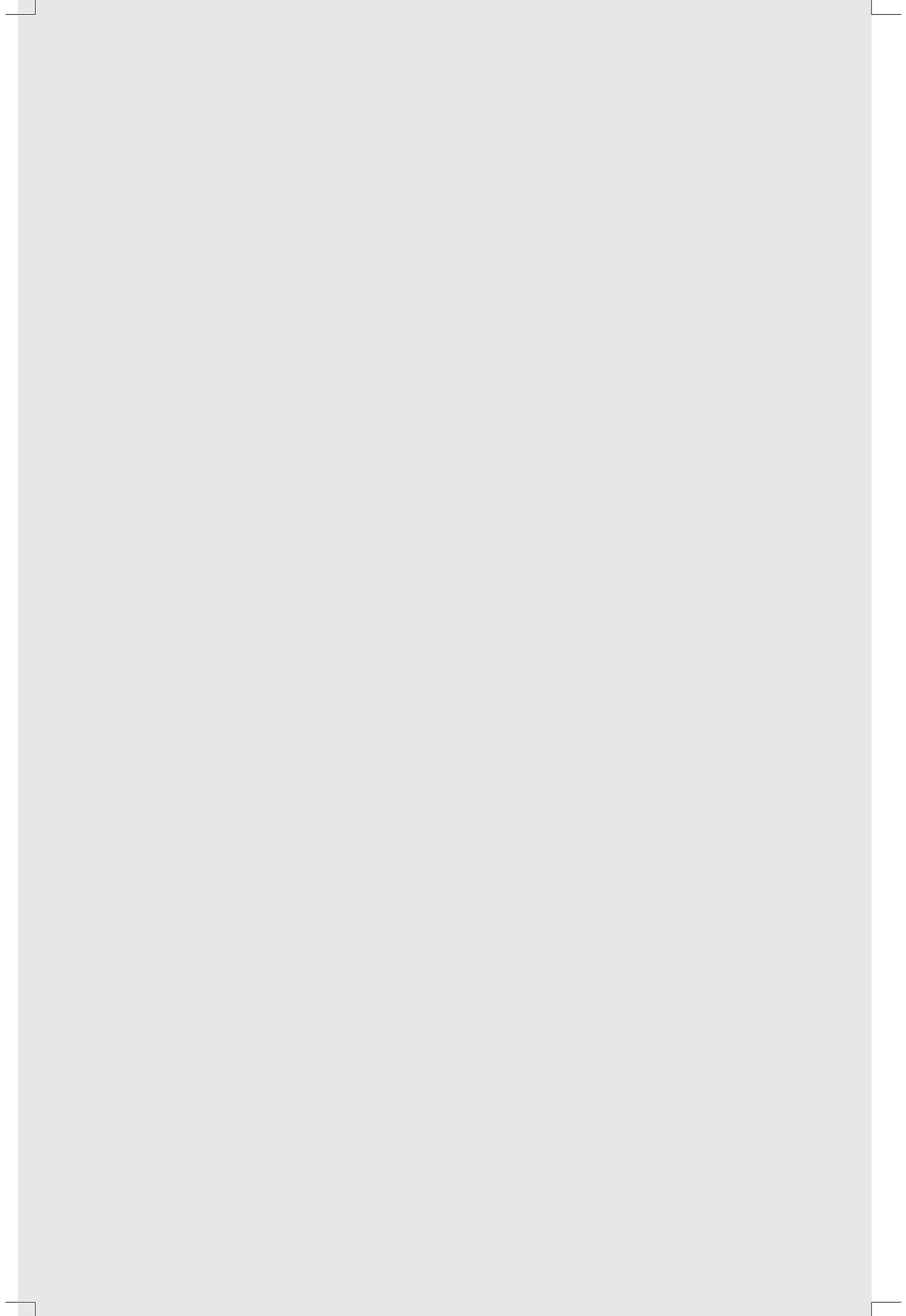


Transparencia

Luis Pomed Sánchez

SUMARIO

1. Suecia, 1766.
2. Estados Unidos y España, 1966.
 - 2.1. La Ley estadounidense de libertad de información.
 - 2.2. La Ley española de prensa e imprenta.
3. El proceso constituyente español: 1977-1978.
 - 3.1. Los Pactos de la Moncloa y la reforma de la Ley de secretos oficiales.
 - 3.2. Público y secreto en la Constitución.
4. El tiempo detenido: de la Ley de patrimonio histórico español a la Ley de acceso electrónico a los servicios públicos.
 - 4.1. La accesibilidad de la documentación administrativa en la Ley del patrimonio histórico español.
 - 4.2. La insatisfactoria regulación general del derecho de acceso a la documentación administrativa en la Ley de procedimiento administrativo de 1992. El régimen especial en materia ambiental.
 - 4.3. La premiosa afirmación legal del principio de transparencia.
5. Las Leyes de transparencia y gobierno abierto: La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las leyes autonómicas.
6. Atisbando el futuro de la transparencia.
7. Bibliografía.



1. SUECIA, 1766

El día 2 de diciembre de 1766 el rey Adolfo Federico de Suecia sancionó la Ordenanza sobre libertad de prensa e imprenta previamente aprobada por el Parlamento sueco (*Riksdag*). Desde el punto de vista constitucional, este cuerpo legal representa la realización más perfecta de la «Era de la libertad», período histórico abierto tras el final de la Gran Guerra del Norte (1721) —en rigor, un conjunto de conflictos bélicos que marcaron el ocaso de Suecia como potencia imperial del norte de Europa, posición en la que fue sustituida por Rusia— y que se cerró abruptamente con el autogolpe del rey Gustavo III en 1772, que supuso el inicio de una época absolutista y el final de la vigencia de la Ordenanza que nos ocupa.

Con la aprobación de la Ordenanza de 1766, Suecia se convertía en el primer país del mundo en abolir formalmente la censura y en erigir la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información en claves de bóveda del naciente liberalismo constitucional. Por más que la vigencia de la Ordenanza en su redacción originaria fuera breve, su influencia en la evolución política posterior no solo de Suecia sino de los diferentes países nórdicos resulta incontestable.¹

La Ordenanza se abre con un preámbulo de indudable valor conceptual.² En esta parte expositiva, el monarca sueco se muestra convencido de «las grandes

¹ Debe hacerse notar que al momento de elaborarse la Ordenanza de 1766, Finlandia formaba parte del antiguo Imperio sueco, un imperio que, como tal, había dejado prácticamente de existir con la firma del Tratado de Nystad (1721), por el cual Suecia cedía a Rusia las provincias bálticas de Livonia, Estonia e Ingria y una parte del territorio finés (Carelia). La actual Constitución sueca está integrada por cuatro textos legales: la Ley de sucesión de 1810, el Instrumento de gobierno de 1974 y las Leyes de libertad de prensa (1949) y de libertad de expresión (1991), cuyo origen común no es otro que la Ordenanza de 1766.

² El texto de la Ordenanza que aquí se ofrece procede de la versión inglesa que el lector interesado podrá hallar en *The World's First Freedom of Information Act*, Anders Chydenius Foundation Pu-

ventajas que derivan para el público del reconocimiento legal de la libertad de escritura y prensa, considerando que la ilustración mutua en los más diversos objetos de utilidad no solo promueve el desarrollo y difusión de las ciencias y de las artes prácticas sino que también ofrece las mejores oportunidades para que nuestros leales súbditos comprendan y aprecien las bondades de un sistema de gobierno sabiamente ordenado». A renglón seguido declaraba que «esta libertad merece ser considerada como uno de los mejores medios para la elevación de la moralidad y la promoción de la obediencia a las leyes, cuando los abusos e ilegalidades son puestos por la prensa en conocimiento del público».

El preámbulo de la Ordenanza se cierra con el anuncio revolucionario del final de la censura: «Hemos decidido graciosamente que ahora establecida función de censor será completamente abolida y que en el futuro no corresponderá a la Cancillería supervisar, aprobar o desautorizar los textos llevados a la imprenta, correspondiendo a los propios autores, juntamente con los impresores, la entera responsabilidad por sus escritos».

Amén de la supresión de la censura y del reconocimiento de la libertad de prensa, la Ordenanza compendia en su artículo 2 el núcleo duro de la Constitución política del Reino de Suecia en los siguientes términos:

«Es ley fundamental irrevocable del Reino de Suecia la existencia de un Rey. Él y solo él gobernará su Reino con el asesoramiento del Consejo de Estado, conforme a las leyes aprobadas por los Estados, y tras él lo harán sus descendientes varones en la forma prevista en la Ley de Instauración aprobada en 1743 por los Estados del Reino; que solo los Estados del Reino legalmente reunidos podrán aprobar y reformar las leyes, ejerciendo en tales casos sus miembros la autoridad que les corresponde como representantes parlamentarios; que las prerrogativas de los diferentes Estados no podrán ser alteradas sin el consentimiento de los cuatro Estados; que no se podrán crear nuevos tributos sin el conocimiento, la libre voluntad y el asentimiento de los Estados del Reino, sin los cuales tampoco podrá declararse la guerra ni acuñar o modificar la acuñación de moneda; además de lo cual, los Consejeros de Estados son siempre individualmente responsables ante los Estados por las sugerencias hechas a su Majestad, así como por el desempeño de sus funciones en tanto que agentes gubernamentales.

Estas leyes fundamentales, junto con aquellas otras que han aprobado o puedan aprobar los Estados del Reino son irrevocables y nadie ha de osar combatirlas o

blications 2, 2006 (http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf, consultado por última vez el 4 de noviembre de 2016).

cuestionarlas por medio de la imprenta bajo pena de trescientos dalers en moneda de plata.»³

El artículo 6 de la Ordenanza proclama, por vez primera en la historia, un auténtico principio de transparencia como parte integrante de la libertad de prensa al declarar que «esta libertad incluirá todos los intercambios de correspondencia, relaciones fácticas, documentos, protocolos, resoluciones judiciales y reconocimientos, ya se hayan redactado en el pasado o sean iniciados, mantenidos, presentados, dirigidos y concluidos en lo porvenir, antes, durante y después de los procedimientos ante los tribunales inferiores, de apelación y superiores y los departamentos gubernamentales, nuestros altos servidores y los consistorios y otros organismos públicos, y sin distinción entre la naturaleza de los casos, ya sean estos civiles, eclesiásticos o que de algún otro modo conciernan a controversias religiosas».

Estas previsiones resultan verdaderamente revolucionarias como demuestra el hecho de que el lenguaje en el que están expresadas resulte tan próximo a nuestra sensibilidad actual. No menos sorprendente es la motivación dada en favor de la extensión del que podríamos denominar principio de transparencia *avant la lettre* a las opiniones y decisiones judiciales, que se conecta inmediatamente con la garantía de imparcialidad del juzgador: «un juez imparcial y con la conciencia limpia no ha de temer al pueblo, por el contrario, estará encantado de que su imparcialidad se ponga de manifiesto y su honor quede al resguardo de opiniones peyorativas y maledicencias» (art. 7).

La extensa y generosa definición del ámbito de aplicación de este principio de transparencia encontraba su límite en «las materias afectadas por el secreto ministerial, así como los informes y declaraciones realizadas sobre peticiones y apelaciones elevadas a los Estados del Reino» (art. 8). Esa generosidad hallaba su máxima expresión en el artículo 13, donde el monarca declaraba que «es nuestra graciosa voluntad y mandato que todos nuestros leales súbditos puedan poseer y hacer uso de una libertad completa e irrestricta para imprimir aquello que no esté expresamente prohibido en los tres primeros artículos [preceptos en los que se prohibía publicar en contra de la doctrina evangélica, las leyes fundamentales del Reino y la familia y casa real, así como los Consejeros del Reino]⁴ o en cualquier

³ El Parlamento (Riksdag) estaba dividido en cuatro estados: nobleza, clerecía, burguesía y campesinado, que se reunían y deliberaban por separado, haciendo sumamente compleja la tarea legislativa.

⁴ Al respecto, debe hacerse notar que el artículo 5 de la Ordenanza proclamaba el principio *pro libertate* al establecer como canon hermenéutico de las disposiciones restrictivas incluidas en

otra disposición de esta Ordenanza y, en especial, que dichas prohibiciones no se utilicen como pretexto para impedir o rechazar la publicación y difusión de opiniones relacionadas con las materias sobre las que versa esta Ordenanza».

Como ya se ha indicado anteriormente, corta fue la vigencia de la Ordenanza en su redacción originaria, pues apenas seis años más tarde el retorno al absolutismo en la persona del rey Gustavo III supuso el brusco final del floreciente liberalismo parlamentario de la Era de la libertad. No obstante, las palabras de la Ordenanza, que tanto deben a la pluma del finés Anders Chydenius, siguieron siendo fuente de inspiración para cuantos anhelaban un orden público basado en la libertad individual y ajeno a los sueños de grandeza imperial que, para Suecia, habían acabado en pesadilla allá por 1721.⁵

2. ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA, 1966

Doscientos años después de la promulgación de la Ordenanza sueca de libertad de prensa e imprenta tuvo lugar la aprobación de dos textos legales de muy diferente empaque y alcance pero de indudable relevancia ambos para el presente estudio: el 4 de julio de 1966, un reticente Presidente Lyndon B. Johnson firmó la Ley estadounidense de libertad de información, y apenas tres meses antes, el 18 de marzo, las Cortes orgánicas españolas habían dado su respaldo a la Ley de prensa e imprenta propugnada por el entonces Ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne. Aquella representó un primer paso decisivo en

el texto legal el de interpretación estricta de las mismas, en los siguientes términos: «aquello que hemos expresamente declarado prohibido en las tres primeras disposiciones no será susceptible de interpretación más allá de su literalidad y todo aquello que no sea claramente ilícito habrá de ser considerado como legítimo objeto de la escritura y la imprenta, cualquiera que sea el lenguaje y estilo en que esté expresado».

