA: *Simplificación del trabajo administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974, p. 191.

Sobre el término «registro» sólo interesa resaltar aquí que, dentro del mismo, se incluyen todo tipo de registros existentes en las oficinas y dependencias públicas y que, de una forma o de otra, sirven para controlar el movimiento y tráfico de los documentos. Los más usuales son el Registro de Entrada y el de Salida, aunque la Ley de Procedimiento Administrativo sólo se refiere al primero en su artículo 65. Sin embargo, es frecuente la existencia de otras clases de Registros para dejar constancia de escritos o documentos del contenido más variado y heterogéneo.

de alguna de dichas Administraciones (piénsese, por ejemplo, en la local), en las que predominan la inmediatez y proximidad de los problemas, el derecho a la información en ella será de una mayor intensidad y una más continuada aplicabilidad.

4. DELIMITACIÓN OBJETIVA

Una última delimitación conviene llevar a cabo a fin de responder a otras preguntas de indiscutible trascendencia: ¿sobre qué documentos incide el derecho a la información?, ¿qué documentos quedan al margen del mismo?

Al responder a esta doble interrogante se entra de lleno en el estudio del documento administrativo, «pieza importantísima del procedimiento administrativo» y, paradójicamente, abandonada por el legislador y la doctrina (14).

A) Documentos abiertos

Sobre todo en el campo notarial y judicial existen muchas definiciones de lo que se ha de entender por documento en general. Sin embargo, en lo que respecta al documento administrativo, el tratamiento doctrinal ha sido más exiguo, como lo ha puesto de relieve Morán del Casero.

No es este momento de entrar en disquisiciones teóricas acerca de lo que debe entenderse por documento administrativo. A nuestros efectos, teniendo en cuenta lo que es y lo que debe ser el derecho a la información, cabe considerar como válida la definición según la cual documento administrativo es *todo objeto material, fundamentalmente escrito, que obra en poder de la Administración y que sea elemento o medio de conocimiento de la actividad administrativa* (15).

(14) Véase José MORÁN DEL CASERO: «Documentos y expedientes administrativos», *Revista Documentación Administrativa*, marzo-abril 1968, núm. 122, p. 89.

(15) GONZÁLEZ NAVARRO ha estudiado con detalle los documentos administrativos, utilizando la expresión en un sentido amplio que comprende no sólo los que produce la Administración, sino también los que son producidos por los interesados y cuya principal manifestación, escribe este autor, es la instancia.

A nuestros efectos, esta concepción amplia es útil para la configuración del derecho a la información. Sin embargo, a diferencia de lo que expone GONZÁLEZ NAVARRO, nosotros incluimos en el concepto de documento administrativo no sólo escritos, sino también otros medios o instrumentos de naturaleza no escrita. Véase GONZÁLEZ NAVARRO: *Apuntes de procedimiento administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1970, pp. 44-53 (en multicopista).

Entendemos que el derecho a la información sólo tiene razón de ser *si se conecta con un concepto amplio del documento administrativo*, y ello es así porque dicha información puede versar preferentemente sobre el contenido de todo tipo de escritos (oficios, informes, actas, libros, acuerdos, diligencias, certificaciones, etc.) y también sobre otros medios documentales (fotografías, medios audiovisuales, cinta magnéticas, etc.).

Precisamente esta diversidad de documentos administrativos es la que reclama que en la Ley que se dicte sean debidamente clasificados según sus diversas formas de comunicabilidad a fin de evitar toda manipulación concéptual posterior por parte de la Administración.

En todo caso, debe quedar bien claro que el principio general es el de la *comunicabilidad* de los documentos administrativos, apartándose de dicho principio tan sólo los que expresamente cita la Constitución en su artículo 105. Los demás documentos, es decir, la gran mayoría, deben ser documentos *abiertos* a la información e investigación de los ciudadanos con arreglo al cuadro de normas que se dicten en su momento.

Como se ha indicado antes, los documento administrativos, especialmente los escritos, son de gran variedad y de múltiples clases, y según el expediente en que obren y según la naturaleza de la información que se solicite por los administrados *variará su importancia*. Conviene, no obstante, llamar desde aquí la atención sobre un tipo de escritos que cada día proliferan más en nuestra Administración: nos referimos a los informes o dictámenes, cuya importancia crece no sólo cuantitativamente hablando (cada vez hay más órganos consultivos o asesores), sino también en su dimensión cualitativa (cada vez pesan más a la hora de la decisión). De ahí el interés innegable que tiene el que dichos informes y dichos dictámenes sean mostrados a los ciudadanos para que conozcan las «profundidades» o «últimos razonamientos» de una determinada decisión adoptada por el órgano competente para ello.

