

tarios, en los cuales existe un celo quizá excesivo por parte de la Administración tributaria, y los ficheros policiales, cuya regulación es bastante defectuosa y asistemática, siendo lo más criticable la falta de regulación del régimen de comunicación de datos obrantes en estos ficheros.

Por último, el capítulo octavo, referido genéricamente a las garantías organizativas e institucionales, analiza las previsiones de la Ley encaminadas a asegurar el cumplimiento de la misma. Aparte del régimen sancionador, común a cualquier norma administrativa, la particularidad de la normativa sobre protección de datos es la creación de una Autoridad independiente: la Agencia de Protección de Datos, figura *replicada* en algunas Comunidades Autónomas. La Agencia estatal se rige por la propia Ley de protección de datos y su Estatuto fue aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia y se rige por el Derecho administrativo en el ejercicio de sus funciones públicas. Su competencia se extiende a la aprobación de instrucciones y recomendaciones a través de las cuales se fija la interpretación «auténtica» de la normativa y su adaptación a los diferentes sectores.

José M.^a Aristóteles MAGÁN PERALES
Profesor Titular
de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha
Facultad de Derecho de Albacete

JIMÉNEZ PLAZA, M.^a Isabel: *El derecho de acceso a la información municipal*, Iustel, Madrid, 2006, 167 págs.

M.^a Isabel JIMÉNEZ PLAZA lleva a cabo en esta obra un estudio sistemático y riguroso del derecho de acceso a la información municipal, siguiendo un esquema de análisis del régimen jurídico del derecho de acceso en el que estudia el origen y evolución del mismo, su regulación constitucional y posterior desarrollo legal, para centrarse finalmente en un minucioso análisis de la problemática susci-

tada en torno a la construcción legal y al ejercicio del derecho de acceso a la información municipal por parte de los ciudadanos y, en especial, por los miembros de las Corporaciones locales.

El estudio del derecho de acceso tal y como se reconoce tanto por la Constitución (CE), como en su desarrollo legislativo general —efectuado por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP)—, sectorial —Ley 38/1995, sobre acceso a la información en materia de medio ambiente— y, específicamente, local —Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)—, se aborda siguiendo un esquema común en el que se analizan, en cada caso, los sujetos (activo y pasivo), el objeto, la forma de ejercicio y las exclusiones del derecho que nos ocupa, centrándose fundamentalmente en los problemas interpretativos suscitados por unas normas repetidamente criticadas por la doctrina —críticas a las que la autora se suma, indicando claramente las deficiencias de la regulación, y muy especialmente en lo que al ámbito local se refiere, como es lógico—, así como en el análisis de las respuestas jurisprudenciales dadas a los problemas que muy acertadamente se reseñan.

La autora comienza relacionando el principio de publicidad con el Estado de Derecho y con el sistema de gobierno democrático, puesto que sólo la actuación del poder público caracterizada por la transparencia en la toma de las decisiones, que deben tener como finalidad servir los intereses generales, permite a los ciudadanos un control efectivo de dicha actuación. A lo anterior se le debe unir el hecho de que sólo una ciudadanía informada podrá ser verdadero partícipe de la vida política, lo cual convierte a la transparencia en un elemento consustancial de las democracias, sistema en el que, además, se rechazan la ocultación y el secreto como formas de actuación. No obstante, esta realidad en la actualidad indiscutida —muestra de ello, recuerda la autora, son las innumerables referencias que el fallido Tratado para el establecimiento de la Constitución europea hacía tanto a la transparencia, como principio que debe inspirar y presidir la actuación de las instituciones, como al derecho de acceso a la documentación de las institu-

ciones y órganos comunitarios—, ha sido el resultado de una larga evolución, en la que el secreto en la actuación administrativa ha sido no sólo la pauta general, sino una indiscutible y muy eficaz «herramienta *de* y del poder».

La autora señala, en esta evolución, dos razones esenciales que propiciaron el cambio desde una cultura del secreto hacia la transparencia y que han tenido su reflejo en la Constitución española. De un lado, una nueva concepción de la actuación administrativa en la que no sólo no se asocia la eficacia de la misma con el mantenimiento del secreto, sino que, al contrario, la misma se asegura a través de la transparencia; hasta tal punto que es el «péndulo de la eficacia» el que determina el equilibrio entre lo que debe hacerse público y lo que no, fijándose los límites de la publicidad —que la CE, en su artículo 105.b), fija en la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas— como garantía de esa misma eficacia. De otro lado, la autora considera determinante lo que denomina como «el nuevo concepto "servicial" de Administración Pública», establecido por el artículo 103.1 CE al disponer que la Administración debe servir los intereses generales. Esto determina —dice la autora— que la Administración Pública sólo puede destinar la información que recaba de los ciudadanos al cumplimiento de fines que sean constitucionalmente legítimos y que debe quedar garantizado que la protección de dichos datos se haga «no solamente frente a terceros sino frente a ella misma».