⁵ En torno a la figura de Chydenius, baste reseñar el estudio de MANNINEN (2006). Este autor pone de manifiesto la preponderancia de personajes nacidos en la periferia del otrora Imperio sueco entre los promotores de la Ordenanza; preponderancia que no puede sorprender pues se trataba de garantizar con la promulgación de este texto legal un cierto equilibrio en el disfrute de la información anteriormente monopolizada por la nobleza y la burguesía de Estocolmo. No por casualidad, al momento de aprobarse la Ordenanza, el poder político había pasado bien que solo temporalmente, de las manos del llamado «Partido de los sombreros» (denominación que traía causa de la similitud entre los tocados que empleaban sus miembros y los sombreros utilizados por el Ejército sueco), que aspiraba a recuperar la gloria imperial perdida al «Partido de los gorros» (referencia a los gorros de dormir con la que se evocaba la propensión «pacifista» de esta formación política), que prefería olvidar el pasado y concentrarse en la construcción de un Estado gobernado por una democracia parlamentaria en la que estuvieran representados los distintos grupos sociales. El afán integrador de este grupo precisaba, para su realización, que el saber se diseminara entre los ciudadanos.

el camino —no siempre fácil de transitar, como pronto tendremos ocasión de ver— de la transparencia del Gobierno federal de los Estados Unidos, la segunda propició una tímida apertura del régimen franquista en materia de prensa, con el consiguiente abandono de los planteamientos totalitarios de la legislación anterior, aprobada en plena guerra civil (la llamada Ley de prensa de 1938).

2.1. *La Ley estadounidense de libertad de información*

En noviembre de 1952 los estadounidenses eligieron a su trigésimo cuarto Presidente en la persona del candidato republicano Dwight D. Eisenhower y al octogésimo tercer Congreso de los Estados Unidos, cuya características más relevante fue la mayoría obtenida por los republicanos en ambas Cámaras.⁶ Entre los representantes de la minoría demócrata figuraba John Moss, electo en el tercer distrito de California por una diferencia irrisoria (apenas el 0,004 por 100 de los votos), que invitaba a pensar que sería un congresista de un solo mandato. Sin embargo, contra todo pronóstico, John Moss sirvió en trece Congresos sucesivos, retirándose voluntariamente de la política activa en 1979 sin haber perdido una sola elección; antes bien, se dio la circunstancia de que en 1958 Moss fue designado candidato a la Cámara tanto por el Partido Demócrata como por el Republicano y que ningún rival republicano le disputó su escaño en las elecciones legislativas de 1960.⁷ Ello no significa que John Moss fuera un hombre complaciente con las dirigencias partidistas, ni tan siquiera con la suya, pues durante esas casi tres décadas de servicios como congresista de los Estados Unidos hizo gala de una exquisita independencia personal, lo que, entre otros costes, le supuso quedar apartado de los puestos de responsabilidad parlamentaria, en particular de la presidencia de las comisiones de la Cámara, pese a que fue autor o coautor de algunas de las más destacadas iniciativas legislativas presentadas durante aquellos años (vgr., la propia Ley de libertad de información, la Ley de seguridad de los consumidores, la Ley de mejora de la Comisión Federal de Comercio, denominada Ley Magnusson-Moss...).

⁶ De los 96 escaños que entonces formaban el Senado, se produjo un pequeño trasvase de dos puestos de los demócratas, que descendieron de 49 a 47, a los republicanos, que incrementaron su representación de 46 a 48; la Cámara se completaba con un senador independiente. En cuanto a la Cámara de Representantes, las elecciones de 1952, los republicanos recuperaron fugazmente la mayoría que ya habían disfrutado en 1946 y que no volverían a obtener hasta 1994. Los republicanos se hicieron con 221 escaños frente a los 213 del Partido Demócrata.

⁷ En torno a la figura de John Moss resulta de interés la biografía elaborada por Michael R. LEMOV (2011). Existe una Fundación John E. Moss, en cuyo portal de Internet hallará el lector interesado información acerca de la vida y obra de este congresista americano (<http://www.johne-mossfoundation.org>).

Al acceder a la Cámara de Representantes, Moss fue designado miembro de la Comisión para la oficina postal y la función pública (*Post Office and Civil Service Committee*).⁸ De manera casi inmediata, se embarcó en un hercúleo combate con la Administración Eisenhower para obtener documentación relativa al despido «por razones de seguridad» de aproximadamente 2.800 empleados federales. En el contexto de la Guerra Fría y la histeria del «macarthismo», la invocación de «razones de seguridad» para referirse apenas veladamente a la existencia de vínculos comunistas le parecía al nuevo congresista una explicación poco convincente para la remoción de un número tan elevado de empleados públicos, en particular porque el término utilizado adolecía de una excesiva vaguedad y al establecer una conexión más o menos remota entre la conducta de los empleados despedidos y la seguridad nacional, se corría el riesgo de dañar gravemente la imagen de aquellos. Con un Presidente republicano en la Casa Blanca y una mayoría del mismo color en la Cámara de Representantes, los esfuerzos de Moss por conseguir la información solicitada se vieron condenados al fracaso.

Con todo, el congresista Moss no cejó en su empeño, animado quizás por la creciente proliferación de críticas al abuso por la Administración del ejercicio de la potestad clasificatoria, que llegó al extremo de crear una auténtica presunción de que toda la información en poder de la Administración era materia reservada.⁹ En 1955, con la Cámara baja nuevamente en manos de los demócratas, John Moss logró su objetivo de crear una Subcomisión sobre información gubernamental en el seno de la Comisión sobre operaciones gubernamentales; el propio Moss fue elegido Presidente de dicha Subcomisión, siendo este el cargo orgánico más destacado que ostentaría a lo largo de su dilatada carrera como congresista.

John Moss trató de dar una respuesta legislativa a los problemas que suscitaba la existencia de un muro de secretismo tras el que se ocultaba el actuar de las agencias gubernamentales. Prácticamente desde el mismo día de su nombramiento

⁸ La Comisión había sido creada por la Ley de reorganización legislativa de 1946 y refundía a las antiguas comisiones del servicio postal, caminos postales, función pública, y censos. Las funciones de esta Comisión corresponden en la actualidad a la Comisión de observación y reforma gubernativa (*Oversight and Government Reform Committee*).

⁹ El mismo año en que Moss se incorporó a la Cámara de Representantes, Harold L. Cross publicó su monografía *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*, trabajo seminal en la dogmática jurídica estadounidense por lo que al derecho a la información se refiere. Este trabajo fue el fruto de un encargo que dirigió a su autor la Sociedad Americana de Editores de Diarios (*American Society of Newspaper Editors*), asociación que apoyó luego activamente la lucha de John Moss en favor de la transparencia administrativa.

como Presidente de la Subcomisión sobre información gubernamental empezó a trabajar en el texto de la futura Ley de derecho a la información.¹⁰

Los primeros pasos no pudieron ser más desalentadores: no solo se topó con la oposición frontal de todas las agencias gubernamentales —ni una sola informaría favorablemente la iniciativa legislativa, acentuando todas ellas el riesgo que entrañaba para la seguridad nacional— sino que tampoco logró el respaldo de ningún representante republicano durante el mandato presidencial del general Eisenhower. La situación cambió con la llegada del demócrata John Fitzgerald Kennedy a la Casa Blanca, momento a partir del cual un joven representante republicano, Donald Rumsfeld, más tarde Secretario de Defensa con los Presidentes Gerald Ford y George W. Bush, le prestó su apoyo para la aprobación de la Ley. Lo que no cambió significativamente fue la oposición del Gobierno federal, ahora justificada por la incidencia que pudiera tener en la seguridad nacional la revelación de información relacionada con situaciones críticas como la de los misiles de Cuba en 1962.

La Ley fue finalmente aprobada durante la presidencia del demócrata Lyndon B. Johnson,¹¹ quien, venciendo sus reticencias, firmó el nuevo texto legal el día de la independencia de 1966. Interesa reseñar que en el acto de la firma el Presidente Johnson hizo una declaración ambivalente, como manifiesta su proclamación de que la nueva Ley «trae causa de uno de nuestros principios más esenciales, aquel que proclama que una democracia funciona mejor cuando el pueblo tiene toda la información que la seguridad nacional permite»: como puede apreciar, la afirmación del principio de transparencia se hacía en términos tales que no perjudicara a la seguridad nacional. Además, el Presidente hizo hincapié en dos límites al principio de publicidad de la acción gubernamental: los secretos militares y la equidad en las relaciones con los ciudadanos (*fairness to individuals*), que demandaba que la información acumulada en los expedientes personales no fuera divulgada sin el previo consentimiento de los afectados. Se trataba de dos límites incontrovertidos, en modo alguno afectados por las disposiciones de la Ley sometida a la promulgación presidencial. Sea como fuere, el Presidente hizo saber que había dado instrucciones a todo el personal de la Administración federal «para que preste su colaboración a las finalidades de la Ley y que para que haga la información disponible en la medida compatible con la privacidad individual y el

¹⁰ Acerca de los trabajos de preparación de la Ley, vid. Herbert N. FOERSTEL (1999).

¹¹ Durante la presidencia de Johnson se produjo la aprobación de la histórica Ley de derechos civiles (*Civil Rights Act*) de 1964, que tanto hizo por la supresión definitiva de toda clase de discriminación racial en Estados Unidos.

interés nacional». El Presidente concluía su declaración indicando que firmaba la Ley manifestando «con sumo orgullo que los Estados Unidos son una sociedad abierta» (*I signed this measure with a Deep sense of pride that the United States is an open society*).

La Ley de libertad de información modificaba la Ley de procedimiento administrativo de 1946 «a fin de aclarar y proteger el derecho del público a la información». A tal efecto, disponía que todas las agencias gubernamentales debían hacer públicas cuatro categorías de información, de las que seguidamente se relacionan algunos ejemplos:

(a) Publicación en el *Federal Register*. Cada agencia expondrá separadamente y publicará periódicamente en el *Federal Register*, para guía del público (A) descripciones de su sede central y sedes territoriales, así como la indicación de las dependencias y responsables gubernamentales y procedimientos mediante los cuales los ciudadanos pueden solicitar información, presentar peticiones y obtener resoluciones [...] (D) reglas procedimentales, de aplicación general legalmente aprobadas, y declaraciones de política general o interpretaciones de aplicación general aprobadas por la agencia [...]

(b) Opiniones y órdenes de las agencias [...] (A) todas las resoluciones definitivas, incluyendo las opiniones concurrentes y discrepantes y todas las órdenes adoptadas en la resolución de casos [...]

(c) Registros de las agencias. Con excepción de los registros afectados por las letras (a) y (b), todas las agencias, ante la petición de acceso a registros identificables formulada de acuerdo con normas públicas que precisen el tiempo, lugar y coste del acceso, pondrá a rápidamente a disposición del público la información obrante en esos registros [...]

(d) Procedimientos de las agencias. Todas las agencias que cuenten con más de un miembro guardarán un registro en el que figuren las opiniones defendidas por cada de sus miembros en los distintos procedimientos que haya resuelto. Ese registro se hallará disponible para su consulta por el público.

La Ley establecía nueve excepciones al principio de transparencia, a saber: materias afectadas por la seguridad nacional y que así figuren en orden ejecutiva, supuestos de gestión de personal y funcionamiento estrictamente interno de las agencias, aquellos casos excluidos de publicidad por ministerio de la ley, secretos comerciales y financieros, memorandos entre agencias o correspondencia que no deba proporcionarse a una parte en un proceso judicial, historiales médicos y del personal, expedientes policiales en la medida en que no resulte exigible su publi-

cidad o conocimiento por terceros, información sobre supervisión de entidades de crédito y, en fin, la información geológica y geofísica y los datos —incluyendo los mapas— relacionados con minas y pozos.

La Ley fue objeto de una profunda reforma aperturista en 1974, a resultas del escándalo del Watergate. Una vez más, sus impulsores hubieron de vencer las resistencias del Gobierno federal, pues el Presidente Gerald Ford, siguiendo la sugerencia de su jefe de gabinete, Donald Rumsfeld (otrora promotor de la transparencia informativa cuando el Gobierno federal estaba en manos de los demócratas), y del entonces consejero —y luego miembro de la Corte Suprema— del Departamento de Justicia, Antonin Scalia, vetó la reforma legal, a la que calificó de inconstitucional por vulnerar el principio de separación de poderes y poner en riesgo la seguridad nacional. El veto presidencial fue posteriormente levantado por el Congreso.

Durante la presidencia de George W. Bush, la Administración republicana llevó a cabo dos iniciativas de signo bien diferente: por una parte, limitó el acceso a la documentación presidencial y, por otra, promulgó en 2007 la Ley de gobierno abierto, que propició una mayor transparencia. El Presidente Barack Obama declaró, en 2009, su Gobierno como el más abierto de la historia, si bien las realizaciones prácticas no estuvieron a la altura de sus ambiciosas palabras.

2.2. *La Ley española de prensa e imprenta*

La aprobación de las Leyes 14/1966, de 18 de marzo, de prensa e imprenta, y 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, plasmó una cierta apertura del régimen franquista en materia de prensa, sin que ello supusiera, claro es, reconocimiento de una auténtica libertad de expresión digna de tal nombre. Pese a ello, los requiebros lingüísticos propios de la época dieron como resultado la introducción en el preámbulo de la Ley de secretos oficiales de una declaración que bien podría figurar en el frontispicio de los textos constitucionales de las democracias más avanzadas:

Es principio general, aun cuando no esté expresamente declarado en nuestras Leyes Fundamentales, la publicidad de la actividad de los Órganos del Estado, porque las cosas públicas que todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos.

Ni que decir tiene que, como era habitual en la legislación franquista, el contenido dispositivo de la Ley venía a contradecir frontalmente tan noble propósito y a vaciar de contenido esta declaración.

No obstante, antes de examinar el contenido de la Ley de secretos oficiales, convendrá que nos detengamos brevemente a considerar el significado y limitaciones de la Ley de prensa e imprenta de 1966, popularizada como «Ley Fraga» por referencia a quien fuera su principal impulsor: Manuel Fraga Iribarne, Ministro de Información y Turismo desde 1962. La Ley fue la culminación del tímido proceso de liberalización que afrontó el político gallego.

Como bien se reseñaba en el preámbulo de la Ley, al momento de su aprobación el régimen jurídico de la prensa estaba constituido fundamentalmente por dos normas legales esencialmente contradictorias entre sí: de un lado, el texto normativo más liberal en la materia, la Ley de policía de imprenta de 26 de julio de 1883 («Ley Gullón») y, de otro, la denominada Ley de prensa de 22 de abril de 1938, obra de Ramón Serrano Suñer. El contraste no podía ser más evidente y las profundas contradicciones existentes entre ambos cuerpos legales se saldaban inexorablemente con la primacía de la norma de 1938, profunda y confesadamente antiliberal, al punto de orillar toda consideración de la prensa como una libertad pública y convertirla en una auténtica función del Estado. «[S]iendo la Prensa» —se decía en el preámbulo de la norma de 1938— «órgano decisivo en la formación de la cultura popular y, sobre todo, en la creación de la conciencia colectiva, no podía admitirse que el periodismo continuara viviendo al margen del Estado», al tiempo que se anunciaba la «voluntad de llenar la obra propuesta, convirtiendo a la Prensa en una institución nacional y haciendo del periodista un digno trabajador al servicio de España».¹²

El artículo 1 de la norma de 1938 atribuía «al Estado la organización, vigilancia y control de la institución nacional de la Prensa periódica», función que, según se precisaba en el artículo 2, comprendía: «Primero. La regulación del número y extensión de las publicaciones periódicas. Segundo. La intervención en la designación del personal directivo. Tercero. La reglamentación de la profesión de periodista. Cuarto. La vigilancia de la actividad de la Prensa. Quinto. La censura mientras no se disponga su supresión. Sexto. Cuantas facultades se deduzcan del precepto contenido en el artículo primero de esta Ley».