B) *Documentos secretos*

Nadie puede cuestionar que la Administración mantenga el secreto con relación a determinados documentos, pero dicha facultad ha de ser ejercitada de manera excepcional y nunca arbitraria.

Aquí, como en tantos otros dominios del Derecho administrativo, hay que tender a un *equilibrio entre el margen de libertad que la Administración ha de tener en la materia y la garantía del derecho a la información que es reconocido a los administrados* (16). Para asegurar este equilibrio habrá que montar unos mecanismos de control que permitiendo a la Administración moverse con un margen adecuado de discrecionalidad, impidan simultáneamente el vaciamiento del derecho de los administrados hasta hacerlo prácticamente ineficaz e inexistente.

A la Administración toca poner los medios materiales para que el derecho a la información no sea entre nosotros una mera proclamación dogmática sin repercusiones concretas en las relaciones Administración-administrados. Para ello la ley y las normas reglamentarias que la desarrollen, además de matizar con escrupulosidad los supuestos en los que el citado derecho no es de aplicación de acuerdo con lo establecido en la Constitución, deberán regular con detalle aquellas cuestiones que, siendo de índole subalterna o secundaria, en la dinámica diaria se revelan como indispensables para que, lo que la ley dice, encuentre eco real y se acabe cumpliendo. Nos estamos refiriendo a aspectos tales como el modo de acceso a los documentos, la forma de reproducción de los mismos, la publicidad de la información obtenida, etc., que han de estar suficientemente aclarados como para detener las tentaciones de la Administración de neutralizar el derecho a la información a base de obstáculos más o menos sofisticados.

Un *problema a resolver* con especial cuidado es el de la gratuidad o no del acceso a los documentos administrativos. Las soluciones en el Derecho comparado son divergentes: en Francia

(16) En este sentido, Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señala que la ley que instrumente el derecho requerirá «delicadeza suma para asegurar un adecuado equilibrio entre los intereses a los que responde y sus riesgos potenciales» que no conviene ignorar, pero que es preciso superar y contrarrestar. Véase *op. cit.*, p. 389.

el acceso es gratuito, mientras que en los Estados Unidos debe ser pagado. Cualquiera de los dos ofrece ventajas e inconvenientes, sin que sea fácil decidirse por uno u otro en abstracto. Tal vez una solución mixta sea la más conveniente, de manera que en atención a los beneficiarios (según sean simples administrados, estudiantes, periodistas, investigadores, etc.) se fije en unos casos el sistema de la gratuidad y en otros el de pago.

IV. Fundamentos del secreto administrativo

Si, como ha dicho Charles Debbach, «la Administración de la mayoría de los países vive bajo la regla del secreto» (17), importa indagar el fundamento de este comportamiento generalizado en la vida administrativa y funcionarial. Porque es evidente que el secretismo a que nos tiene habituados la Administración pública y que se extiende no sólo a los documentos y papeles que circulan por sus manos, sino al engranaje mismo de su funcionamiento, se fundamenta en determinadas causas; por lo que no cabe afirmar que el secretismo administrativo sea un fenómeno inocente ni mucho menos una manifestación superficial y sin razón de ser.

1. BASES FÁCTICAS

Estar en los secretos más guardados de las organizaciones públicas es tanto como decir que quien los conoce disfruta de un mayor poder y goza de mejores influencias a la hora de las decisiones. Y es que *quien tiene hoy más información (o, de otro modo, quien conoce mayores secretos) es más poderoso*; de ahí que, en el seno de la Administración pública, exista una disputa permanente y una lucha sorda por hacerse con los puntos claves de la organización donde se generan las decisiones y donde se barajan los datos, las informaciones, las confidencias que sólo unos pocos aspiran a monopolizar precisamente porque, de este modo, se aseguran un instrumento formidable de poder.

(17) Véase CHARLES DEBBACH: *Ciencia administrativa*. Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, p. 535.