Del artículo 105.b) CE, que reconoce al máximo nivel normativo el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, se destaca, en primer lugar y siguiendo en este punto a la jurisprudencia, su relación con «la participación ciudadana» que dispone el artículo 9.2 CE y con «la transparencia de la estructura burocrática», al permitir el control de la actuación administrativa y garantizando así la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el artículo 9.3 CE. Se trata de un derecho general de los ciudadanos, lo que supone a su vez el deber general de las Administraciones de poner a disposición de los ciudadanos la información solicitada —salvo, claro está,

que concurra alguna causa que excluya el acceso—, lo cual les sitúa en una posición activa frente a la Administración, de la que pueden exigir la información que resulte de su interés, al margen de cualquier procedimiento administrativo, estos es, instaurando «una nueva regla o principio general de actuación que habría de regir el desarrollo general de la Administración Pública en su conjunto». Se pone así en evidencia la doble naturaleza que lo caracteriza: por una parte, se trata de un principio objetivo de la actuación administrativa, que se ubica sistemáticamente en el Título IV de la CE, entre los fundamentales artículos 103 y 106 de la misma y, por otra parte, estamos ante un derecho subjetivo de los ciudadanos que, aunque por voluntad del constituyente no es un derecho fundamental, sí está íntimamente relacionado con algunos de los derechos fundamentales, como ha señalado buena parte de la doctrina sobre el tema. Sobre esta cuestión, la autora presta especial atención a las conclusiones ofrecidas por el Profesor MESTRE DELGADO, quien relaciona el derecho de acceso con el derecho de participación en asuntos públicos, con el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz, con el derecho al honor y con el derecho a la tutela judicial efectiva, pero matizando que se trata de una «relación de instrumentalidad», esto es, el derecho de acceso se constituye como medio necesario para la satisfacción de los mencionados derechos fundamentales, posición que también sostiene la autora.

Seguidamente se realiza un análisis somero —dada la extensión de la obra y su objeto fundamental de análisis, no podría ser de otra forma— de la regulación legislativa del derecho de acceso llevada a cabo en el artículo 37 LRJAP, uniéndose a las críticas, prácticamente unánimes, de la doctrina respecto de la regulación excesivamente restrictiva que de este derecho ha hecho la Ley.

En primer lugar, por lo que se refiere a los sujetos activos que pueden ejercitar el derecho, en el apartado primero la norma habla —como la Constitución— del derecho de los «ciudadanos», pero después resulta mucho menos generosa en la determinación de la legitimación activa. Por un lado, porque cuando los documentos

tengan datos que se refieran a la intimidad de las personas, el ejercicio del derecho se limita a las mismas y, por otro, porque cuando los solicitantes requieren el acceso a «documentos de carácter nominativo» se exige un «interés legítimo y directo», lo que la autora critica —acertadamente, a mi juicio— como «de difícil encaje hoy con las prescripciones constitucionales del artículo 24 CE».

También se critica la regulación de la Ley respecto del objeto, ya que «maneja injustificadamente un sinnúmero de conceptos al reconocerlo [el derecho] sobre los “registros y documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos”, pero sin detenerse en definir el significado de ninguno de ellos». En esta cuestión la autora se alinea de nuevo con la posición sostenida por el Profesor MESTRE DELGADO, quien considera que, en definitiva, lo que la Ley entiende como verdadero objeto del acceso son los documentos administrativos, y que la norma introduce un «*mare magnum*» de conceptos que lejos de aclarar el contenido confunden la redacción, complicando gratuitamente la labor de interpretación de la norma». No obstante, creo que conviene recordar en este punto que el Profesor MESTRE DELGADO ha matizado su afirmación de que el derecho de acceso tiene como objeto «todo documento administrativo que se encuentre recogido en un archivo o registro administrativo» cuando, en su obra *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos* (Cívitas, 1998, págs. 134 y 135), señala que «en todo caso, y no obstante, en nuestra Constitución [...] se reconoce el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y no se emplea la referencia a la noción “documentos administrativos”. Esta circunstancia explica que no resulte tan necesario efectuar una delimitación del contenido de este último concepto, sino de profundizar en la noción de archivos y registros administrativos, que es el concepto relevante en nuestro orden constitucional».

Finalmente, se hace referencia a las formas de ejercicio del derecho y a los abundantes supuestos de exclusión del acceso que la Ley realiza, prestando especial interés al apartado 4 del artículo 37 LRJAP, que establece que el ejercicio del derecho de acceso «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», y que acertadamente se critica como «cajón de sastre que constituye una puerta de entrada para el vaciamiento del contenido del derecho de acceso».

Entrando ya en el análisis concreto del acceso a la información en la Administración local, que la autora señala como el ámbito territorial por excelencia para el desarrollo y efectividad del principio de transparencia, se aborda el estudio del derecho de acceso en función del sujeto activo que ejerce el mismo. Así, se analizan en apartados diferenciados las particularidades que presenta el derecho de acceso a la información municipal por parte de los ciudadanos, de las Asociaciones vecinales y de los miembros de las Corporaciones locales.