¹² Sin pudor alguno, se anunciaba pomposamente que «redimido el periodismo de la servidumbre capitalista de las clientelas reaccionarias o marxistas, es hoy cuando auténtica y solemnemente puede declararse la libertad de la Prensa», precisándose que se trataba de una «libertad integrada por derechos y deberes que ya nunca podrá desembocar en aquel libertinaje democrático, por virtud del cual pudo discutirse a la Patria y al Estado, atentar contra ellos y proclamar el derecho a la mentira, a la insidia y a la difamación como sistema metódico de destrucción de España decidido por el rencor de poderes ocultos».

Por lo que se refiere a la Ley de 1966, según se proclamaba en su parte expositiva, «el principio inspirador [...] lo constituye la idea de lograr el máximo desarrollo y el máximo despliegue posible de la libertad de la persona para la expresión de su pensamiento, consagrada en el artículo doce del Fuero de los Españoles, conjugando adecuadamente el ejercicio de aquella libertad con las exigencias inexcusables del bien común, de la paz social y de un recto orden de convivencia para todos los españoles». Libertad de expresión *ma non troppo* como anuncia ya la propia referencia —por lo demás inexcusable en el sistemas de fuentes normativas del momento— al artículo 12 del Fuero de los españoles, donde se declaraba que «todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado», verdadero oxímoron declarativo de un aparente derecho que no era tal.¹³

El articulado de la Ley de 1966 se abría con un modesto reconocimiento de la «libertad de expresión por medio de impresos» (art. 1), siempre en los términos del ya reseñado artículo 12 del Fuero de los españoles; modestia que no impedía nuevos recortes normativos del derecho. Así, en el artículo 2 de la Ley se consignaba que «la libertad de expresión y el derecho a la difusión de informaciones, reconocidas en el artículo primero, no tendrán más limitaciones que las impuestas por las leyes. Son limitaciones: el respeto a la verdad y a la moral; el acatamiento a la Ley de Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales; las exigencias de la defensa Nacional, de la seguridad del Estado y del mantenimiento del orden público interior y la paz exterior; el debido respeto a la Instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa; la independencia de los Tribunales, y la salvaguardia de la intimidad y del honor personal y familiar.»

Con todas sus limitaciones, la aprobación de esta Ley representó una tímida liberalización de la prensa en España, no tanto por lo que suponía la ya reseñada rócana proclamación de la libertad de expresión sino por lo que efectivamente significó la introducción de la libertad de empresa en este ámbito, superando con ello el planteamiento organicista y de corte eminentemente totalitario de la Ley de

¹³ La eficacia real de los derechos mencionados en el Fuero de los españoles quedaba en entredicho desde el título II del cuerpo legal, rubricado «Del ejercicio y garantía de los derechos» que, en lo que ahora estrictamente interesa, comenzaba con un precepto —el artículo 33— en el que se advertía de que «el ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España». Por si ello fuera poco, los siguientes preceptos distinguían entre el ejercicio de los derechos «reconocidos» en el Fuero, para lo que era precisa la aprobación por las Cortes de «las leyes necesarias» (art. 34) y la vigencia misma de la sedicente libertad de expresión del art. 12 podía ser objeto de suspensión gubernativa temporalmente mediante la aprobación del oportuno decreto-ley (art. 35).

1938. En todo caso, contemplada desde la perspectiva que nos ofrece la efectividad del derecho a la libertad de expresión, la Ley constituía un auténtico trampantojo. Así, si de una parte se suprimía la censura previa como método ordinario de control administrativo de las publicaciones periódicas, reservándose su utilización a los estados de excepción y guerra (art. 3), de otra se contemplaba el secuestro administrativo de publicaciones como medio cautelar para la represión de conductas incursas en responsabilidad penal (art. 64). Además, el instrumental represivo apenas se veía debilitado desde el momento en que se tipificaba como infracción muy grave la inobservancia de las limitaciones establecidas en el artículo 2 de la Ley [art. 67 a) *in fine*]. Finalmente, si bien es verdad que la Ley permitía acudir a la vía contencioso-administrativa frente a los actos administrativos dictados en ejercicio de la policía de imprenta (art. 71.2), no es menos cierto que se conferían a la Administración del Estado poderes exorbitantes en la dirección efectiva de la actividad periodísticas [destacadamente mediante la potestad de inserción de informaciones «de interés general» (art. 6), la regulación del registro administrativo de empresas periodísticas y del ejercicio de la profesión periodística (arts. 26 y ss.); pero también al atribuirse a la Administración la competencia para resolver, cuando menos en primera instancia, los conflictos trabados con ocasión del ejercicio de los derechos de réplica y rectificación (art. 61),¹⁴ atribución que transformaba un conflicto entre particulares en materia administrativa susceptible de resolución última por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo].

Cualquiera que fuera la extensión de la liberalización de la prensa que supuso la aprobación de la Ley de 1966, es lo cierto que solo con una prensa —ordenadamente— libre tenía sentido la promulgación de una Ley de secretos oficiales. En efecto, considerada la actividad periodística una función del Estado sometida a la potestad disciplinaria de la Administración, ningún sentido tenía establecer unos límites informativos al ejercicio de una profesión que únicamente podía beber de las fuentes que graciosamente le abriera el poder público.¹⁵

La situación habría de cambiar, ya ha quedado apuntado, con la aprobación de la Ley de prensa e imprenta de 1966, que representó una cierta apertura del

¹⁴ En la Ley Gullón de 1883, la negativa del periódico a insertar el escrito de rectificación abría la vía del juicio verbal y no de la acción administrativa, como sucedía en la Ley de prensa e imprenta de 1966.

¹⁵ En el preámbulo de la Ley de 1938 ya se advertía contra toda veleidad liberal en punto a la consideración de la función social de la prensa al señalar que «cuando en los campos de batalla se luchaba contra unos principios que habían llevado la Patria a un trance de agonía, no podía perdurar un sistema que siguiese tolerando la existencia de ese *cuarto poder*, del que se quería hacer una premisa indiscutible».

régimen franquista en materia de información. Cabe dudar, no obstante, de que la apertura fuera de tal calibre que justificara la afirmación, recogida en el preámbulo de la Ley de secretos oficiales de 1968, de que «existe una laguna en nuestra legislación, que, al contrario de lo que ocurre en los Estados caracterizados por la mayor libertad de información, no prevé una regulación de las medidas protectoras de los secretos oficiales». «Para remediar esta situación», se añadía a renglón seguido, «la Ley establece un conjunto de medidas positivas para evitar que trascienda el conocimiento de lo que debe permanecer secreto, señalando normas severas que impidan la generalización de calificaciones que tienen carácter excepcional». De nuevo el contenido de la Ley negaba radicalmente las pretendidas bondades liberalizadoras proclamadas en su preámbulo, pues nada había en ella que ni remotamente pudiera impedir la generalización de «materias clasificadas». Antes al contrario, la Ley era generosa, en primer lugar, en la definición del ámbito objetivo de estas materias, al establecer en su artículo 2 que «podrán ser declarados ‘materias clasificadas’ los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad del Estado o comprometa los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional.» En segundo término, se habilitaba a un amplio elenco de «autoridades» para que pudieran proceder a la clasificación de estas materias como secretas o reservadas, pues el artículo 4.1 atribuía el ejercicio de la potestad al «Consejo de Ministros y sus miembros», jefes de misiones diplomáticas españolas en el extranjero y al Jefe del Alto Estado Mayor, al tiempo que el apartado segundo este mismo artículo 4 extendía considerablemente el ejercicio de la potestad clasificatoria, bien que con eficacia provisional,¹⁶ a un amplio conjunto de órganos unipersonales: directores generales de seguridad, de la Guardia Civil, jefes de estado mayor de cada uno de los tres ejércitos, jefe de la defensa aérea, capitanes generales de las regiones militares, departamentos marítimos y regiones aéreas y gobernadores civiles. Por otra parte, la Ley contemplaba en absoluto la caducidad automática de la clasificación por el transcurso del tiempo, siendo preciso que el mismo órgano que acordó la clasificación procediera expresamente a su cancelación (artículo 7). A ello cabe añadir que, entre los efectos automáticos de la clasificación figuraba «la prohibición de acceso y las limitaciones de circulación a personas no autorizadas en locales,

¹⁶ La clasificación provisional decidida por estos órganos unipersonales había de ser ratificada, en el plazo de 72 horas, por alguno de los órganos titulares de la potestad clasificatoria definitiva enumerados en el artículo 4.1 de la Ley.

lugares o zonas en que radiquen las materias clasificadas» [artículo 8 B)]. Para concluir, la Ley excluía por completo el control judicial del ejercicio de la potestad clasificatoria en unos términos claros y terminantes: «No corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con las calificaciones a que se refiere esta Ley», declaraba tajantemente el artículo 10.2.

3. EL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL: 1977-1978

La transición española de la dictadura franquista a la democracia arrancó formalmente con la aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política,¹⁷ que, conforme a la calculada ambigüedad tan habitual en el lenguaje político oficial de la época, no hacía referencia alguna a la convocatoria de Cortes constituyentes sino que regulaba en su artículo 3, el proceso de reforma constitucional. Sorprende la previsión contenida en este precepto legal a nada que se repare en que las Leyes fundamentales del Reino, andamiaje pseudoconstitucional con el que se pertrechó el régimen franquista, eran del todo refractarias a la idea misma de reforma de los presupuestos fundacionales del régimen jurídico-político surgido de la guerra civil española.¹⁸

¹⁷ El proyecto de Ley fue sometido a referéndum el 15 de diciembre de 1976. Participó en este plebiscito el 78 por 100 del censo; el 94,17 por 100 de los votos fue favorable y apenas el 2,56 por 100 de los sufragios rechazó la reforma.

¹⁸ La Ley fundamental de 17 de mayo de 1958, por la que se promulgaron los principios del Movimiento Nacional, disponía en su artículo primero que tales principios, en tanto que «síntesis de los que inspiran las Leyes fundamentales refrendadas por la nación el 27 de julio de 1947, son, por su propia naturaleza permanentes e inalterables»; idéntica *cláusula de eternidad* figuraba en el artículo 3 *in fine* de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967.

Sea como fuere, el artículo 3 de la Ley de reforma política contenía la arquitectura básica del proceso constituyente que subrepticamente se estaba abriendo. Así, tras atribuir en su apartado primero la «iniciativa de reforma constitucional» al Gobierno y al Congreso de los Diputados, excluyendo con ello implícitamente al Senado, regulaba a continuación el trámite parlamentario de reforma: «Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso, y si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras» (art. 3.2). La regulación concluía con la previsión de que «el Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación».

3.1. *Los Pactos de la Moncloa y la reforma de la Ley de secretos oficiales*

Uno de los principales protagonistas de la transición democrática española, Enrique Fuentes Quintana, hablaba de la existencia de una auténtica *maldición histórica española*: la coincidencia de un cambio de régimen con una crisis económica. Señalaba al respecto el profesor Fuentes Quintana cómo la experiencia de la Segunda República demostraba bien a las claras hasta qué punto una crisis económica grave y no resulta es un pasivo que complica, hasta hacerla imposible, la construcción de la democracia. Pues bien, la situación que atravesaba la economía española al momento de iniciarse la transición de la dictadura a la democracia no era grave sino auténticamente explosiva: el precio del barril de petróleo se había disparado de los 1,63 a los 14 dólares, lo que representaba una amenaza terrible para un país que importaba el 66 por 100 de la energía que consumía; la inflación alcanzó el 44 por 100 a mediados de 1977, amenazando a una hiperinflación como la que aquejaba a las economías latinoamericanas de la época; el endeudamiento de las empresas se disparó y la deuda exterior se incrementaba a pasos agigantados, el paro, en fin, crecía sin control y en ese mismo año de 1977 se situó en 900.000 personas, de las que únicamente 300.000 percibían un subsidio de desempleo; el paro seguirá siendo el mal endémico de la economía española en los años posteriores.

Tras la celebración de las elecciones de 15 de junio y habida cuenta de que el Gobierno presidido por Adolfo Suárez carecía de una mayoría sólida en las Cámaras, el Gabinete enfrentó el reto de encauzar una transición política radical en el contexto de una profunda crisis económica tratando de alcanzar un acuerdo de estabilidad con las fuerzas de izquierda —Partido Comunista de España y Partido Socialista Obrero Español— y un pacto con los sindicatos que rebajara el alto índice de conflictividad social.¹⁹ Este doble esfuerzo dio como resultado los llamados «Pactos de La Moncloa», integrados por sendos acuerdos sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía y sobre el programa de actuación jurídica y política, firmados ambos por las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria el 27 de octubre de 1977.²⁰

¹⁹ Según los datos proporcionados por CARBÓ (s.f., 34), durante el año 1977 se perdieron un total de 18.641.700 jornadas de trabajo por conflictos laborales, cifra solo superada por las 18.916.900 jornadas perdidas en 1979.

²⁰ Firmaron estos acuerdos, además del Gobierno, la Unión de Centro Democrático, el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Comunista de España, el Partido Socialista Popular, Convergencia Socialista de Cataluña, el Partido Nacionalista Vasco, Convergència i Unió, y Alianza Popular, que suscribió el acuerdo económico, pero no el político. El acuerdo económico dio excelentes resultados en el control de la inflación (1977 acabó con el 26,4 por 100 de inflación,

En el acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política se fijaban una serie de «objetivos de políticas legislativa a corto plazo» que los firmantes consideraban necesarios y urgente «para la adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias propias de la nueva realidad democrática» y que arrancaban con los relativos a la materia «Libertad de expresión», donde, entre otros extremos, se preveía la eliminación del secuestro administrativo de publicaciones y el mantenimiento exclusivamente del secuestro judicial. Por lo que específicamente hacía referencia a los secretos oficiales, el acuerdo anunciaba que «se revisarán los supuestos legales en que pueda una materia ser declarada en función de la seguridad y defensa del Estado. Los órganos competentes para hacer la declaración serán: el Consejo de Ministros y, en materia de Defensa Nacional, las autoridades militares». Este compromiso se plasmó en la aprobación de la Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modificó la Ley de 5 de abril de 1968, de secretos oficiales, en dos extremos capitales: la supresión de la potestad clasificatoria provisional, reduciéndose al tiempo el número de órganos titulares de esta potestad, que en el futuro serán únicamente el Gobierno y la Junta de Jefes de Estado Mayor, y la apertura del control del ejercicio de esta potestad por la jurisdicción contencioso-administrativa mediante la derogación del precepto que expresamente excluía la intervención de este orden jurisdiccional.