El secreto, pues, sirve para que, en el seno de la Administración, grupos minoritarios se beneficien del acceso a las fuentes donde aquél se guarda. «La información—ha escrito Michel Crozier—es el poder y, a veces, la esencia del poder.» No puede extrañar que las élites, los clanes más influyentes, los cuerpos de funcionarios más privilegiados, tengan como uno de sus objetivos el de hacerse con la información, rodeando a ésta con los muros infranqueables del secreto y del silencio para, de esta forma, situarse en una posición exclusivista y monopolizadora.

Y sucede en ocasiones que, precisamente por esta importancia de la información, grupos que de derecho carecen de poder, *de hecho* gozan de parcelas básicas de éste debido a que, instalados estratégicamente en la organización, manejan, retienen y dominan la información. Conociendo ésta, administrándola con arreglo a sus particulares intereses, acaban convirtiéndose fácticamente en los núcleos decisores más importantes no sólo cara a la propia organización, sino también frente a los administrados.

De otro lado, el secreto ayuda a evitar los controles de cualquier tipo y sirve para mantener la patrimonialización de anchos espacios de la organización en favor de ciertos grupos. Además hasta puede llegar a ser un bien en sí mismo perfectamente comerciable o, al menos, susceptible de ser compartido y participado en círculos muy reducidos.

2. BASES JURÍDICAS

Examinadas con brevedad las causas reales que fortalecen el secreto en la Administración y que, como se acaba de exponer, se sintetizan en la idea de que *quien retiene la información, tiene el poder*, vamos a descifrar ahora las bases tanto técnicas como jurídicas en que aquél se apoya. Porque se comprenderá fácilmente que, aunque la dinámica de las organizaciones públicas conduzca a favorecer la práctica y uso del secreto (porque hay grupos muy interesados en mantenerle e incluso potenciarle), hay también bases tanto técnicas como jurídicas que presionan en la misma dirección hasta el punto de hacer del secreto, uno de los postulados más importantes de la Administración.

Jurídicamente hablando, en España es posible hablar de dos planos claramente delimitados. En el primero de ellos, se colocan *determinadas disposiciones de carácter general y determinadas leyes que, de manera un tanto abstracta, proclaman la publicidad administrativa*. Ahí están, por ejemplo, el artículo 7.º, 1, de la vigente Ley de Prensa, según el cual «el Gobierno, la Administración y las entidades públicas deberán facilitar información sobre sus actos a todas las publicaciones periódicas y agencias informativas en la forma que legal o reglamentariamente se determine», y el artículo 1 de la Ley de Secretos Oficiales establece que «los órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación».

Ambos preceptos son puramente nominales y sin valor efectivo suficiente para garantizar la publicidad en la Administración y en sus actos. Como ha señalado Gómez-Reino, el artículo de la Ley de Prensa «queda circunscrito» a ésta, mientras que el de la Ley de Secretos Oficiales «tiene un valor simplemente retórico» al dejar en vigor la legislación anterior y al hacer una remisión a la normativa específica de cada órgano que, por lo general, impone el secreto en sus actuaciones (18).

Al lado de estos preceptos, ubicados en un plano meramente enunciativo, hay *otros artículos y mandatos que se pueden agrupar en un plano más concreto y explícito*; artículos que coartan y limitan muy seriamente la apertura de la información por parte de la Administración pública.

El artículo 80 de la Ley de Funcionarios obliga al funcionario a «guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozca por razón de su cargo», sancionando la conducta contraria a este deber como falta muy grave por la violación del secreto profesional. Con posterioridad, el Decreto 2088/1969, de 16 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, alcanzaba cotas preocupantes en materia de libertad de expresión al considerar falta grave, en su artículo 7.º, c), la publicación de cualquier clase de trabajo relacionado directa o

(18) Véase ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, *op. cit.*, pp. 126-129.

indirectamente con las materias propias de la competencia del Departamento; precepto anulado en virtud del recurso de contrafuero interpuesto contra el mismo. Aun así, el Reglamento citado considera falta muy grave (que puede conducir a la separación del servicio) la violación del secreto profesional (artículos 6.º, e), y 17], y falta grave, no guardar el debido sigilo respecto de los asuntos que el funcionario conozca por razón del cargo [art. 7.º, g)].

A este severo entramado legal, de índole interna, hay que añadir otro de índole externa y que aparece recogido en el Código Penal. En su artículo 367, este texto legal fija fuertes penas para el funcionario que revele los secretos de que tenga conocimiento por razón del cargo y que no deban ser publicados. Como en ninguna parte se dispone, con carácter general, qué es lo que puede ser publicado, queda un amplio margen para la interpretación personal, y la postura más acorde con esta indefinición legal es la de guardar silencio (19).