Respecto de los primeros, la autora estudia la disyuntiva que establece la LBRL al reconocer el derecho de acceso, por un lado, a todos los ciudadanos (art. 70.1) y, por otro, a los vecinos [18.1.e)], concluyendo que debe entenderse que la noción de vecino es complementaria a estos efectos de la de ciudadano, por la obligación que pesa sobre todas las personas que viven en España de inscribirse en el Padrón del municipio en el que residan habitualmente (art. 15 LBRL), de manera que la falta de cumplimiento de la obligación de inscripción en el Padrón determina que se carecerá de la consideración de vecino y, por tanto, se carecerá del derecho de acceso a la información municipal. Sin embargo, considera que la exigencia del requisito de ser «vecino» para poder acceder a la información no legitima sólo para el acceso a la información del municipio del que se es efectivamente vecino, sino que le confiere legitimación bastante para acceder a la información de cualquier otra Administración local, solución a la que llega la autora argumentando que se trata de «una interpretación *ex constitutione* [art. 105.b)] del concepto de vecino a los efectos del derecho de acceso, que permita salvar la incoherencia de una limitación del mismo por razones geográficas, y en definitiva, que viniera a vaciar de contenido la efectividad del derecho de acceso

una vez que el vecino hubiera cruzado las fronteras de su término municipal».

En cuanto al objeto de acceso, se recuerda la diferenciación que la LBRL hace entre el derecho a consultar los archivos y registros, en los términos de la LRJAP, y el derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes que, en definitiva, «son en todo caso públicos» sin perjuicio de la vía que se establezca para dar acceso a dicha información. También se recuerda, al hilo del análisis de este derecho, que las limitaciones del acceso de los ciudadanos a la información municipal tienen carácter reglado, porque sólo pueden basarse en alguno de los supuestos previstos en la legislación de desarrollo del artículo 105 CE, que la autora ordena de la manera siguiente: la normativa autonómica sobre derecho de acceso, la normativa autonómica general y, en su defecto, la regulación llevada a cabo por el artículo 37 LRJAP.

El derecho de acceso de las Asociaciones vecinales se caracteriza en la obra como un supuesto cualificado de derecho de acceso, que en ningún caso tiene carácter excluyente respecto de otras personas jurídicas.

Finalmente, por lo que se refiere al derecho de acceso a la información municipal por parte de los miembros de las Corporaciones locales, la autora lo califica como un derecho instrumental esencial para el ejercicio del derecho fundamental que les reconoce el artículo 23 CE, pues para garantizar la participación en los asuntos públicos a través del acceso —y el ejercicio que lleva implícito— a las funciones públicas en condiciones de igualdad, resulta imprescindible que quede garantizado un derecho general de acceso a la información municipal, a los antecedentes y datos necesarios para que los miembros de las Corporaciones locales puedan ejercer eficazmente las funciones propias de su cargo.

Se trata de un derecho de carácter individual y personal de todos los miembros de las Corporaciones locales (y no sólo de los concejales y diputados provinciales), pero que se configura por el artículo 77 LBRL no sólo como una facultad, sino que a su vez lleva aparejado el deber de estar debidamente informado

para poder desempeñar con eficacia sus funciones. Será el alcalde o el Presidente de la Diputación Provincial quien deba resolver de manera motivada, autorizando o denegando el acceso, siendo su decisión de carácter reglado. El elemento determinante del sentido de la resolución es que la información solicitada sea precisa para el desarrollo de las funciones que, como concejal, le correspondan al solicitante, con la dificultad que supone la indeterminación de este concepto. Las consecuencias de una denegación arbitraria —por la que se encubra un intento deliberado de impedir a la oposición el correcto desempeño de sus funciones representativas, motivando la resolución en que la solicitud es abusiva o que la información es innecesaria— pueden ser muy graves: a juicio de la autora, no sólo determinantes de la nulidad de la resolución, sino que pueden vulnerar el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 CE o incluso llegar a ser constitutivas de un delito penal, tal y como lo demuestra la abundante jurisprudencia de la que la autora da debida cuenta, de manera sistemática y muy ilustrativa para el lector.

La autora finaliza su análisis relativo al acceso de los concejales a la información municipal señalando los casos en los que este acceso es libre y directo para los mismos, pero matizando cómo, en definitiva, también en estos casos el ejercicio efectivo de este derecho depende del alcalde, puesto que es éste quien «tiene atribuida la responsabilidad en materia de documentación municipal» y, por tanto, con las mismas posibles consecuencias que en el caso anterior.

Leonor RAMS RAMOS
Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad Rey Juan Carlos

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, 207 págs.

La recensión de este libro es fácil. Estamos ante un Manual «que ofrece una vi-