3.2. *Público y secreto en la Constitución*

Bien puede afirmarse que el articulado de la vigente Constitución española plasma un ponderado equilibrio entre el principio de publicidad del actuar de los poderes públicos y la preservación de espacios en los que ese principio no rige por mandato expreso de la Ley fundamental. La exclusión del principio en cuestión responde a la concurrencia de valores de relevancia constitucional dignos de protección [en particular, art. 105 b) CE] o a la necesidad de asegurar la efectividad de derechos individuales.²¹

a) Por lo que se refiere al principio de publicidad, cabe subrayar la importancia de su proclamación respecto de las normas jurídicas. Así, en su art. 9.3, la Constitución garantiza «la publicidad de las normas», una garantía que tiene

cuando se preveía un 80 por 100, y 1978 se cerró con un 16 por 100 de inflación, conjurándose con ello el riesgo de la hiperinflación) y en materia de divisas; por desgracia, no se emprendieron algunas de las reformas estructurales que precisaba la economía española, lo que lastró su desarrollo posterior.

²¹ Sobre este punto, vid., por todos, DÍEZ-PICAZO (1998, 77 y ss).

concreción, respecto de las leyes, en el art. 91, que atribuye al Rey la función de ordenar su publicación en el diario oficial.²²

La Constitución reconoce igualmente dos derechos fundamentales definidos por la existencia de un espacio público de deliberación y actuación de los poderes estatales. Se trata, claro está, de los derechos a comunicar o recibir información veraz, enunciado en el art. 20.1 d), y del derecho «a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías» (art. 24.2 CE).²³ A este respecto, el Tribunal Constitucional ha destacado la relevancia que el principio que nos ocupa tiene en la arquitectura del proceso penal, en particular al afirmar que «por prueba en el proceso penal ha de entenderse en sentido propio la producida en el juicio oral, en el cual se aseguran las garantías constitucionales de intermediación, contradicción, oralidad y publicidad (SSTC 31/1982, de 28 de julio, FJ 3; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 2; 51/1995, de 23 de febrero, FJ 2, y 173/1997, de 14 de octubre, FJ 2).» (STC 67/2001, de 17 de marzo, FJ 6).

En cuanto a la actuación del poder legislativo, el art. 80 CE establece el principio de publicidad de las sesiones plenarias de ambas Cámaras, «salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento».²⁴ Interesa señalar que si bien en la actualidad damos por supuesto

²² Al respecto, vid. BERMEJO VERA (1977).

²³ Si bien prima el derecho a la información, la garantía del proceso público no es ajena al pronunciamiento de las SSTC 56/2004 y 57/2004, de 19 de abril, y 159/2005, de 20 de junio, que declararon contraria a la Constitución la regulación, adoptada por el Consejo General del Poder Judicial y confirmada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, del acceso de la prensa a las salas de justicia asentada sobre el criterio de prohibición general con posible dispensa de autorización *ad casum*.

²⁴ En el caso del Congreso de los Diputados, el artículo 63 de su Reglamento reitera la preferencia por la publicidad de las sesiones plenarias, con las siguientes excepciones: «cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un Diputado; cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados» que no afecten a las incompatibilidades parlamentarias, en cuyo caso concurre un evidente interés público y, en fin, «cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros», a iniciativa de la Mesa, del Gobierno de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Por lo que hace al Senado, el artículo 72 de su Reglamento establece como requisito para celebrar sesiones secretas que medie «petición razonada del Gobierno o de cincuenta Senadores». Este mismo precepto establece que «serán secretas en los casos previstos en este Reglamento». A decir verdad, este inciso apenas tiene virtualidad cuando de las sesiones plenarias se trata pues el Reglamento del Senado tan solo contempla el carácter secreto de las sesiones en las que se ejerza la potestad disciplinaria sobre los miembros de la Cámara y la sanción prevista sea la de suspensión (artículo 102, que se refiere al supuesto de que los senadores porten o exhiban armas en el Palacio del Senado, o agredan a otro senador o miembro del Gobierno).

el carácter público de las actuaciones parlamentarias, esta no es una característica natural o incontrovertida de las mismas sino el resultado de una evolución histórica que ha garantizado su conocimiento por parte de los ciudadanos, a un tiempo representados por los miembros de las Cámaras y destinatarios últimos de sus trabajos y decisiones, en particular las legislativas.²⁵

La publicidad de las actuaciones judiciales, «con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento» está garantizada por el art. 120.1 CE. En un primer desarrollo de esta previsión constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha acertado a distinguir el principio de publicidad de las actuaciones judiciales, siempre a salvo de las excepciones que puedan introducirse por las leyes reguladoras de cada procedimiento (art. 232.1),²⁶ del secreto de las deliberaciones de

Más «generosos» se muestran ambos Reglamentos parlamentarios en la previsión de sesiones secretas por las respectivas comisiones. Es el caso del artículo 64 del Reglamento del Congreso, referido tanto al carácter secreto de las sesiones como de los trabajos parlamentarios, al menos de la Comisión del Estatuto de los Diputados, lo que no deja de ser paradójico, pues no parece demasiado razonable extender el carácter secreto a la totalidad de trabajos de la Comisión sin ponderar su incidencia sobre los derechos de los diputados o la concurrencia de algún interés público prevalente que aconseje su disponibilidad por los ciudadanos, representados en la Cámara en tanto que titulares de la soberanía popular. Más atinado parece, en este sentido, el tenor del artículo 75 del Reglamento del Senado, que en su apartado segundo prevé que sean secretas «en todo caso [...] las sesiones de las Comisiones o aquellos puntos de las mismas que tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones personales que afecten a Senadores». En el artículo 75.3 se contempla la posibilidad de que las comisiones celebren sesiones «a puerta cerrada cuando, sin afectar a los temas antes expuestos, sea acordado por la mayoría absoluta de sus miembros». Se opta así por establecer el carácter secreto exclusivamente para los supuestos expresamente previstos en el artículo 75.2 y queda a la libre decisión de los propios senadores, lo que conllevará, en su caso, el control por los electores, de la celebración de reuniones a puerta cerrada cuando no concurren los intereses protegidos por el mencionado artículo 75.2 del Reglamento parlamentario.

²⁵ Según recuerda Juha MANNINEN (2006, 44 y *passim*), garantizar la publicidad los trabajos de la Dieta sueca era un objetivo en el que coincidían las diferentes fuerzas políticas de la «Era de la libertad» tanto porque con ella se pretendía persuadir a los ciudadanos ilustrados de la bondad de las medidas adoptadas por el legislador, cuanto porque facilitaba un control difuso de la acción de los parlamentarios. A su vez, Herbert N. FOERSTEL comienza su monografía (1953), recordando cómo «los orígenes americanos del derecho ciudadano a saber derivan de la Inglaterra de los siglos XVI y XVII, durante los cuales una prensa intrépida luchaba por sortear la prohibición de informar sobre las actuaciones de las cámaras parlamentarias. Los periodistas que violaban esta prohibición eran sancionados y muchos fueron encarcelados hasta que se comprometieron a cesar (*they swore to cease and desist*, siendo el *cease and desist* un documento formal de renuncia a determinadas conductas) en este tipo de actividades radicales».

²⁶ El artículo 138 de la Ley de enjuiciamiento civil, en una regulación aplicable al conjunto de jurisdicción por mor del carácter supletorio del cuerpo legal en el que está integrado, dispone, en su apartado primero, que «las actuaciones de prueba, las vistas y las comparecencias cuyo objeto sea

los órganos colegiados, regla que no conoce excepción alguna y que garantiza la independencia de los magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que a ellos privativamente atribuye el artículo 117.3 de la Constitución (art. 233).²⁷ La Ley Orgánica del Poder Judicial, tras la reforma llevada a cabo por las Leyes Orgánicas 7/2015, de 21 de julio, y 10/2015, de 10 de septiembre, dedica parte de su articulado a la regulación del tratamiento y acceso a los datos de carácter personal en las actuaciones obtenidos tanto con fines jurisdiccionales como no jurisdiccionales (arts. 235 *bis* a 236 *decies*). En este punto, el legislador de 2015 (Ley Orgánica 7/2015, ya reseñada), ha consagrado una práctica escasamente ponderada en lo que toca a la difusión de las sentencias, más concretamente, de los datos de carácter personal —en particular, la identidad de las partes personadas— como era la que venía siguiéndose por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). En efecto, el nuevo artículo 235 *bis* LOPJ, dispone en su primer párrafo que «el acceso al texto de las sentencias, o a determinados extremos de las mismas, o a otras resoluciones dictadas en el seno del proceso, sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran

oír a las partes antes de dictar una resolución se practicarán en audiencia pública»; el texto reproducido en cursiva pone de manifiesto la derivación inmediata del principio de publicidad de las actuaciones jurisdiccionales de las garantías procesales del art. 24 CE con las que se trata de evitar en todo caso la indefensión de las partes. En el apartado segundo de este mismo precepto legal, cuya redacción denota claramente la influencia del artículo 6.1 del Convenio europeo de derechos humanos, se enuncian los requisitos sustantivos que han de cumplirse para que el órgano judicial actuante pueda acordar la realización a puerta cerrada de las actuaciones procesales enumeradas en el art. 138.1: «Las actuaciones a que se refiere el apartado anterior podrán, no obstante, celebrarse a puerta cerrada cuando ello sea necesario para la protección del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes y de otros derechos y libertades lo exijan o, en fin, en la medida en la que el tribunal lo considere estrictamente necesario, cuando por la concurrencia de circunstancias especiales la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia.» A su vez, el art. 138.3 establece los requisitos procesales: audiencia previa a las partes y resolución judicial motivada mediante auto que no es susceptible de impugnación autónoma. Nótese que el legislador no ha contrapuesto aquí los principios de publicidad y secreto sino que se ha decantado por una modulación relativa de aquella concretada en la celebración de actos procesales «a puerta cerrada», de cuya realización y cuyos resultados habrán de quedar constancia en las actuaciones procesales para que puedan producir plenos efectos jurídicos.

²⁷ El art. 233 LOPJ atribuye carácter secreto tanto a las deliberaciones como al resultado de las votaciones, «sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley sobre la publicación de los votos particulares», inciso que remite al artículo 260 de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, que prevé la inclusión de los votos particulares en el libro de sentencias (lo que evoca la añeja regulación de los votos reservados como mecanismo exclusivamente de exención de responsabilidad) y su difusión junto con la sentencia a la que se formulen.

y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda». De modo que este precepto deslinda, por un lado, la operación de «disociación de los datos de carácter personal» que las sentencias puedan contener y, de otro, el «pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas... o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda», siendo así que el art. 266.1, no modificado por la ya mencionada Ley Orgánica 7/2015, de manera mucho más ponderada y respetuosa con los intereses en presencia, señala que «el acceso al texto de las sentencias, o a determinados extremos de las mismas, podrá quedar restringido cuando el mismo pudiera afectar al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda, así como, con carácter general, para evitar que las sentencias puedan ser usadas con fines contrarios a las leyes.» Como puede apreciar, en tanto el nuevo artículo 235 *bis* incorpora un mandato general e incondicionado de supresión de los datos de carácter personal, el «viejo» artículo 266.1 contiene una regla mucho más matizada y que precisa de una ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso. Este último precepto permite, entre otras cosas, que los ciudadanos puedan hacerse una idea cabal de la probidad en el ejercicio de la potestad pública más exorbitante que puede existir en un Estado de Derecho, como es la potestad jurisdiccional —única que permite decidir con carácter definitivo sobre la libertad personal y el patrimonio de los ciudadanos—, para lo cual será preciso conocer las circunstancias de los casos resueltos por jueces y tribunales, también las circunstancias personales de quienes fueron parte en el proceso judicial. Por el contrario, el primero preserva, de manera incondicionada, el anonimato absoluto de quienes acuden, de grado o por fuerza, ante el juez en demanda de justicia. Se trata, evidentemente, de respuestas legislativas diferentes a un mismo problema: el denominado «derecho al olvido», situado en la primera línea de las preocupaciones de los responsables de la difusión de las resoluciones judiciales por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de mayo de 2014, *Google Spain y Google* (ECLI:EU:C:2014:317).²⁸

En el caso del Tribunal Constitucional, órgano jurisdiccional no integrado en el complejo orgánico que tiene como instancia gubernativa central el Consejo General del Poder Judicial —como, por lo demás, sucede también en el caso del

²⁸ En relación con el llamado «derecho al olvido», vid. SIMÓN CASTELLANO (2015) y MIERES MIERES (2014).

Tribunal de Cuentas, en tanto que ejerce jurisdicción contable en los procesos frente a cuentadantes—, el artículo 164 de la Constitución dispone que sus sentencias «se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere», vinculando a su publicación tanto el efecto de cosa juzgada material de las resoluciones («Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas») como la eficacia *erga omnes* de las declaraciones de inconstitucionalidad («Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos»²⁹). En torno al sentido y alcance de este mandato de publicidad de sus sentencias, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la capital, a estos efectos, STC 114/2006, de 5 de abril.