Frente a esta normativa de especial severidad, que invita al funcionario más a la evasión que al compromiso de informar responsablemente acerca de aquello que sabe por razón de su cargo, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 *no contiene ni un solo precepto que garantice la publicidad administrativa con carácter general* (20). Tan sólo recoge en su articulado la creación en todos los Departamentos civiles de Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones (arts. 33 y 34), mientras que en el artículo 87 se consagra la práctica de la información pública «cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente». No se trata, en este último supuesto, de un verdadero derecho a la información, sino más bien del cumplimiento de un trámite en determinados procedi-

(19) Artículo 367 del Código Penal: «El funcionario público que revelare los secretos de que tenga conocimiento por razón de su cargo y no deban ser publicados incurrirá en las penas de suspensión y multa de 20.000 a 40.000 pesetas (redacción dada según la Ley 20/1978, de 8 de marzo).

Si de la revelación o de la entrega de papeles resultare grave daño para la causa pública o para tercero, las penas serán las de prisión menor e inhabilitación especial».

(20) Véase nota 10 sobre el derecho que asiste a los interesados a conocer el estado de tramitación de un expediente y a solicitar copia certificada de extremos relativos al mismo.

mientos unas veces imperativamente (en materia de urbanismo, obras públicas, etc.), otras de modo facultativo y discrecional. En definitiva, la finalidad de esta información pública no es tanto el ejercicio de un derecho ciudadano cuanto el «obtener valiosos datos y pareceres que permitan tomar las decisiones con mayores garantías de acierto».

A su vez, el artículo 33 de la Ley de Procedimiento Administrativo señala que, «en todo Departamento ministerial, Organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil», se habrá de informar al público sobre extremos diversos (fines, competencias y funcionamiento de los órganos y servicios, tramitación de procedimientos, localización de dependencias, etc.), a través de las Oficinas o Servicios de Información Administrativa. Y, por su parte, la orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1958 regula el funcionamiento de estas Oficinas distinguiendo entre una información de carácter general relativa a los fines, competencias y funcionamiento de las unidades administrativas, y una información de tipo particular que se refiere, de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al conocimiento en cualquier momento del estado de tramitación de un expediente administrativo.

A nuestros efectos, sólo interesa la información de carácter general, acabada de referenciar, y en modo alguno puede sostenerse que su regulación dé pie para estructurar el derecho a la información administrativa. Se trata tan sólo de una parcela muy acotada de éste y que, aunque en ocasiones, pueda ser de utilidad para los administrados, está muy lejos de parecerse tan siquiera al citado derecho.

La conclusión, por tanto, es que *el Derecho administrativo español no cuenta con un precepto que respalde el acceso a los documentos administrativos, a nivel de legislación ordinaria, ni en el ámbito estatal ni en el local*. La Ley de Procedimiento Administrativo que, en esta materia, es la norma capital no supo adelantarse a las corrientes de su tiempo y, por lo mismo, no reguló un derecho que sólo posteriormente ha empezado a esgrimirse en las Administraciones públicas europeas.

3. BASES TÉCNICAS

Un último aspecto a estudiar es el que concierne a las razones de tipo técnico que pudieran avalar el ejercicio y práctica del secreto administrativo.

Técnicamente hablando, los defensores del secreto sostienen que éste es exigido por la propia dinámica administrativa que lo reclama como *condición indispensable* para el buen funcionamiento de las organizaciones públicas y parapúblicas. Argumentan primero que, para la Administración, «la confidencialidad de sus *dossiers* garantiza su libertad de acción, que una información excesiva desencadenaría presiones preventivas que pudieran llegar a hacer abortar ciertos proyectos y que el factor sorpresa es a veces una condición de eficacia». Y argumentan en segundo lugar que la confidencialidad y el secreto se basan «en la salvaguardia de la independencia de quienes contribuyen a la documentación», subrayando que «los funcionarios o las personalidades consultadas se expresarían con menos libertad e independencia si supiesen que sus dictámenes son publicables» (21).