La STC 114/2006 identifica, a partir de la literalidad del art. 164.1 CE, la existencia de una «exigencia constitucional específica de máxima difusión y publicidad de las resoluciones jurisdiccionales» del Tribunal Constitucional (FFJJ 6 y 7). Una exigencia que tiene por objeto «la resolución íntegra» y comprende «por lo común, la completa identificación de quienes hayan sido parte en el proceso constitucional respectivo, en tanto que permite asegurar intereses de indudable relevancia constitucional, como son, ante todo, la constancia del imparcial ejercicio de la jurisdicción constitucional y el derecho de todos a ser informados de las circunstancias, también las personales, de los casos que por su trascendencia acceden, precisamente, a esta jurisdicción; y ello sin olvidar que, en no pocos supuestos, el conocimiento de tales circunstancias será necesario para la correcta intelección de la aplicación, en el caso, de la propia doctrina constitucional.» (FJ 6). Bien entendido que esa exigencia constitucional de máxima difusión y publicidad de las resoluciones jurisdiccionales que incorporan doctrina constitucional —sentencias y autos— no tiene «carácter absoluto y cabe ser excepcionada en determinados supuestos» (FJ 7). La excepción será el resultado de una ponderación entre esa exigencia constitucional y «otros derechos fundamentales y garantías constitucionales con los que entre en conflicto» (*ibid.*). Cumple señalar que la STC 114/2006 declara expresamente que la realización de esa ponderación corresponde en exclusiva al propio Tribunal Constitucional al tratarse de una *cuestión jurisdiccional* (FJ 5), pues es «este Tribunal [quien] puede excepcionar mediante una decisión jurisdiccional, adoptada de oficio o a instancia de parte,

²⁹ Al respecto, cabe remitirse al comentario que en su día hiciera FERNANDEZ FARRERES (2001, 1339 y s.) al entonces artículo 86.2 LOTC, relativo a la publicación de sentencias en el diario oficial.

la exigencia constitucional de máxima difusión y publicidad del contenido íntegro de sus resoluciones jurisdiccionales que incorporan doctrina constitucional» (FJ 7).³⁰ La Sentencia pondera, en particular, el derecho a la protección de datos personales del art. 18.4 CE «en los términos y con la amplitud y autonomía que le ha sido reconocido por este Tribunal en la STC 292/2000, de 30 de noviembre, en sus fundamentos jurídicos 5 y 6» (*ibid.*) y asienta como criterio general para la limitación del acceso al texto íntegro de las sentencias la posible afección «al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda, así como, con carácter general, para evitar que las sentencias puedan ser usadas con fines contrarios a las leyes» (FJ 7).³¹

³⁰ Las excepciones tienen que ver, sustancialmente, con la salvaguarda de los derechos a la intimidad y a la autodeterminación informativa reconocidos en el art. 18.1 y 4 CE

³¹ Al respecto, interesa destacar que la sola invocación del derecho a la intimidad no se ha considerado razón suficiente para suprimir los datos personales de quienes hayan sido parte en un proceso constitucional. Según se afirma en la STC 68/2005, de 31 de marzo, «quien participa por decisión propia en un procedimiento público ... no puede invocar su derecho fundamental a la intimidad personal ni la garantía frente al uso de la informática (art. 18.1 y 4 CE) por el mero hecho de que los actos del procedimiento en los que deba figurar su nombre sean, por mandato de la Constitución o con apoyo en ella, objeto de publicación oficial o de la publicidad y accesibilidad que la trascendencia del propio procedimiento en cada caso demande; ello sin perjuicio, claro es, de que el contenido mismo de tales actos incorpore, eventualmente, datos que puedan considerarse inherentes a la intimidad del sujeto, supuesto en el cual sí operan, en plenitud, aquellas garantías constitucionales.» (FJ 15). Por lo que se refiere a la protección de «los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela» (art. 266.1 LOPJ), el Tribunal Constitucional ha prestado particular atención al «específico deber de tutela de los menores» (STC 114/2006, FJ 7). En esta Sentencia se enumeran tres tipos genéricos de supuestos en los que se han suprimido los datos personales de los menores. En primer lugar se mencionan los «litigios relativos a su filiación o custodia (SSTC 77/1994, de 17 de enero, o 144/2003, de 14 de julio)»; a este mismo grupo pertenecerían las SSTC 1/1981, de 26 de enero, 13/1981, de 22 de abril, 22/2008, de 31 de enero, y 176/2008, de 22 de diciembre, por traer causa todas ellas de procesos que afectaban a la custodia y régimen de visitas de menores. También se ha evitado la identificación completa de los menores cuando el recurso de amparo ha traído causa de «procedimientos de adopción o desamparo (SSTC 114/1997, de 16 de junio; 124/2002, de 20 de mayo; 221/2002, de 25 de noviembre, o 94/2003, de 19 de mayo)»; con posterioridad, STC 183/2008, de 22 de diciembre, sobre repatriación de un menor de edad previamente declarado en situación de desamparo. Por último, cuando los menores han sido «acusados de hechos delictivos (SSTC 288/2000, de 27 de noviembre, o 30/2005, de 14 de febrero)»; enumeración que puede completarse con la STC 41/2009, de 9 de febrero. También se ha evitado la identificación completa de quienes han solicitado el amparo constitucional en «garantía del anonimato de las víctimas y perjudicados en casos especiales (SSTC 185/2002, de 14 de octubre, o 127/2003, de 30 de junio)» (STC 114/2006, FJ 7). En el origen de las dos resoluciones citadas se encuentra la divulgación de datos personales de quienes habían sido víctimas de

Más recientemente, el Pleno del Tribunal Constitucional ha adoptado un acuerdo, de 23 de julio de 2015, «por el que se regula la exclusión de los datos de identidad personal en la publicación de las resoluciones jurisdiccionales». Este acuerdo, que fue publicado en la edición del «Boletín Oficial del Estado» correspondiente al día 27 de julio de 2015 (núm. 178), aduce como base normativa la potestad reglamentaria atribuida al Tribunal en el artículo 2.2 de su Ley Orgánica. El contenido normativo del acuerdo apenas diverge de la doctrina sintetizada en la STC 114/2006, por lo que resulta pertinente preguntarse hasta qué punto una misma materia puede ser considerada «jurisdiccional» y «reglamentaria».³²

Para concluir, y por lo que atañe al principio de publicidad de las actuaciones administrativas, el artículo 105 b) de la Constitución prevé 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». No se trata, claro es, de la proclamación de un derecho subjetivo sino del establecimiento de un principio constitucional, de un mandato de optimización, con el que se pretende asegurar la transparencia de la acción administrativa.

b) Aquellos supuestos para los cuales la Constitución garantiza un ámbito de reserva o secreto tienen que ver bien con la garantía de la libertad individual de autodeterminación, bien con la integridad del procedimiento de formación de la voluntad del cuerpo electoral. En todos los casos se excluye del conocimiento ajeno aquello que solo mantenido en la reserva preserva el estatuto de ciudadanía.

Por lo que hace al primero de los ámbitos, la identificación de garantías concretas de la libertad individual de autodeterminación, el artículo 16.2 CE garantiza que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias».

delitos contra la libertad sexual. Posteriormente, en la STC 77/2009, de 23 de marzo, se suprime la identificación completa de quienes comparecieron en un proceso constitucional de amparo tras haber actuado ante la jurisdicción civil en defensa de sus derechos al honor, la intimidad y la propia imagen con ocasión de una publicación periodística relativa a la llamada «Secta Ceis». El riesgo de que los datos personales puedan ser usados «con fines contrarios a las leyes» (art. 266.1 LOPJ) ha sido objeto de especial ponderación en la STC 216/2005, de 12 de septiembre, donde se evitó la identificación completa del recurrente, miembro de la brigada de información de la Jefatura Superior de Policía del País Vasco.

³² Recuérdese que en la STC 114/2006 se hace especial hincapié en la caracterización como jurisdiccional de la actividad que nos ocupa, y que tiene que ver con la difusión de las resoluciones del Tribunal. Tampoco estará de más traer a colación el limitado ámbito objetivo de la potestad reglamentaria del Tribunal, referido exclusivamente a «su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios» (art. 2.2 LOTC).

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha hecho hincapié en que no cabe aducir vulneración de este precepto constitucional por quien, voluntariamente y con un fundamento ético, postula para sí la exención del cumplimiento de un deber público (en particular, STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 4) o cuando resulta de la ponderación entre derechos y valores constitucionales (STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 12).³³

El artículo 18.4 CE dispone que «la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». Si bien es cierto que en un primer momento el Tribunal Constitucional tendió a considerar esta previsión constitucional como una garantía añadida de los derechos fundamentales, no lo es menos que finalmente se ha impuesto su consideración como un auténtico derecho fundamental autónomo a la protección de los datos personales, o a la autodeterminación informativa, expresión que la STC 219/2001, de 31 de octubre, FJ 7, toma de Pablo Lucas Murillo de la Cueva.³⁴

Entre las garantías constitucionales del proceso, el artículo 24.2 incluye los derechos del encartado a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. Con respecto a estas garantías, al valorar las declaraciones acusatorias de los coimputados, el Tribunal Constitucional ha recordado que «el acusado, a diferencia del testigo, no sólo no tiene obligación de decir la verdad sino que puede callar total o parcialmente o incluso mentir (STC 129/1996; en sentido similar, STC 197/1995), en virtud de los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, reconocidos en el art. 24.2 CE, y que son garantías instrumentales del más amplio derecho a la defensa (SSTC 29/1995, 197/1995; véase además STDEH de 25 de febrero de 1993, asunto *Funke* A. 256-A).» (STC 153/1997, de 29 de septiembre, FJ 6).

³³ En relación con la exigencia de idoneidad eclesiástica para la impartición de la enseñanza de la religión católica en los colegios públicos, en el fundamento jurídico 12 de la STC 38/2007 se afirma que «esta exigencia no puede entenderse que vulnere el derecho individual a la libertad religiosa (art. 16.1 CE) de los profesores de religión, ni la prohibición de toda obligación de declarar sobre su religión (art. 16.2 CE), principios que sólo se ven afectados en la estricta medida necesaria para hacerlos compatibles con el derecho de las iglesias a la impartición de su doctrina en el marco del sistema de educación pública (arts. 16.1 y 16.3 CE) y con el derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos (art. 27.3 CE). Resultaría sencillamente irrazonable que la enseñanza religiosa en los centros escolares se llevase a cabo sin tomar en consideración como criterio de selección del profesorado las convicciones religiosas de las personas que libremente deciden concurrir a los puestos de trabajo correspondientes, y ello, precisamente, en garantía del propio derecho de libertad religiosa en su dimensión externa y colectiva.»

³⁴ Obviamente, se trata de la monografía de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1990).

Los artículos 68, 69 y 140 CE garantiza el secreto del voto en las elecciones de diputados, senadores y concejales. La Constitución predica las notas de «universal, igual, libre, directo y secreto» del sufragio (expresión empleada en los arts. 68.1, 69.2 y 140 CE) pues solo concurriendo estas se asegura que el resultado ofrecido por la individualidad de cada elector se disuelva adecuadamente en el resultado conjunto del cuerpo electoral.³⁵ Se evita así el riesgo de presiones sobre la voluntad de los ciudadanos y tergiversaciones de la suma de sus decisiones individuales.

4. EL TIEMPO DETENIDO: DE LA LEY DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL A LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El impulso aperturista de la Constitución de 1978 tuvo escaso aliento y el desarrollo legal no estuvo prácticamente nunca a la altura de los postulados constitucionales. Pareciera que los buenos deseos del constituyente se hubieran agotado con su sola enunciación, sin que la apuesta por el obrar transparente de los poderes públicos en una sociedad abierta se tradujera siempre en la generación normativa de hábitos acordes con lo que reclamaba un país que libre y conscientemente había manifestado su firme voluntad de «establecer una sociedad democrática avanzada», según podemos leer en el preámbulo de nuestro texto constitucional.

4.1. *La accesibilidad de la documentación administrativa en la Ley de patrimonio histórico español*

La aprobación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, representó un punto de inflexión en la evolución de nuestro Derecho del patrimonio cultural. La arquitectura de la Ley se asienta sobre la noción de «bien de interés cultural»³⁶ y en ella se da tratamiento normativo específico a diferentes

³⁵ Como ha recordado recientemente PÉREZ ROYO (2015, 51), «la dimensión individual y la dimensión colegiada están indisolublemente unidas en el ejercicio del derecho de sufragio», al punto de que el «ejercicio individual carece de sustantividad jurídica a menos que lo ejerza simultáneamente con los demás ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral en el que todos están integrados en condiciones de igualdad».

³⁶ La noción trae causa, en última instancia, de los trabajos de la Comisión de estudios para la tutela y la valorización del patrimonio histórico, arqueológico, artístico y del paisaje, constituida en Italia por la Ley de 26 de abril de 1964, núm. 310, conocida como «Comisión Franceschini» en honor a quien fuera su presidente, el profesor de arte y parlamentario de la Democracia Cristiana, Francesco Franceschini. Entre los méritos unánimemente reconocidos a los trabajos de la Comisión destaca la introducción de la categoría de los bienes culturales, entendidos como «todos testimonios materiales que incorporan un valor de civilización»; con esta figura se superaron los planteamientos esteticistas al uso en la materia y su sustitución por una concepción historiográfica.

masas de bienes que incorporan un valor de civilización, haciendo así realidad la propuesta codificadora a la que se alude en el preámbulo de la Ley.

Entre esas masas de bienes figura el patrimonio documental y bibliográfico, regulado en los artículos 48 a 58 de la Ley, regulación que se completa con la atinente a los archivos, bibliotecas y museos (arts. 59 a 66).³⁷ En lo que ahora estrictamente interesa, la Ley de patrimonio histórico español apostó decididamente por la conservación de este patrimonio, para lo que partió de una definición amplia y generosa del término «documento», trató de asegurar su conservación, no como un fin en sí misma sino como un instrumento para facilitar su acceso y consulta, cuando menos por los investigadores, y pretendió crear una auténtica cultura de los documentos públicos que se concretase en la estructuración de los archivos personales de los responsables de los cargos públicos.

Con respecto a lo primero, el artículo 49.1 de la Ley señala que ha de entenderse por documento «toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos.» En particular, por ministerio de la Ley, se integraron en el patrimonio documental las siguientes categorías de documentos: «los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios» (art. 49.2), «los documentos con una antigüedad superior a los cuarenta años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado» (art. 49.3) y «los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas» (art. 49.4). La previsión legal se cierra con una habilitación a la Administración del Estado para que pueda «declarar constitutivos del Patrimonio

fica. Las actas de los trabajos de la Comisión fueron publicadas en tres volúmenes por la editorial Colombo, de Roma, en 1967.

³⁷ Durante la vigencia de la Ley de 13 de mayo de 1933, de defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico, la regulación del patrimonio documental y bibliográfico quedaba remitida a una ley especial. Pues bien, fue necesario esperar cuatro décadas hasta que esa remisión tuviera un destinatario concreto, con la aprobación de la Ley 26/1972, de 21 de junio, sobre defensa del tesoro documental y bibliográfico de la Nación.

Documental aquellos documentos que, sin alcanzar la antigüedad indicada en los apartados anteriores, merezcan dicha consideración» (art. 49.5).

En cuanto a lo segundo, el artículo 52.1 de la Ley impone a todos los poseedores de bienes del patrimonio documental y bibliográfico no solo la obligación de «conservarlos, protegerlos, destinarlos a un uso que no impida su conservación y mantenerlos en lugares adecuados» (el incumplimiento de esta finalidad social es *causa expropriandi* ex art. 52.2 de la Ley de patrimonio histórico español, que contempla la posibilidad de una expropiación-sanción), sino también de permitir su estudio por los investigadores (art. 52.3; el apartado cuarto del artículo 52 prevé el cumplimiento de esta obligación mediante el depósito temporal de los documentos en un archivo o biblioteca públicos).

Más allá de esta previsión específica de acceso a la documentación por parte de categorías especiales de usuarios —los investigadores—, el artículo 57.1 de la Ley de patrimonio histórico español contiene un régimen general, y generoso, de acceso a los documentos concernidos por este cuerpo legal. Concretamente, este precepto establece un principio de accesibilidad general del que únicamente quedan excluidos los documentos «que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos» [letra a)], incluso respecto de estos documentos la Ley de patrimonio histórico contempla la posibilidad de que el acceso fuera autorizado por el órgano que los clasificó [letra b)]. El precepto se cierra con una regla específica para los documentos que contengan determinada información personal sensible: «c) Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.»

El apartado segundo del 57 de la Ley remite al reglamento el establecimiento de «las condiciones para la realización de la consulta de los documentos a que se refiere este artículo, así como para la obtención de reproducciones de los mismos». El desarrollo reglamentario de la Ley se llevó a cabo tempranamente con la aprobación del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, posteriormente modificado —en especial para adaptarlo a la STC 17/1991, de 31 de enero— por

el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero. Según advertimos desde la lectura de su propio título, estamos en presencia de una regulación reglamentaria que no agota el desarrollo de la Ley. Pues bien, interesa aquí poner de relieve que entre los aspectos incluidos en este desarrollo parcial no figura el relativo a las condiciones de acceso a los bienes integrantes del patrimonio documental.

Por lo que se refiere al tercero y último de los aspectos que ahora interesan de la regulación del patrimonio documental y bibliográfico en la Ley de 25 de junio de 1985, con su artículo 54.1 se trata de salir al paso de una práctica demasiado habitual entre nosotros: la desaparición de los documentos en poder de los titulares de los cargos públicos más relevantes. A diferencia de lo que sucede en otras latitudes —véase, si no, la experiencia de los Archivos Nacionales de los Estados Unidos, que custodian la documentación atesorada por los sucesivos presidentes—, en España no hemos logrado que los «papeles de los presidentes del Gobierno», por citar únicamente el caso más significativo, permanezcan bajo la custodia de instituciones públicas que garanticen su conservación y faciliten su consulta y estudio por las generaciones venideras.³⁸ Establece dicho precepto legal que «quienes por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos a los que se refiere el artículo 49.2 de la presente Ley están obligados, al cesar en sus funciones, a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al archivo que corresponda».

En la línea ya avanzada al reseñar la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley en cuanto a la regulación del derecho de acceso al patrimonio documental, cumple señalar que las bondades técnicas del texto legal de 1985 no siempre se han traducido en una adecuada práctica administrativa, en particular porque ha faltado un adecuado desarrollo normativo y organizativo de sus previsiones. Específicamente por lo que se refiere al acceso a los bienes integrantes del patrimonio documental, ha resultado exasperantemente lento el proceso de creación de las comisiones de valoración y expurgo de la documentación en las diferentes Administraciones territoriales.³⁹ Se trata de una pieza capital en la arquitectura

³⁸ La agencia EFE daba cuenta, el 8 de octubre de 2016, de la reivindicación por el Archivo Histórico Nacional de una ley que le permitiera custodiar los papeles de los presidentes del Gobierno, señalando, entre otros extremos, que dicha institución ni tan siquiera dispone de la totalidad de las actas de los consejos de ministros de Fernando VII (<http://www.efe.com/efe/espana/cultura/el-archivo-historico-pide-una-ley-para-custodiar-documentos-de-presidentes/10005-3062671#>, consultado por última vez el 23 de noviembre de 2016). Al respecto, vid., por todos, SANCHEZ BLANCO (2009, 140 y ss.).

³⁹ Valgan algunos ejemplos de la parsimonia como nota característica de la creación por las diferentes Administraciones de órganos de valoración documental, instrumentos clave para un tratamiento racionalizado del patrimonio documental.

de cualquier sistema archivístico medianamente funcional, con la que se asegura una adecuada selección de la documentación que es razonablemente posible conservar. Pues bien, la escasa atención prestada a estos órganos expresa bien a las claras el desinterés por la realización efectiva del derecho de acceso a la documentación pública, degradado a la condición de *flatus vocis* contradictorio con el mandato constitucional contenido en el artículo 105 b) de nuestra Ley fundamental.

En el caso de la Administración del Estado, el artículo 58 de la Ley del patrimonio histórico español creó una comisión superior calificadora de documentos administrativos. Sin embargo, fue necesario esperar 15 años hasta que se regulara su composición y funcionamiento, por el Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, en cuyo preámbulo se invoca expresamente el principio de transparencia de la Administración. Este reglamento fue luego sustituido por el Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre.

Por lo que hace a las Administraciones autonómicas, hemos de comenzar señalando que la comisión andaluza de valoración de documentos fue regulada por el Reglamento del sistema andaluz de archivos, aprobado por Decreto 97/2000, de 6 de marzo, dictado en desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de archivos. La comisión se constituyó efectivamente el 28 de octubre de 2002 apenas dos años y medio después de la norma reglamentaria que la regulaba, pero cuando ya habían transcurrido 18 años desde la aprobación de la Ley de archivos. En Aragón, la comisión de valoración de documentos administrativos, fue establecida por el Decreto 12/1993, de 9 de febrero, por el que se crea el Archivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se regula su organización y funcionamiento. Si bien es cierto que la comisión empezó a funcionar efectivamente en mayo de 1996, cuando adoptó sus primeros acuerdos, también lo es que permaneció una década inactiva, desde diciembre de ese mismo año 1996 hasta marzo de 2006. En Cataluña, la comisión nacional de evaluación y selección de documentos fue creada por el Decreto 117/1990, de 3 de mayo, de evaluación y selección de documentación de la Administración pública, y comenzó a funcionar en 1993; desde 1997 la comisión confecciona una memoria anual de indudable utilidad para conocer sus actividades (pueden consultarse las distintas memorias en el siguiente enlace: http://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgpc/temes/arxius_i_gestio_documental/cnaatd/accio_de_la_cnaatd/memos/); la regulación actual de la comisión, ahora llamada de acceso, evaluación y selección de documentos, procede del Decreto 13/2008, de 22 de enero, dictado en desarrollo de la Ley 10/2001, de archivos y gestión de documentos. Finalmente, pese que la Ley de archivos y patrimonio documental de la Comunidad de Madrid, de 1993 (Ley 4/1993, de 21 de abril) preveía la creación de un consejo de archivos como órgano asesor en los procesos de valoración y expurgo de documentos y series documentales, su efectiva constitución no tuvo lugar hasta tres lustros largos después: el 28 de noviembre de 2012; ello impidió la adecuada valoración y tratamiento de la documentación en poder de la Administración autonómica y el auxilio técnico a los archivos municipales.

Como puede apreciarse en los ejemplos seleccionados, con la sola excepción de la Generalitat de Cataluña, la práctica seguida por las Administraciones autonómicas poco ha facilitado la efectividad del derecho de acceso a la documentación pública, para la que es presupuesto técnico inexorable la adecuada valoración de la información en poder de la Administración.

4.2. *La insatisfactoria regulación general del derecho de acceso a la documentación administrativa en la Ley de procedimiento administrativo de 1992. El régimen especial en materia ambiental*

Ni que decir tiene que la Ley de patrimonio histórico español no era, ni tan siquiera en lo atinente al patrimonio documental, bibliográfico y archivístico, una ley de desarrollo del mandato contenido en el artículo 105 b) de la Constitución. Más allá de sus indudables bondades técnicas y del hecho de estar inspirada por un claro propósito conservacionista de ese patrimonio y por la voluntad de facilitar su consulta por los ciudadanos, lo cierto es que su regulación presuponia que la documentación hubiera pasado por un proceso de valoración y selección y estuviera depositada cuando menos en los archivos centrales de las distintas Administraciones.

El desarrollo legal del mandato constitucional vino de la mano de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que dedicaba su artículo 37 al «derecho de acceso a archivos y registros».⁴⁰ Según se establecía en el apartado primero de este precepto, el derecho podía ejercerse respecto de los documentos que obrasen en expedientes conclusos, previsión, en principio, plenamente coherente con la exigencia de ostentar un interés legítimo o ser titular de un derecho subjetivo como requisito insoslayable para constituirse en parte en un procedimiento administrativo en tramitación. Dicho de otro modo, el reconocimiento legal del derecho no suponía la derogación general de la exigencia de interés como presupuesto legitimador de la intervención en la tramitación de los expedientes administrativos, ni siquiera en su vertiente de acceso y consulta a la documentación que en ellos obrase.

Abierto el precepto con la delimitación del ámbito objetivo susceptible de ejercicio del derecho de acceso —documentos obrantes en expedientes conclusos—, los siguientes apartados iban limitando paulatinamente las posibilidades de ejercicio del derecho. Así, el artículo 37.2 reservaba a los titulares de los datos «el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas» y el apartado tercero indicaba que el acceso a los documentos «de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en procedimientos de aplicación del Derecho», con excepción de los sancionadores

⁴⁰ Acerca del régimen de acceso a la documentación administrativa existente durante la vigencia de la Ley 30/1992, vid. FERNÁNDEZ RAMOS (1997), MESTRE DELGADO (1998), RAMS RAMOS 2008) y, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, editorial Reus, Madrid, 2008, y mi modesta aportación (1997, 439-480).

o disciplinarios, únicamente podía ser ejercicio «por terceros que acrediten un interés legítimo y directo».⁴¹ Por si estas limitaciones no bastaran, el artículo 37.4 incluía la siguiente cláusula de cierre, que habilitaba una ponderación administrativa de los intereses en presencia caso por caso, cuyo resultado podía significar la negación del ejercicio del derecho: «El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada». Ponderación casuística pues el artículo 37.5 negaba de raíz el ejercicio del derecho respecto de los expedientes que contuvieran información sobre actuaciones del Gobierno —del Estado o de las Comunidades Autónomas— llevados a cabo «en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo» (esto es, los actos políticos), sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado,⁴² en relación con la investigación de los delitos, los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial y los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

El escaso entusiasmo del legislador de 1992 hacia el derecho de acceso a la documentación administrativa se ponía claramente de manifiesto en el artículo 37.7, en el que llegaba a afirmarse que aquel había de ejercerse «por los particulares *de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos* debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias». Como puede apreciarse en el inciso aquí enfatizado del precepto reproducido, el legislador no parecía entender siquiera que el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos fuera un valor a ponderar al valorar la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos. De modo que se dejaba entrever una cierta consideración del

⁴¹ La Ley 30/1992 únicamente se refería al interés directo en dos ocasiones: en el art. 34 para delimitar la esfera subjetiva de quienes habían de ser emplazados de oficio en los expedientes administrativos, equiparándolos con los titulares de derechos subjetivos, y en el ya indicado art. 37.3, para acotar el ejercicio del derecho de acceso a los documentos «de carácter nominativo».

⁴² Esta excepción no debía identificarse con el régimen propio de las materias clasificadas pues el art. 37.6 remitía a «sus disposiciones específicas», entre otros, el «acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas» [letra a)]. Por cierto, la remisión de «la consulta de fondos documentales existentes en los archivos históricos» [letra g)] era ilustrativa de la relación existente entre la regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos de la Ley 30/1992 y la regulación general de la conservación y acceso al patrimonio documental y archivístico recogida en la Ley de patrimonio histórico español.

ciudadano que trataba de ejercer su derecho de acceso como alguien cuya conducta perturbaba el buen funcionamiento de la Administración y ponía en riesgo la buena marcha del aparato burocrático al tratar de hacer valer algún interés egoísta.

El precepto se cerraba con dos previsiones que trascendían de la mera regulación del derecho de acceso a la documentación administrativa, en cuyo seno la Administración ocupa una posición hasta cierto punto pasiva —si es que cabe hablar de pasividad cuando del ejercicio de derechos públicos subjetivos se trata—, para avanzar hacia la transparencia, que atribuye un papel más activo a esa misma Administración. De este modo, se preveía la periódica difusión de la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones «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), así como de «las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del Derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración» (art. 37.10).

Las insuficiencias de la regulación que del derecho de acceso a la documentación administrativa se contenía en el artículo 37 de la Ley 30/1992 se pusieron de manifiesto cuando la Comisión Europea incoó a España un procedimiento de infracción por incumplimiento del deber de transposición en plazo de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Según lo establecido en el artículo 8.1 de esta Directiva, el plazo de transposición finaba el 31 de diciembre de 1992. Pues bien, el Gobierno de España entendió satisfecha la obligación de transposición con la aprobación del artículo 37 de la Ley 30/1992, tesis que no fue compartida por la Comisión Europea, a la vista de las carencias que aquejaban a este precepto.⁴³ Finalmente, la discrepancia entre los ejecutivos nacional y europeo se resolvió con la aprobación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia ambiental. Venía así a reconocerse de manera más o menos implícita la insuficiencia de la regulación del derecho de acceso contenida en la Ley de procedimiento administrativo común para satisfacer las obligaciones de la Directiva europea sobre acceso a la información ambiental.

El régimen específico de la Ley 38/1995 era notablemente más favorable al ejercicio de derecho de acceso. En primer lugar porque se atribuía a todas las personas físicas o jurídicas nacionales o domiciliadas en un Estado el Espacio Económico

⁴³ Sobre este episodio, vid. PIGRAU SOLÉ (2008, 193 y s.).