Ambos argumentos no son ni suficientemente convincentes ni plenamente válidos en la actualidad. La libertad de acción de los órganos administrativos se salvaguarda tanto o más cuando su actuación es pública, transparente y abierta que cuando proceden secretamente. Tampoco es posible sostener que la sorpresa deba ser protegida como modo de actuación en la vida administrativa y burocrática, salvo en muy contadas ocasiones. Y, por lo que afecta al condicionamiento de los órganos consultivos, caso de saber que sus juicios van a ser difundidos, no es tampoco un criterio aceptable en la actualidad, ya que dichos órganos tienden, por su propia naturaleza, a ser cada vez más independientes y neutrales y, por lo general, su comportamiento varía muy poco según sus informes y dictámenes sean divulgados o no.

A nuestro juicio, técnicamente considerado el problema, *los riesgos del secreto administrativo son muy superiores a unas ventajas más que cuestionables y, por supuesto, cada vez más diluidas e imprecisas*, a medida que la publicidad, la informa-

(21) Véase FRANCISCO SANTAOLALLA: «Francia: El secreto administrativo», *Documentación Administrativa*, octubre-diciembre 1977, núm. 176, pp. 166-167.

ción y la participación se van acercando al mundo, hasta ahora cerrado y distante, de la Administración.

El secreto perjudica al administrado, pero también daña a la Administración, que aparece como sospechosa cuando actúa vuelta sobre sí misma, aumentando la tremenda sensación de impotencia y de alienación que hoy experimenta el ciudadano ante ella; haciendo que perdure el círculo infernal del que no parece salir el hombre moderno, en virtud del cual pide cada vez más prestaciones a una Administración que se le presenta cada vez más distante e inaccesible.

Lo expuesto en favor de la publicidad, y en contra del secreto, debe quedar matizado, en todo caso, por la afirmación de que *el derecho a la información no tiene un contenido ilimitado y ha de plegarse a unas restricciones elementales y, en ningún caso, superables* (22).

V. El derecho a la información como instrumento de control

Una vertiente del máximo interés del derecho a la información es la de su utilización como dispositivo para controlar la actividad de la Administración. El tema del control es de gran actualidad y adquiere una relevancia singular dentro de las sociedades democráticas, pese a que, paradójicamente, entre nosotros la doctrina le venga prestando muy reducida atención y sólo se preocupe del control jurisdiccional.

El panorama en Europa es, por el contrario, muy distinto. La renovación de las formas de control administrativo es uno de los principales retos que se brinda a las Administraciones europeas, cada vez más poderosas en sus atribuciones y, por lo mismo, cada vez más necesitadas de ser fiscalizadas. Los controles clásicos de la Administración no valen ya y resultan ineficaces; de ahí que deba pensarse en nuevos caminos y en nuevas soluciones que faciliten la sumisión de la Administración a una permanente revisión de sus decisiones a fin de determinar su grado de eficacia y legalidad.

(22) PATRICK DIBOUT, al estudiar la normativa francesa, enumera los supuestos que tanto en ésta como en la sueca y en la norteamericana son considerados como límites al principio del derecho a la información. Véase *op. cit.*, p. 30.

En el campo que venimos analizando del derecho a la información, la problemática es especialmente interesante porque dicho derecho, si es bien configurado y bien estructurado, *puede ser un excelente vehículo para ejercer el control sobre la Administración por parte de los administrados*. La información en este ámbito es la *plataforma indispensable* para, desde ella, actuar en la forma que se estime más conveniente. Los controles que la Administración ejerce sobre sí misma, y que son de naturaleza jerárquica o interna, no son suficientes porque nunca obra con independencia quien es simultáneamente juez y parte. Sólo los controles externos alcanzan mayor grado de efectividad, y entre ellos, pese a sus deficiencias evidentes, el judicial es el que goza de mayor aceptación y confianza (23). Sin embargo, ni este control ni el parlamentario potenciado en nuestra Constitución, ni siquiera la actuación del Defensor del Pueblo, podrán efectuarse con posibilidades de éxito si falla la información administrativa, si los documentos y los registros son escamoteados a los ciudadanos, si la Administración cierra a cal y canto sus recintos impidiendo que el público se acerque a ellos en demanda de información.

En este sentido, como ha escrito Abdel Hadi, asistimos hoy a un «reforzamiento del control de la Administración, para garantizar una mejor protección del público», no siendo exagerado «afirmar que el perfeccionamiento de los instrumentos y reglas del control de la Administración ha sido la preocupación esencial de la mayor parte de las reformas administrativas—o de las tentativas de reforma—emprendidas en los diferentes países desde hace veinte años» (24). Y el mismo autor habla de la restauración de viejas instituciones de control y de la instauración de nuevas instituciones para hacerlo más real. Dentro de estas últimas podemos incluir el derecho a la información administrativa, junto a otras (motivación de los actos, audiencia de los interesados, etc.) más o menos consagradas en las diversas legislaciones.