Europeo «sin obligación de acreditar un interés determinado» (art. 1). Además, porque, sin perjuicio de establecer diversas causas de denegación de la información, se preveía la posibilidad de desagregar la información para facilitar la consulta de la específicamente atinente al medio ambiente (art. 3.3). Finalmente, porque se acotaba con mayor precisión el ámbito objetivo de ejercicio del derecho al facultad a las Administraciones públicas para que denegaran el acceso «a la información sobre medio ambiente cuando afecte a documentos o datos inconclusos, se refiera a comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas, sea manifiestamente abusiva o esté formulada de tal manera que por la generalidad de la petición no sea posible determinar el objeto de lo solicitado» (art. 3.3). De modo que la condición de inconcluso que impedía ejercer el derecho no se predicaba del expediente en el que figurase la documentación sino de la documentación misma y que no bastaba con que la solicitud fuera genérica para que la Administración pudiera rechazarla, siendo preciso, además, que ese carácter genérico hiciera imposible «determinar el objeto de lo solicitado». Como bien puede verse, la Ley partía de una presunción favorable al ejercicio efectivo del derecho de acceso en materia ambiental que se echaba de menos en la regulación común de este mismo derecho contenida en el artículo 37 de la Ley 30/1992.⁴⁴

Sea como fuere, el ordenamiento jurídico español carecía, a mediados de la última década del pasado siglo, de un tratamiento mínimamente sistemático del principio de transparencia y apenas contaba con una regulación poco ambiciosa del derecho de acceso a la documentación administrativa. El artículo 37 de la Ley 30/1992 contemplaba a las Administraciones públicas exclusivamente como receptoras de las peticiones de información y apenas permitía entrever la atribución de una función activa en este ámbito.

4.3. *La premiosa afirmación legal del principio de transparencia*

En nuestro Derecho histórico, la transparencia es una característica que se predicaba de los mercados y del régimen fiscal al que sometían su tributación

⁴⁴ La Ley 38/1995 ha sido reemplazada por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta Ley, actualmente vigente, traspone al ordenamiento interno las Directivas 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

determinados contribuyentes, por ello mismo denominado régimen de transparencia fiscal.⁴⁵ Así fue al menos hasta comienzos de la década de los años 80 del pasado siglo, momento a partir del cual el término empezó a ser empleado como sinónimo de probidad en el ejercicio de los cargos públicos o de garantía del control de la acción administrativa. En cuanto a lo primero, fueron las leyes autonómicas de incompatibilidades de los cargos públicos las que insistieron en resaltar la consideración de la declaración pública de bienes como un instrumento idóneo «para comprobar con total claridad y transparencia la gestión personal de los miembros del Consejo de Gobierno» (Ley 2/1982, de 5 de agosto, sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias) o para «poder demostrar en todo momento la transparencia y honradez de su gestión» (Ley 1/1982, de 18 de octubre, de Gobierno y de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).⁴⁶ La Ley de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid (Ley 7/1984, de 14 de marzo), llegaba incluso a hablar de «la corriente de moralización y transparencia». No parece momento de detenerse a examinar el rigor de esta afirmación ni a valorar la presciencia de que hizo gala el legislador autonómico madrileño. Baste decir que en los inicios de los años ochenta del siglo XX la transparencia se configuraba como un valor a alcanzar por la legislación de función pública, un proceso que culminó con la aprobación de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/1993, de 20 de mayo, de transparencia y control de los intereses privados de los gestores públicos, que

⁴⁵ A la «descable transparencia del mercado» se refería, sin ir más lejos, la Ley 110/1962, de 20 de julio, de represión de prácticas restrictivas de la competencia, como también se habla de la promoción de la transparencia de los mercados, en tanto que función de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores. Siempre en el ámbito económico, la Ley 19/1988, de 12 de julio, de auditoría de cuentas, alude a la transparencia de la información económico-contable de las empresas como objetivo a lograr con la acción de los auditores de cuentas. El régimen de transparencia fiscal fue creado por el art. 19 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del impuesto sobre sociedades, y suprimido — «por razones de neutralidad» — por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del impuesto sobre la renta de las personas físicas y por la que se modifican las Leyes de los impuestos sobre sociedades y sobre la renta de no residentes.

⁴⁶ La Ley 1/1983, de 28 de julio, de presupuestos generales de la Generalidad Valenciana para 1983 menciona en su preámbulo entre los objetivos que persigue el de «garantizar la agilidad en la ejecución» presupuestaria, de forma que «permita tanto la mejora en el funcionamiento de los servicios como la transparencia pública en su gestión y una óptima asignación de los recursos públicos, con la finalidad última de facilitar al pueblo valenciano, a través del correspondiente control parlamentario, la posibilidad de un control exhaustivo y riguroso del destino dado a los fondos públicos.»

desde su mismo título ya situaba la transparencia en el centro del sistema de control de las conductas de los responsables públicos.⁴⁷ O un valor a preservar, pues, en el ámbito de la normativa estatal, el Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, por el que se simplifica el procedimiento para el ingreso en la función pública local, tranquiliza al lector al consignar que la simplificación que en él se lleva a cabo no merma la transparencia de los procesos selectivos.

En materia electoral, el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, atribuyó a la Administración electoral la «finalidad de garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad».⁴⁸ La consideración de la Administración electoral como un instrumento al servicio de la transparencia del proceso fue pronto asumida por la legislación autonómica en la materia, siendo pionera al respecto la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria (art. 9.1).

La década de los ochenta se cierra, en lo que ahora estrictamente interesa, con la aprobación de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública, que predicaba, entre otros, el principio de transparencia de la recogida de datos con fines estadísticos (art. 4.1) y añadía, en su artículo 4.3, que en aplicación de dicho principio, «los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación de proporcionarla, sobre la protección que se dispensa a los datos obtenidos y la finalidad con la que se recaban».

⁴⁷ Andando el tiempo, el artículo 10 de la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración general del Estado, hacía de la información parlamentaria una herramienta relevante para la realización del principio de transparencia («Para asegurar la transparencia del control del régimen de incompatibilidades previsto en esta Ley, y sin perjuicio de las competencias que se atribuyen a las autoridades administrativas señaladas, el Gobierno, a través de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, remitirá al Congreso de los Diputados información cada seis meses del cumplimiento de las obligaciones de declarar por los altos cargos, así como de las infracciones que se hayan cometido en relación con esta Ley y de las sanciones que hayan sido impuestas.»).

⁴⁸ La Administración electoral a la que se hace referencia en este precepto tiene su origen inmediato en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que a su vez se había basado en la organización de las juntas del censo contenida en la Ley electoral de 8 de agosto de 1907. La principal novedad del Decreto-ley de 1977, luego consagrada por la Ley Orgánica del régimen electoral general de 1985, fue la judicialización del proceso electoral, en particular en lo atinente al control de los actos de proclamación de candidatos y de electos por la Administración electoral, superando así la tradicional consideración de la revisión de estos actos como un ámbito excluido de la intervención judicial al ser considerados *interna corporis acta*. Sobre los presupuestos conceptuales del sistema tradicional, vid., por todos, PARDO FALCÓN (1998, 184 y ss.) y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (1987).

La Ley 30/1992 va a introducir, por vez primera, una referencia a la transparencia como principio informador del conjunto de la actividad administrativa. En el bien entendido que no lo hará en su articulado sino en la parte expositiva. Así, en el preámbulo de este texto legal podemos leer, entre las justificaciones del cambio de ley procedimental administrativa, la constatación de que «las nuevas corrientes de la ciencia de la organización aportan un enfoque adicional en cuanto mecanismo para garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa, que configuran diferencias sustanciales entre los escenarios de 1958 [año de aprobación de la anterior Ley de procedimiento administrativo] y 1992».⁴⁹

Será preciso aguardar hasta la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado, para hallar una precisa proclamación de la transparencia como principio de funcionamiento de la Administración [art. 3.2 g)], bien que exclusivamente referida al complejo orgánico «Administración general del Estado».⁵⁰ En el ámbito autonómico, el legislador cántabro se apresuró a proclamar este mismo principio de funcionamiento de la Administración territorial, al reproducir literalmente el art 3.2 g) de la Ley estatal en el art. 40.2 g) de la Ley 2/1997, de 28 de abril, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.

La reforma de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero, hizo de la transparencia un principio transversal de la actuación administrativa. Concretamente, el nuevo artículo 3.5 de la Ley de procedimiento administrativo común vino a señalar que «en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación».

⁴⁹ En los años siguientes se invocará el principio de transparencia en dos ocasiones de indudable relevancia: en la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, por la que se modifica el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (publicidad de acuerdos y normas locales), para conectarlo con la participación ciudadana en la vida municipal, y en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, donde se hace referencia a la transparencia de la contratación pública como objetivo a perseguir.

⁵⁰ Como se recordará, haciendo honor a la denominación de la propia Ley de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado, su artículo 3 distinguía entre principios de organización, a los que dedicaba su apartado primero (jerarquía, descentralización funcional, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, coordinación...) y principios de funcionamiento de la Administración general del Estado, proclamados en su apartado segundo [entre ellos, además de la «objetividad y transparencia de la actuación administrativa» al que se refiere la letra g), figuraban los de «eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados», responsabilidad por la gestión pública o cooperación y coordinación con otras Administraciones...].

Retornando a la legislación sectorial, en los años posteriores la transparencia se convertiría en un principio de nuestro Derecho presupuestario, principio vicarial al servicio de la estabilidad presupuestaria, todavía no formalmente constitucionalizada. Concretamente, el artículo 5 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, daría el siguiente contenido a este principio: «Los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del principio de estabilidad presupuestaria»; en la misma línea, en la exposición de motivos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, se reiteraba la caracterización de la transparencia como «el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria». En la parte dispositiva de esta Ley se haría de la transparencia un principio informador de la programación presupuestaria (art. 26.1) y marco, juntamente con el principio de objetividad, de la gestión económico-financiera (art. 69.1).

La legislación posterior retomó la consideración de la transparencia como principio fundamental de actuación administrativa. Así sucedió en el artículo 1.3 h) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, reguladora del estatuto básico del empleado público [en la actualidad, artículo 1.3 h) del texto refundido de esta misma Ley, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre]. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, hizo de la transparencia un principio informador de la regulación administrativa (arts. 4.1 y 5, y 7) y de la acción de los propios organismos reguladores (arts. 20 y ss.).

En el año 2007 se aprobaron dos Leyes de indudable relevancia en la evolución del tratamiento normativo de la transparencia. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, incluyó entre sus fines la promoción de la transparencia administrativa (art. 3.4) y entre los principios generales de la utilización de las tecnologías de la información el de «transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas» [art. 4 k)]. A su vez, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, afirma desde el arranque mismo de su exposición de motivos, que «la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática.»

5. LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO: LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y LAS LEYES AUTONÓMICAS

Llegamos así a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobada por las Cortes Generales el 9 de diciembre de 2013. Se puede decir que su promulgación abrió una nueva fase en la evolución del principio de transparencia en el Derecho público español; una evolución a la que las diversas leyes autonómicas en la materia han impreso un indudable dinamismo.

Tras una sucesión de infructuosas iniciativas, España se dotó de una Ley de transparencia: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.⁵¹ Una Ley en cuyo frontispicio se hace la siguiente declaración: «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política». Incurre aquí el legislador en el defecto de exagerar indebidamente el alcance del objeto regulado, hasta convertirlo en fuente exclusiva e indiscutible de legitimación de toda actuación pública. Se corre con ello un doble riesgo: por una parte, el de no prestar la debida atención a otros intereses o valores en presencia y, por otra, el de crear unas expectativas sociales que, a la postre pueden no verse satisfechas, generando el consiguiente desapego hacia lo público.

La Ley de 2013 define un umbral mínimo de transparencia que debe satisfacer el conjunto de entes públicos y privados integrados en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley que recogen sus artículos 2 y 3 (arts. 5 a 11); regula el derecho de acceso a la información pública, estableciendo una vía de impugnación administrativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (arts. 12 a 24) y fija unos principios y deberes de «buen gobierno», cuya infracción da lugar al ejercicio de la potestad disciplinaria (arts. 25 a 32).

En materia de transparencia —«publicidad activa» en la terminología de la Ley—, este cuerpo legal identifica unas obligaciones mínimas de información «institucional, organizativa y de planificación» (art. 6), «de relevancia jurídica» (art. 7) y «económica, presupuestaria y estadística» (art. 8). Además, enuncia unos principios generales y técnicos del suministro de información a través de las correspondientes sedes electrónicas; se trata de principio que, en general, coinciden con las denominadas pautas de accesibilidad para el contenido web (WCAG, por sus siglas en inglés: *Web Content Accessibility Guidelines*), entre los que cabe

⁵¹ Para un relato pormenorizado de los antecedentes de la Ley, GUICHOT *et al.* (2014, 19). Tras la aprobación de esta Ley, Chipre y Luxemburgo son los únicos Estados de la Unión Europea que carece de una norma sobre transparencia del sector público.

destacar el de reutilización⁵² [arts. 5.4 y 11 c)], en línea con lo dispuesto en la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público. Con respecto al derecho de acceso, la Ley amplía el ámbito objetivo de ejercicio al no exigir que a documentación obre en expedientes administrativos conclusos; además, contempla la posibilidad de acceso parcial (art. 16) y regula un sistema de impugnación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sustitutorio de los recursos en vía administrativa (arts. 23 y 24). Por lo que hace a los principios inspiradores del «buen gobierno», como ya se ha indicado en el párrafo anterior, la Ley hace de su inobservancia por los servidores públicos presupuesto del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración.

Como puede apreciarse, la Ley 19/2013 dispensa un trato dispar a las tres instituciones que regula, en el que los mecanismos de garantía de su efectividad son objeto de una cierta graduación. En el caso de la transparencia, la Ley se limita a definir un contenido mínimo de la «publicidad activa» del sector público *lato sensu* (incluidas las entidades privadas mencionadas en el art. 6). Respecto del derecho de acceso, esta misma Ley incorpora una garantía procedimental añadida al establecer una vía especial de impugnación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en principio menos gravosa para el ciudadano que el régimen general de recursos administrativos. Finalmente, la Ley reserva todo su arsenal disciplinario para los principios de buen gobierno. De modo que el principio de transparencia se afirma en sus contenidos mínimos, pero esta afirmación no viene acompañada del refuerzo que para su plena efectividad podría brindarle la tipificación como infracciones administrativa de determinadas conductas que lo vulneren. Lejos de hacerlo así, el legislador de 2013 ha seguido apegado a la tradicional consideración como ilícitas no de las conductas contrarias a los principios de publicidad y transparencia sino de aquellas otras vinculadas al tradicional deber de sigilo que pesa sobre los funcionarios públicos o que acrediten negligencia en la custodia de la información clasificada [arts. 29.1 d) y e), para las infracciones muy graves, y 2 d) para las graves].