(23) Véase MANUEL ALVAREZ RICO: «El control jurisdiccional de la potestad organizatoria de la Administración», *Documentación Administrativa*, abril-junio 1977, número 174, pp. 69-94.

(24) Véase M. ABDEL HADI: *La public face a l'administration*. Berger-Levrault, París, 1978, p. 98.

VI. Conclusión

A la hora de cerrar este trabajo, no es difícil diseñar la conclusión que lo culmine y recapitule. Frente a quienes valoran el derecho a la información administrativa como un obstáculo que frenará el funcionamiento de la Administración, frente a los que lo identifican *a priori* como una práctica entorpecedora de la buena marcha de los organismos públicos, nosotros pensamos, y creemos que *estamos ante un valioso instrumento para remodelar a fondo las relaciones Estado-ciudadanos y Administración-administrados*.

La Administración no puede seguir siendo ya la «Gran Muda», como alguien la ha llamado con razón. Su misión es, por supuesto, gestionar los intereses colectivos y comunitarios, pero contando con la participación de los ciudadanos a los que debe oír y con los que debe dialogar y compenetrarse desde posturas recíprocamente de colaboración y acercamiento. Para ello, tiene que abrir sus puertas y, a través de unos cauces generosos de información y comunicación, impulsar el reforzamiento de sus relaciones con los administrados.

Sin información no hay participación. Tal postulado es lo bastante expresivo como para proclamar la trascendencia del nuevo derecho a la información, ya alumbrado en la Constitución, pero pendiente de su regulación a nivel legal y reglamentario. Con su implantación, *el ideal de la participación será más realizable y menos utópico. También ayudará a los administrados para que controlen la actividad de los entes públicos y los sometan a una vigilancia de mayor rigor y precisión. Y, en fin, contribuirá a que la Administración ponga en manos de los políticos, economistas, sociólogos, etc., el formidable caudal de los documentos de toda especie que guarda en sus despachos para que tengan elementos de juicios adecuados a la hora de las grandes decisiones.* En este sentido, como ha dicho Mendes France, «la documentación concreta y reciente que ella posee, sobre los problemas económicos y sociales esencialmente... constituye un material indispensable para la democracia moderna» (25).

(25) *Le Monde*, 24 de noviembre de 1967.

A N E X O

Por su interés, se reproducen a continuación la Ley francesa de 17 de julio de 1978, en la parte que regula la libertad de acceso a los documentos administrativos, y el decreto de 6 de diciembre del mismo año sobre la Comisión de acceso a dichos documentos.

Ley número 78-753, de 17 de julio de 1978, sobre diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de orden administrativo, social y fiscal («J. O.» de 18 de julio, p. 2851)

TITULO PRIMERO

De la libertad de acceso a los documentos administrativos

Artículo 1.º El derecho de los administrados a la información es precisado y garantizado por el presente título en lo relativo a la libertad de acceso a los documentos administrativos de carácter no nominativo.

Son considerados documentos administrativos en el sentido del presente título todos los expedientes, informes, estudios, memorias, actas, estadísticas, directrices, instrucciones, circulares, notas y respuestas ministeriales que impliquen una interpretación del derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos, opiniones, con excepción de las opiniones del Consejo de Estado y de los Tribunales administrativos, previsiones y decisiones que revistan la forma de escritos, registros sonoros o visuales, tratamientos automatizados de informaciones no nominativas.

Art. 2.º A reserva de las disposiciones del artículo 6.º, los documentos administrativos son, de pleno derecho, comunicables a las personas que así lo soliciten, tanto si emanan de las Administraciones del Estado como de colectividades territoriales, de establecimientos públicos o de organismos, incluso de Derecho privado, encargados de la gestión de un servicio público.

Art. 3.º A reserva de las disposiciones de la Ley número 78-17/1978, de 6 de enero, relativa a la informática, a los ficheros y a las libertades, que se refieran a las informaciones nominativas contenidas en los ficheros, toda persona tiene derecho a conocer las informaciones contenidas en un documento administrativo cuyas conclusiones le sean contrarias.

A petición suya, sus observaciones respecto de las mencionadas conclusiones serán obligatoriamente consignadas en un anejo al documento a que se refieran.

Queda prohibida la utilización de un documento administrativo en menoscabo de las disposiciones arriba indicadas.

Art. 4.º El acceso a los documentos administrativos se ejercerá:

a) Por consulta gratuita sobre el propio terreno, salvo si la preservación del documento no lo permite o no permite la reproducción.

b) Bajo reserva de que la reproducción del documento perjudique su conservación, mediante entrega de copias en un solo ejemplar, con gastos a cargo de la persona que lo solicita, y sin que estos gastos puedan exceder del costo real de los cargos de funcionamiento creados por la aplicación del presente título.

El Servicio deberá entregar la copia solicitada o la notificación de negativa de comunicación prevista en el artículo 7.º

Art. 5.º Una Comisión titulada «Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos» quedará encargada de velar por el respeto de la libertad de acceso a los documentos administrativos en las condiciones previstas por el presente título, sobre todo emitiendo dictámenes cuando le sea solicitado por una persona que encuentre dificultades para obtener la comunicación de un documento administrativo, aconsejando a las autoridades competentes sobre cualquier cuestión relativa a la aplicación del presente título, y proponiendo toda clase de modificaciones útiles de los textos legislativos o reglamentarios relativos a la comunicación de los documentos administrativos.

La Comisión establecerá una relación anual, que será publicada.

Un decreto del Consejo de Estado determinará la composición y el funcionamiento de la Comisión prevista en el presente artículo.

Art. 6.º Las Administraciones mencionadas en el artículo 2.º pueden denegar el permiso para consultar o negarse a comunicar un documento administrativo cuya consulta o comunicación pudiera atentar:

- Al secreto de las deliberaciones del Gobierno y de las autoridades responsables de la gestión del poder público ejecutivo;
- al secreto de la defensa nacional, de la política exterior;
- a la moneda y al crédito público, a la seguridad del Estado y a la seguridad pública;
- al desarrollo de los procedimientos incoados ante las jurisdicciones o de operaciones preliminares a tales procedimientos, salvo autorización dada por la autoridad competente;
- al secreto de la vida privada, de los expedientes personales y médicos;
- al secreto en materia comercial e industrial;
- a la investigación por parte de los servicios competentes, de las infracciones legales en materia fiscal y aduanera;
- o, de modo general, a los secretos protegidos por la ley.

Para la aplicación de las disposiciones arriba indicadas, las listas de los documentos administrativos que no puedan ser comunicados al público en razón de su naturaleza o de su objeto serán fijadas por decretos ministeriales dictados tras del dictamen de la Comisión de acceso a los documentos administrativos.

Art. 7.º La negativa de comunicación será notificada al administrado bajo forma de decisión escrita razonada. La falta de respuesta durante más de dos meses equivaldrá a la decisión de negativa.

En caso de negativa expresa o tácita, el administrado solicitará el dictamen de la Comisión prevista en el artículo 5.º Este dictamen deberá ser emitido lo más tarde dentro de un mes de

la recepción por la parte de la Comisión. La autoridad competente deberá informar a ésta de la continuación que haya dado al asunto dentro de los dos meses a partir de la recepción del dictamen. El plazo del recurso contencioso quedará prorrogado hasta la notificación al administrado de la respuesta de la autoridad competente.

Cuando reciba un recurso contencioso contra una negativa de comunicación de un documento administrativo, el juez administrativo deberá decidir dentro del plazo de seis meses a contar desde el registro de la solicitud.

Art. 8.º Salvo disposición que prevea una decisión implícita de denegación o un acuerdo tácito, toda decisión individual adoptada en nombre del Estado, de una colectividad territorial, de un establecimiento público o de un organismo, incluso de Derecho privado, encargado de la gestión de un servicio público, no podrá oponerse a la persona a que se refiere más que si esta decisión le hubiera sido previamente notificada.

Art. 9.º Serán objeto de publicación regular:

1. Las directrices, instrucciones, circulares, notas y respuestas ministeriales que impliquen una interpretación del Derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos.
2. La señalización de los documentos administrativos.

Un decreto del Consejo de Estado, dictado tres dictamen de la Comisión de acceso a los documentos administrativos, precisará las modalidades de aplicación del presente artículo.

Art. 10. Los documentos administrativos serán comunicados bajo reserva de los derechos de propiedad literaria y artística.

El ejercicio del derecho a la comunicación instituido por el presente título excluye, para sus beneficiarios y para terceros, la posibilidad de reproducir, difundir o utilizar para fines comerciales los documentos comunicados.

Art. 11. El párrafo 2 del artículo 10 de la ordenanza número 59-244/1959, de 4 de febrero, referente al estatuto general de los funcionarios, será completado del modo siguiente: «... a reserva de las disposiciones que reglamentan la libertad de acceso a los documentos administrativos.»

Art. 12. Las disposiciones del presente título no se oponen a la aplicación del artículo L. 121-19 del Código Municipal.

Art. 13. El depósito en los archivos públicos de los documentos administrativos comunicables en los términos del presente título no será obstáculo al derecho de comunicación en todo momento de los citados documentos.

Decreto número 78-1136, de 6 de diciembre de 1978, relativo a la Comisión de acceso a los documentos administrativos («J. O.», 7 de diciembre, p. 4094)

Vista la Ley número 78-753/1978, de 17 de julio, sobre diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público, y diversas disposiciones de orden administrativo, social y fiscal, sobre todo en sus artículos 5.º y 7.º; oído el Consejo de Estado (Sección del Interior).

Artículo 1.º La Comisión de acceso a los documentos administrativos prevista en el artículo 5.º de la Ley de 17 de julio de 1978, arriba mencionada, comprende:

a) Un miembro del Consejo de Estado en activo u honorario, de grado al menos igual al de consejero de Estado, presidente, un magistrado del Tribunal de Casación, en activo u honorario, y un magistrado del Tribunal de Cuentas, en activo u honorario, nombrados por decreto, a propuesta, respectivamente, del vicepresidente del Consejo de Estado, del primer presidente del Tribunal de Casación y del primer presidente del Tribunal de Cuentas.

b) Un diputado y un senador, designados, respectivamente, por el presidente de la Asamblea Nacional y por el presidente del Senado.

c) Un representante del primer ministro.

d) Un miembro del Consejo General o de un Consejo Municipal, designado por decisión conjunta del presidente del Senado y del presidente de la Asamblea Nacional.

e) Un profesor de Enseñanza Superior, en activo u honorario, nombrado por decreto.

f) El director general de Archivos de Francia, o en caso de impedimento, un representante suyo.

g) El director de la Documentación Francesa, o en caso de impedimento, un representante suyo.

Se designará un suplente en las mismas condiciones que cada uno de los miembros mencionados en los apartados a) a e) precedentes. El mandato de estos miembros y de sus suplentes es de tres años. El mandato es renovable.

En caso de empate de votos, el del presidente es decisivo.

El presidente, por otra parte, convocará a participar en los trabajos de la Comisión, a título consultivo, a un representante de la Administración, a uno de la colectividad pública, a uno del establecimiento público o del organismo encargado de la gestión de un servicio público, interesado por la resolución.

Art. 2.º El presidente de la Comisión de acceso a los documentos administrativos puede designar, para asistir a la Comisión en sus trabajos, ponentes elegidos entre los magistrados y funcionarios de categoría A y asimilados.

Los miembros de la Comisión, así como los ponentes designados por el presidente, pueden proceder a cualquier investigación sobre el terreno necesaria para el cumplimiento de su misión.

Las Administraciones del Estado, las colectividades territoriales, los establecimientos públicos, los organismos encargados de la gestión de un servicio público, estarán obligados, dentro del plazo prescrito por el presidente de la Comisión, a comunicar a ésta todos los documentos e informaciones útiles, así como a aportarle las ayudas necesarias.

Art. 3.º El plazo de un mes concedido a la Comisión para emitir los dictámenes previstos en el artículo 5.º de la Ley de 17 de julio de 1978, arriba mencionada, comienza a contar a partir del registro de la demanda del interesado en la Secretaría de la Comisión.

La Comisión notificará al interesado el sentido de su dictamen.

Art. 4.º Los créditos necesarios a la Comisión para el cumplimiento de su misión serán inscritos en el presupuesto de los servicios del primer ministro.

Art. 5.º Los gastos de copia, a cargo de la persona que solicite la reproducción de un documento, serán establecidos mediante un decreto del primer ministro y del ministro del Presupuesto.

Art. 6.º El decreto número 77-127/1977, de 11 de febrero, queda derogado.

Art. 7.º El guardasellos, ministro de Justicia, el ministro del Interior, el ministro del Presupuesto y el Ministro de Universidades quedan encargados, etc.