La promulgación de la Ley 19/2013 parece haber servido de acicate para la aprobación de leyes autonómicas de transparencia. Un proceso cuyos orígenes

⁵² Los requisitos técnicos de accesibilidad figuran en el artículo 4 de la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público, conforme al cual, «los Estados miembros se asegurarán de que los organismos del sector público tomen las medidas necesarias para aumentar la accesibilidad de sus sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles, haciéndolos perceptibles, operables, comprensibles y robustos.»

se remontan, en rigor, al año 2006, cuando el Parlamento gallego aprobó la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, una Ley que ya establecía algunas obligaciones específicas de publicidad y que regulaba el derecho a la información (art. 4); esta Ley ha sido sustituida por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno. Algunos años después se aprobó la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, todavía vigente, que distinguía entre la «transparencia en la gestión» (arts. 18 a 22) y la «transparencia política» para referirse esencialmente al suministro de información a los parlamentarios autonómicos (arts. 37 a 40). En el mismo año 2013 se aprobaron dos leyes territoriales mucho más ambiciosas, avanzadas y aperturistas que la norma estatal; ambas hacían referencia desde su mismo título al concepto de «gobierno abierto», superación de la estricta transparencia administrativa (GOLDSTEIN y DYSON, 2013): Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura y Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de transparencia y del gobierno abierto (vigente, en la versión dada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril).

La primera ley autonómica aprobada tras la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, fue la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía. Esta Ley fue más allá que la norma estatal en la identificación de los deberes de publicidad activa e incorporó a su catálogo sancionador la represión de conductas contrarias a la realización del principio de transparencia. La influencia de esta Ley puede advertirse en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (luego parcialmente modificada por la Ley 7/2016, de 18 de mayo); Ley del Parlamento de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, o la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Mayores similitudes con la Ley estatal, en particular porque no extienden al ámbito de la transparencia el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y porque apenas amplían el catálogo de materias incluidas en el deber activo de publicidad, son las leyes 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja; 3/2015, de 5 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, o la Ley del Parlamento de Galicia 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno. A medio camino entre ambos tipos de normas se encuentran las Leyes 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, y 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participa-

ción ciudadana de la Comunidad Valenciana (reformada por la Ley 2/2016, de 4 de marzo). Se trata de leyes que no se limitan a reproducir en lo sustancial la regulación estatal, pero tampoco aciertan a establecer un régimen especialmente innovador de la transparencia administrativa.

De modo que 12 de las 17 Comunidades Autónomas existentes en nuestro país se han dotado ya de leyes de transparencias propias. Al momento de redactar estas líneas únicamente el Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y el País Vasco no han aprobado su correspondiente norma legal en la materia —normas legales territoriales cuya existencia se presumen en la misma Ley 19/2013 (art. 5.2)—, si bien es cierto que prácticamente en todas ellas se han elaborado los correspondientes anteproyectos o proyectos de ley. La Comunidad de Madrid es la única que, al momento presente, parece haber quedado al margen de este proceso regulador de la transparencia.

6. ATISBANDO EL FUTURO DE LA TRANSPARENCIA

Como puede observarse, el ordenamiento jurídico español dispone en la actualidad de numerosas leyes que proclaman y tratan de dar contenido sustantivo al principio de transparencia administrativa. Dando cumplimiento a las previsiones de estos textos legales, las sedes electrónicas de las distintas instituciones públicas y privadas incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación ofrecen a los ciudadanos una panoplia —más o menos amplia— de datos e informaciones sobre las actividades que realizan, el empleo de los fondos presupuestarios, la estructura orgánica y la identidad de las personas que ocupan los cargos de responsabilidad...

Ante el panorama descrito podemos preguntarnos por el futuro que puede aguardar al principio de transparencia administrativa. No se trata, obviamente, de responder aquí a esta pregunta valorando los avances tecnológicos razonablemente previsibles en el mundo de la informática y desarrollo de las redes de comunicación, sino de hacerlo con los instrumentos que nos proporciona la dogmática jurídico-pública.

Pues bien, la primera respuesta que cabe ofrecer tiene que ver con la vinculación que ha venido haciéndose del principio de transparencia con la lucha contra la corrupción. A este respecto, se ha convertido prácticamente en obligada la cita de la atinada reflexión de quien fuera Magistrado del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Louis D. Brandeis: «la luz del sol es el mejor desinfectante y la luz eléctrica el policía más eficaz» (*Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman*). Ciertamente, la transparencia puede ser un adecuado instrumento en la prevención de la corrupción, como también puede

servir para el control difuso de la probidad de los responsables públicos. Nadie lo discute. Ahora bien, esta forma de aproximarse a la transparencia presenta dos graves deficiencias. Por un lado, apunta a la consideración como objeto de transparencia no ya de las actuaciones de los poderes públicos sino de las conductas individuales de los titulares de esos mismos poderes públicos. Se vuelve, así, a la consideración primitiva de la transparencia como una virtud tendente a controlar a los empleados y servidores públicos y no como una característica de las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos. Por otro, ignora la potencialidad que este principio encierra, reduciéndolo indebidamente.

Para tener una idea cabal de esa potencialidad deberemos reparar en lo que ha supuesto la transformación de un derecho estrictamente individual, el derecho de acceso a la documentación administrativa, en un principio estructural de relación de las Administraciones públicas con los ciudadanos, la transparencia. La principal virtud de la transparencia no puede consistir simplemente en el suministro de información sino en la reparación de las asimetrías de información de que adolecen las sociedades democráticas. Ahora bien, para que pueda cumplir este propósito, como ha advertido acertadamente Pierre ROSANVALLON (2015, 227), «la información solo vale si se articula con una posibilidad de interpretación adecuada. [...] En [el] contexto de exceso de información, el derecho a saber solo tiene sentido, por lo tanto, si se lo adosa a una posibilidad de comprender, donde la legibilidad debe ser también sinónimo de intelegibilidad».⁵³ La transparencia no debe confundirse con el exhibicionismo o el alarde informativo sino con la capacidad de apertura suficiente para estimular el conocimiento de la realidad de las instituciones públicas.

Rectamente entendida, la transparencia puede servir adecuadamente, cuando menos, a un doble propósito: facilitar el ejercicio de los derechos que integran el estatuto de ciudadanía y fomentar la realización de valores constitucionales, entre los que cabe destacar el de seguridad jurídica.

Con respecto a lo primero, parece fuera de toda duda que una democracia deliberativa únicamente puede funcionar si quienes intervienen en la deliberación son participantes informados.⁵⁴ Pues bien, será más fácil —al menos, relativamente— lograr esa participación informada si los poderes públicos proporcionan a los ciudadanos documentación suficiente para su ilustración. Es cierto que el

⁵³ En esta misma línea, SCHAUER (2011, 1344).

⁵⁴ La expresión está tomada de STIGLITZ (1999, 7), quien, a su vez, deriva esta vinculación entre ciudadanía e información de los trabajos de John Stuart Mill. Walter Bagehot y, destacadamente, James Madison.

acento que actualmente se pone en la transparencia de la Administración apenas logra ocultar el traslado del centro de atención política del Parlamento —espacio de actividad pública por antonomasia— al Ejecutivo. No se trata, sin embargo, de «parlamentarizar» la acción administrativa sino de proporcionar a los ciudadanos medios suficientes para que puedan ejercer los derechos que les corresponden en tanto que titulares efectivos del poder.

Por otro lado, la transparencia sirve a la previsibilidad de la acción de los poderes públicos por cuanto la posesión por los ciudadanos de información suficiente y de calidad les permite anticipar en buena medida no solo las políticas públicas que puedan eventualmente ser diseñadas sino también el modo como se aplicarán. En la medida en que ello es así, y comoquiera que el Tribunal Constitucional ha identificado una vertiente subjetiva en la seguridad jurídica garantizada por el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna, consistente, justamente, en la previsibilidad del comportamiento de los poderes públicos (por todas, STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 10), parece indudable que el principio que nos ocupa tiene un indudable carácter instrumental respecto no solo de la efectividad del derecho fundamental a la participación política sino también de la seguridad jurídica como principio informador de todo nuestro ordenamiento.⁵⁵

La correcta realización del principio de transparencia puede servir igualmente a otros propósitos de indudable relevancia constitucional pues es evidente que la Administración dispone de un buen conjunto de informaciones cuya puesta a disposición de los ciudadanos ha de permitir a estos el mejor desarrollo de sus iniciativas. Pensemos no solo en las iniciativas políticas o que tienen que ver con la gestión de la cosa pública, sino también en las iniciativas de tipo económico, respecto de las cuales, por cierto, la posesión de información sirve de manera muy destacada a la garantía de previsibilidad —vertiente subjetiva de la seguridad jurídica, no lo olvidemos— de la acción de los poderes públicos. El suministro de información tiene, por tanto, un efecto dinamizador indudable; la transparencia cumple con ello una función estructural del sistema político-económico en el que vivimos.

Uno de los mejores conocedores de la Edad Moderna y de las profundas transformaciones que conocieron por entonces las sociedades europeas, Carlo Ginzburg, ha puesto de manifiesto el impacto que supuso la aparición de la imprenta y sus efectos demoledores de la consideración clásica del conocimiento como bien

⁵⁵ Hacen hincapié en la conexión entre los principios de transparencia y previsibilidad FORSSBAECK y OXELHEIM y SWEENEY (2014; 3 y ss., y 33 y ss.).

reservado al acceso de unos pocos. Como ha narrado este historiador italiano, en los siglos XVI y XVII comienza a conmoverse un edificio cuya arquitectura se asentaba sobre la triple prohibición de conocer las «cosas altas»: estaba prohibido escrutar los cielos y, en general, los secretos de la naturaleza (*arcana naturae*), los secretos de Dios (*arcana Dei*) y los secretos del poder (*arcana imperii*). La conmoción comenzaría por el conocimiento de los *arcana naturae*, pues «era posible predecir el comportamiento de la naturaleza, porque las leyes naturales eran pocas, sencillas e inviolables. En cambio, predecir el comportamiento de reyes y príncipes era mera temeridad, como lo hubiera sido también la de predecir la inescrutable voluntad de Dios. [...] tenemos, por un lado, el reino de la ciencia, que en principio se halla abierto a todos, incluso a los artesanos y campesinos [...] en tanto que, por otro lado, tenemos el reino de la política, un reino vedado a los 'particulares' que intentan penetrar los secretos del poder.»⁵⁶

El constitucionalismo liberal y democrático continúa y profundiza la senda abierta por quienes se arriesgaron a saber. Y lo hace afirmando la existencia de un nuevo contenido del clásico derecho de información, el derecho a ser informado, que incorpora un contenido prestacional a uno de los más antiguos y venerables derechos de libertad.⁵⁷ Coherentemente con esa apuesta y desde los postulados liberales y democráticos que la inspiran, nuestra Constitución acierta a construir un estatuto jurídico del derecho a saber —que conecta los derechos a recibir información del art. 20.1 d) y a la participación política del art. 23, con el derecho de acceso a la documentación administrativa, art. 105 b)— que trasciende la «publicidad activa» a la que se refiere la Ley de transparencia de 2013 y apunta más bien a la noción de «gobierno abierto» como esfera pública de diálogo entre ciudadanos libres, iguales e ilustrados.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO VERA, José (1977). *La publicación de la norma jurídica*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- CARBÓ, Rosa (s.f.). «Precedentes: las movilizaciones durante la transición política» (Disponible en http://www.ub.edu/tsociologica/pdf/Work%20in%20progress/7CARBO_Episodis.pdf).
- CROSS, Harold L. (1953). *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*, New York, Columbia University.

⁵⁶ GINZBURG (1994, 103).

⁵⁷ En relación con este derecho resulta obligada la cita VILLAYERDE MENÉNDEZ (1994).

- DÍEZ-PICAZO, Luis María (1998). «Publicidad y secreto en la Constitución», en su monografía *Sobre secretos oficiales*, Madrid, editorial Civitas.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2001), en REQUEJO PAGÉS, Juan Luis (coordinador). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (1997). *El derecho de acceso a la documentación administrativa*, Madrid, Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen (1987). *La verificación de poderes (1810-1936)*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- FOERSTEL, Herbert N. (1999). *Freedom of Information and the Right to Know. The Origins and Applications of the Freedom of Information Act*, Westport, Greenwood Press, en especial, pp. 33 y ss.
- FORSSBAECK, Jens y OXELHEIM, Lars (2014). «The multifaceted concept of transparency», en *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford University Press.
- GOLDSTEIN, Brett y DYSON, Lauren (2013). *Beyond Transparency. Open Data and the Future of Civic Innovation*, San Francisco, Code for America Press.
- GINZBURG, Carlo (1994). *Mitos, Emblemas e Indicios: Morfología e historia*, Barcelona, Gedisa.
- GUICHOT, Emilio et al. (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos.
- LEMOV Michael R. (2011), *People's Warrior: John Moss and the Fight for Freedom of Information and Consumer Rights*, Madison, New Jersey, Fairleigh Dickinson University Press.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo (1990). *El derecho a la autodeterminación informativa*, Madrid, Tecnos.
- MANNINEN, Juha (2006), «Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act», en *The World's First Freedom of Information Act*, Anders Chydenius Foundation Publications 2, pp. 18 y ss. (Disponible en http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf).
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (análisis del artículo 105 b) de la Constitución*, Madrid, Civitas.
- MIERES MIERES, Luis Javier (2014). *El derecho al olvido digital*, Documento de trabajo 186/2014 de la Fundación Alternativas. (Disponible en http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/eod97e-985163d78a27d6d7c23366767a.pdf).

- PARDO FALCÓN, Javier (1998), «Algunas consideraciones sobre el control de las actas electorales en el Derecho comparado y en la historia constitucional española», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99.
- PÉREZ ROYO, Javier (2015). *La reforma constitucional inviable*, Madrid, Los libros de la catarata.
- PIGRAU SOLÉ, Antonio et al. (2008, 193 y s.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier.
- POMED SÁNCHEZ, Luis, «El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 142.
- RAMS RAMOS, Leonor (2008). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, editorial Reus.
- ROSANVALLON, Pierre (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires, Manantial.
- SANCHEZ BLANCO, Ángel (2009), «Archivos estatales y archivos autonómicos», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 48.
- SCHAUER, Frederick (2011). «Transparency in three dimensions», *University of Illinois Law Review*.
- SIMÓN CASTELLANO, Pere (2015). *El reconocimiento del derecho al olvido digital en España y en la UE. Efectos tras la sentencia del TJUE de mayo de 2014*, Barcelona, Bosch.
- STIGLITZ, Joseph E. (1999). *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture (Disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.594.93&rep=rep1&type=pdf>).
- SWEENEY, Richard J. (2014). «Constitutional Transparency», en FORSSBAECK, Jens y OXELHEIM, Lars, *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford University Press.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (1994). *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias.