



**Parámetros internacionales en el derecho de acceso:
la legislación española frente al resto de legislaciones europeas**

I Jornadas sobre acceso a los documentos públicos y oficiales
25 – 26 Febrero de 2009

Eva Moraga
eva@access-info.org

Pilar del sistema democrático

- Pilar esencial para la transparencia y la auténtica rendición de cuentas exigible en todo sistema democrático
- En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789:
 - no solamente que **la sociedad tiene derecho a exigir a todo agente público que rinda cuentas sobre su administración** (1)
 - sino que también **los ciudadanos tienen el derecho de constatar por sí mismos y no únicamente a través de sus representantes parlamentarios, cómo se emplean sus impuestos** (2).

(1) Artículo XV de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de Agosto de 1789: “*La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.*”

(2) Artículo XVI de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de Agosto de 1789: “*Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d’en suivre l’emploi et d’en déterminer la quotité, l’assiette, le recouvrement et la durée.*”

Reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental por una corte supranacional:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Sentencia de 19 de Septiembre de 2006 en el caso Claude Reyes y otros contra Chile declaró expresamente que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que recoge el derecho a la libertad de información en unos términos muy similares al artículo 20 1. d) de la Constitución Española,

“protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado (...) el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada”.

Aunque lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no es de aplicación en España, responde a lo que de forma generalizada se entiende a nivel internacional: el derecho a buscar y recibir información no solamente cubre el derecho de los medios de comunicación a investigar y obtener información de cualquier sector de la sociedad sino el de cualquier persona a buscar y recibir información de los poderes públicos, los cuales se hayan obligados por el principio general de publicidad.

Declaración Universal de los Derechos Humanos – Art. 19 (1948): Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de **investigar y recibir informaciones** y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966): Art. 19. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de **buscar, recibir y difundir informaciones** e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950) – Artículo 10 . Libertad de expresión

1 Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la **libertad de recibir o de comunicar informaciones** o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2 El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o paragarantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) 1969 - Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la **libertad de buscar, recibir y difundir informaciones** e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Constitución Española Art. 20. 1: Se reconocen y protegen los derechos: d) **A comunicar o recibir libremente información** veraz por cualquier medio de difusión.

Art. 23.1: Los ciudadanos tienen el **derecho a participar en los asuntos públicos** directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

(Art. 105 1. 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.)

El propio **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** al interpretar el **artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales** relativo a la libertad de expresión ha considerado que dicho artículo 10 no solamente protege las acciones relativas a la difusión y publicación de opiniones sino también aquellas actividades de búsqueda e investigación que se realizan de forma previa para obtener información sobre un asunto (**Sentencia de 25 de Abril de 2006, Caso Damman contra Suiza**)

En Constituciones en el mundo

America	Europa (contexto del Consejo de Europa)		Asia y el Pacífico	África
<p>Brasil Chile Colombia Costa Rica Ecuador Méjico Nicaragua Panamá Paraguay Perú Venezuela</p>	<p><u>Reconocimiento expreso (19 países)</u></p> <p>Albania Bélgica Bulgaria República Checa Estonia Finland Greece Hungría Lituania Moldavia Noruega Polonia Portugal Rumanía Serbia Eslovaquia Eslovenia Suecia España?</p>	<p><u>Mención (a discutir)</u></p> <p>Austria Azerbaián Georgia Macedonia Rusia Ucrania</p>	<p>Nepal Nueva Zelanda Papua Nueva Guinea Filipinas Tailandia</p>	<p>Camerún República Democrática del Congo Ghana Madagascar Malawi Mozambique, Senegal Sudáfrica Tanzania Uganda</p>

- 19 países en Europa (de los 47 del Consejo de Europa) (14 de los 27 en la Unión Europea) lo recogen expresamente como un derecho en la Constitución:

Albania, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Lituania, Moldavia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Servia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y España?

- Derecho humano vs derecho “de carácter administrativo”?? – Protocolo vs Convención – Consejo de Europa

En Europa: nivel supranacional

- **Convención del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Oficiales** (adoptada por el Consejo de Ministros el día 27 de Noviembre de 2008) (Para. 15 Mem. Expl.: La Convención se aplicará a los documentos oficiales transferidos a los archivos)
- **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea - Artículo 42** Derecho de acceso a los documentos: “Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.”
- **Reglamento (CE) n° 1049/2001** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, **relativo al acceso del público a los documentos** del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión
- **Recomendación n° R (2000) 13** sobre una política europea en materia de **comunicación de archivos**

Leyes de acceso a la información

- Sólo 7 países de los 47 del Consejo de Europa no tienen una ley específica de acceso a la información: España, Grecia, Malta, Luxemburgo, Chipre, San Marino, Mónaco.
- Rusia acaba de aprobar su *Ley para dar acceso a la información sobre la actividad de las autoridades estatales y de los gobiernos locales* que entrará en vigor el 1 de Enero de 2010 y Malta está discutiendo el proyecto de Ley en el Parlamento.
- En el mundo hay más de 70 países que tienen una ley de acceso a la información.

Derecho de acceso a la información o a documentos?

Sweeden	1766	Freedorm of Press Act	Official documents
Finland	1766	As Swedish territory - Sweeden Act	Official documents
	2000	Act on the Openness of Government Activities	
Norway	1814	Constitution	Documents
	1970	Act relating to public access to documents in the public administration	Documents
Denmark	1964	En 1970 - Act on access of the Public to Documents in Administrative Files	Documents in Administrative Files
	1985	Access to Public Administration Files Act	Administration Files
Francia	1978	Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public	Administrative documents
Greece	1987	1999- Administrative Procedure Code	Administrative documents
Austria	1987	Federal Law on the Duty to Furnish Information	Information
Italy	1990	Nuove norme in materia de procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi	Administrative documents
Netherlands	1991	Act containing regulations governing public access to government information	Information contained in documents concerning an administrative matter
Spain	1992	Law on Administrative Procedure	Documents
Georgia	1992	The General Administrative Code	Public information
Hungary	1992	Act on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest	Data of public interest
Portugal	1993	Lei regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização - 2007	Administrative documents

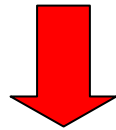
Belgium	1994	Loi relative á la publicité de l'administration	Administrative documents
Iceland	1996	Information Act	Materials concerning specific matters
Lithuania	1996	Law on Provision of Information to the Public	Public information regarding authorities activities, their official documents and private information
Ireland	1997	Freedom of Information Act	Any record
Latvia	1998	Law on Freedom of Information	Information
Azerbaijan	1998	Law on Information, Informatization, and Protection of Information	Access to state information resources
Albania	1999	Law on the Right to Information for Official Documents	Information on official documents
Lichtenstein	1999	The Information Act	Information and access to files
Czech Republic	1999	Law on Free Access to Information	Information recorded
Slovakia	2000	Act on Free Access to Information	Information
Bulgaria	2000	Access to Public Information Act	Public information
Moldova	2000	Access to Information Law	Official information
Bosnia Herzegovina	2001	Freedom of Access to Information Act	Information in the control of a public authority
Estonia	2001	The Public Information Act	Information intended for public use
Poland	2001	Act on access to Public Information	Public information
Romania	2001	Law regarding the Free Access to the information of Public Interest	Information of public interest
Uk	2001	Freedom of Information Act	Information held by public authorities

Russia	2002 2010	Administrative Code Law On Providing with the Access to Information on Activity of the State Authorities and Local Governments	Information
Slovenia	2003	The Access to Public Information Act	Information in the form of a document, a case, a dossier, a register, a record or a documentary material
Armenia	2003	Law on Freedom of Information	Information
Croatia	2003	Act on the Right of Access to Information	Information
Serbia	2004	Law on Free Access to Information of Public Importance	Information of public importance
Turkey	2004	Law on Right to Information	Information included in the records and documents in any form
Germany	2005	Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government	Official information
Montenegro	2005	Law on Free Access to Information	
Switzerland	2006	Federal Law on the Principle of Administrative Transparency	Official documents
The Former Yugoslav Republic of Macedonia	2006	Law on Free Access to Information of Public Character	Information of public character: information in any form

Clara evolución del concepto de documento al concepto de información desde mediados de los años 90 del siglo XX

En la sociedad de la información

Clara evolución desde mediados de la década de los noventa del siglo XX del concepto restringido de documento, propio de culturas administrativas basadas en el papel, al concepto más amplio de información en el nuevo e-Government.



Derecho de acceso a la información **y** a los documentos

Doc vs Info – en bases de datos

- Convención: Art. 1.2. b) “Documentos oficiales” significa toda información grabada en cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de las autoridades públicas.
- A pesar de lo sencillo y bien redactado del artículo, hay 6 párrafos en el Memorandum Explicativo para explicarlo.
- Dificultades derivadas del apego al concepto tradicional de documento (problemas con las bases de datos):
Para.12. Mem.Exp.: Mientras que es normalmente fácil definir la noción de documento cuando concierne a documentos en papel, es más difícil definir lo que es un documento cuando la información se almacena electrónicamente en base de datos. Los Estados Parte de la Convención deben tener un margen de apreciación en decidir cómo se defina esta noción. En algunos el acceso se dará a la información específica requerida por el solicitante si esta información es fácilmente obtenible con los medios existentes. En otros la compilación en bases de datos de información que lógicamente pertenece a un conjunto se considera como un documento. MUY PROBLEMÁTICO
- Reglamento 1049/2001:
 - Propuesta de la Comisión: los datos contenidos en sistemas electrónicos de almacenaje, procesado y recuperación son documentos si se pueden extraer en forma de una hoja imprimida o en una copia en formato electrónico usando las herramientas existentes para la explotación del sistema. MUY CRITICABLE
 - Propuesta del Parlamento: la información contenida en sistemas electrónicos de almacenaje, procesado y recuperación (incluyendo sistemas externos usados para el trabajo de la institución) constituirá un documento o documentos. MUCHO MÁS ADECUADA.

Profusión de normas – a modo de ejemplo

- Ley 16/1985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico del Estado
- Ley 30/92 de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Estructura típica de una ley específica de acceso a la información

QUÉ, QUIÉN, ANTE QUIÉN, CÓMO?

- Enunciación general del derecho sin limitaciones y de los sujetos titulares del derecho
- Definición de las instituciones, organismos y entidades obligadas por la ley
- Definición de información/documento
- Excepciones/Limitaciones al derecho derivadas de ciertos intereses especialmente protegidos
 - El test del daño
 - El test del interés público
- Procedimiento para realizar una solicitud
- Formas de acceso a los documentos
- Procedimiento de revisión de la decisión tomada por la institución/organismo o de su falta de respuesta
- Publicidad proactiva/a iniciativa propia de la institución/organismo
- Responsables de Información
- Comisionado o Agencia de la Información

Principios - En breve

- “Todas las personas tienen el derecho de acceso”
- “Toda la información pública es accesible”
- “En poder de todos los poderes públicos”
- “Sin un porqué ni un para qué”
- “Respuesta clara y rápida a las solicitudes de información”
- “Todo el proceso para solicitar información pública debe ser sencillo y la Administración debe informar sobre él”

- **Aviso:**

En las próximas diapositivas daré ejemplos de cómo se hallan regulados ciertos aspectos en algunos países de nuestro entorno pero esto no significa que las fórmulas por las que han optado sean adecuadas ni las más certeras.

Simplemente se aportan como meros ejemplos pero muchos de ellos también deberían ser objeto de crítica y análisis.

Enunciación general del derecho sin limitaciones

Convención Consejo de Europa	Art. 2.1 "Cada Estado Parte garantizará el derecho de toda persona, sin discriminación de ninguna clase, a tener acceso, bajo solicitud, a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas."
Reglamento 1049/2001	<p>La redacción actual: Art. 2.1. "Cada ciudadano de la Unión, y cualquier persona física o jurídica residente o con oficina registrada en algún Estado miembro, tiene el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, sujeto a los principios, condiciones y límites definidos en este Reglamento."</p> <p>La redacción propuesta por la Comisión para la reforma del Reglamento: "cualquier persona física o jurídica tendrá derecho de acceso a documentos..." El Parlamento ha añadido: "y cualquier asociación de personas físicas o jurídicas."</p>
Suecia	Art. Cap.2 Todo ciudadano sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales con el fin de promover el intercambio libre de opinión y la disponibilidad de información
Francia	Cap. 1 Sobre la libertad de acceso a documentos administrativos Art. 1. El derecho de toda persona se regula y garantiza en las disposiciones de los capítulos III y IV del presente título en lo que concierne a la libertad de acceso a los documentos administrativos.
Alemania	Toda persona tiene el derecho a la información oficial de las autoridades del Gobierno Federal.
Reino Unido	Art. 1 Derecho general de acceso a la información en poder de las autoridades públicas
Eslovenia	Art. 1 Esta ley regula el procedimiento que garantiza que toda persona tenga libre acceso a la información pública y reutilice libremente información pública...
España	1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

En España - En lugar de enunciación general del principio de publicidad: carrera de obstáculos

- El documento debe **formar parte de un expediente** que se encuentre **en un archivo administrativo** – Pero ¿qué es un expediente? La Ley no lo dice.
- El **expediente debe corresponder a un procedimiento** – Pero ¿qué pasa con la ingente cantidad de información que la Administración tiene que no se halla vinculada a ningún procedimiento?
- El **procedimiento debe estar terminado** – Pero ¿cuándo se considera terminado? La Ley tampoco lo dice.
 - **Caso Ministerio de Defensa:** preguntado por:
 - el número de inmuebles, propiedad del Ministerio de Defensa, vendidos en el año 2007.
 - el número de miembros de las tropas españolas que han sido tratados por traumas post-conflicto en los últimos cuatro años y el coste anual de su tratamiento.
 - las denuncias presentadas por miembros de las Fuerzas Armadas por razones de discriminación por género.
 - el número de personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas españolas que hubieran sufrido amputaciones de algún miembro o hubieran sido dados de baja médica como resultado de algún accidente ocurrido en Irak y Afganistán desde el 2001.

Para todas estas preguntas la respuesta fue única: toda la información que se pidió **“no constituye materia propia de la información administrativa”** que se facilita a los ciudadanos

- **Caso Ministerio de Cultura:** se niega a facilitar las memorias anuales del canon de la SGAE porque **“no forman parte de un expediente administrativo”**.
- **Caso Ministerio de Justicia:** preguntado por un listado de los inmuebles arrendados en la Comunidad de Madrid así como la renta que se abona por ellos, contesta: “dicha información se refiere a **documentos que forman parte de expedientes cuyo procedimiento permanece abierto**, puesto que la relación jurídica derivada del contrato de arrendamiento, en tanto no se extinga por el acuerdo de las partes o por la expiración de los plazos pactados y de sus prórrogas, continúa vigente.”

Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales (modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre)

- **Preámbulo:** 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 a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos.

Este principio de publicidad en mayor o menor extensión, se halla regulado en lo que concierne a los debates e interpelaciones en las Cortes Españolas y al despacho de los asuntos judiciales, pero, en cambio, sólo de una manera fraccionada tiene su regulación, en lo que atañe a la Administración del Estado, en dispersas disposiciones, entre las que, por su reciente promulgación, pueden citarse la Ley de Prensa (artículo 7) y Decreto 750/1966, de 31 de marzo, en las que sólo se contempla la publicidad en el aspecto parcial de la información debida a las publicaciones periódicas y agencias de información. Una regulación suficiente existe en la esfera de la Administración Local.

- **Art. 1:** Los Órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo los casos en que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente *clasificada*, cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley.

Aunque la Ley de Secretos Oficiales necesita cambios y adaptarse a la realidad actual, sin embargo, en su Preámbulo y en el artículo 1 recoge expresamente el principio de publicidad y de manera más taxativa que en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.

“Todas las personas tienen derecho a solicitar y recibir información”

- Convención del Consejo de Europa: cada Estado parte garantizará el **derecho de toda persona, sin discriminación de ninguna clase**, a tener acceso, bajo solicitud, a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas.
- No es solamente un derecho para los ciudadanos o residentes legales sino para todos.
- No existen privilegios por razón de la profesión (periodistas, investigadores...)
- Suecia: ciudadanos suecos
- Finlandia, Irlanda, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Noruega, Dinamarca:
toda persona
- España: ciudadanos (art. 37 LPA), investigadores, representantes parlamentarios (a nivel estatal y autonómico) y miembros de las Corporaciones Locales.

“Sin un porqué ni un para qué”

- Principio admitido a nivel internacional y recogido en la Convención Consejo de Europa: art. 4.1: el solicitante de un documento no deberá dar razones para tener acceso al documento.
- **Caso Consejo General del Poder Judicial:** El Consejo General del Poder Judicial se niega a dar información sobre el número de magistrados a los que se les abrió expediente disciplinario en el año 2007. **Le exige al solicitante acreditar su legitimación para solicitar la información y la finalidad para la que necesita esos datos.** Tras nuevo escrito, el Consejo proporciona el número concreto.

Frase común y frecuente en la Administración:

“¿Pero esa información se puede dar a “personas normales”?”

“Toda la información pública es accesible”

- Definición de información/documento
- Limitaciones al derecho de acceso para evitar lesión de ciertos intereses especialmente protegidos.
- Al valorar el acceso: test de daño y test de interés público
- Articulación de los documentos clasificados con el derecho de acceso.

Documento/Información

Convención Cons de Europa	Art. 1.2. b) "Documentos oficiales" significa toda información grabada en cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de las autoridades públicas.
Reglamento 1049/2001	Art.3. a) "documento", todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución;
Francia	Art. 1 Se consideran documentos administrativos aquellos, cualquiera que sea su fecha, su lugar de cosndervación y su forma o soporte que hayan sido elaborados o posea el Estado, las colectividades territoriales, las personas de derecho público y las derecho privado encargadas de la gestión de un servicio público. Constituyen documentos: los expedientes, informes, estudios, estadísticas, procesos verbales, directivas, instrucciones, circulares, notas y respuestas ministeriales.
Alemania	Art. 2.1 Información oficial es toda aquel "record" (documento o información registrada) que sirva a propósitos oficiales, independientemente de su modo de almacenamiento. No incluye borradores y notas que no serán parte de un expediente.
Reino Unido	No hay definición expresa, pero se refiere al derecho general de acceso a la información.
Eslovenia	Información pública es toda información originada en el campo de trabajo de la institución/organismo que se produzca en la forma de documento, expediente, registro, grabación o cualquier otro material elaborado por la institución, o producida en colaboración con otro organismo, o adquirido de otras personas.
Bulgaria	Información pública será cualquier información relativa a la vida social de la República de Bulgaria que dé la oportunidad a los ciudadanos de formarse su propia opinión sobre las actividades de las autoridades públicas, y que hayan sido creados o estén en poder de las autoridades estatales o locales.
Portugal	Art. 3.: "Documentos administrativos": cualquier soporte de información en forma escrita, visual, sonora, electrónica, u otra forma material en posesión de los organismos y entidades o emitidos en su nombre.

Algunos ejemplos en España

Art. 37. 1 LRJAP y PAC - Documentos susceptibles de acceso: formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

Art. 49 LPHE – “toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluidos los soportes informáticos.

Ley 37/2007 de reutilización de la información del sector público:

Art. 3. 2. La presente Ley se aplicará a los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, cuya reutilización sea autorizada por éstos.

Se entiende por documento toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada. A estos efectos no se considerarán documentos los programas informáticos que estén protegidos por la legislación específica aplicable a los mismos.

Art. 2.3 Ley 27/2006: Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre distintas cuestiones.

060:

http://www.060.es/guia_del_estado/como_trabaja_la_administracion/documentos_administrativos/index-ides-idweb.html

Limitaciones al derecho de acceso

- Las limitaciones o excepciones:
 - Establecidas por ley
 - Necesarias en una sociedad democrática
 - Proporcionadas con el fin de proteger otros intereses legítimos.
- Mem. Expl. Para. 22
 - La lista es exhaustiva
 - Las limitaciones del acceso se refieren a:
 - El contenido del documento
 - La naturaleza de la información
 - No se refieren al documento en sí mismo
- Todas las excepciones deben ser relativas: Al evaluar si se da el acceso hay que proceder al **test del daño** y el **test del interés público**.
- Las excepciones marcadas en rojo no estaban en la Recomendación Rec(2002)2 del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales, texto sobre el que se construyó la Convención del Consejo de Europa.

Limitaciones al acceso en la Convención del Consejo de Europa:

- a. Seguridad nacional, defensa y relaciones internacionales;
- b. Seguridad pública;
- c. La prevención, investigación y persecución de actividades criminales;
- d. **Investigaciones disciplinarias;**
- e. Inspección, control y supervisión por las autoridades públicas;
- f. Privacidad y otros intereses privados legítimos;
- g. Intereses comerciales y económicos;
- h. Las políticas económicas, monetarias y cambiarias del Estado;
- i. La igualdad de las partes en los procedimientos judiciales **y la efectiva administración de la Justicia;**
- j. **medioambiente;** or
- k. **Las deliberaciones en o entre autoridades públicas que conciernan al examen de un asunto. Los Estados Parte podrán, al tiempo de la firma o del depósito del instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, dirigir una Declaración al Secretario General del Consejo de Europa por la que declaren que la comunicación con la familia reinante o el Jefe de Estado serán incluida entre las posibles limitaciones.**

Algunos ejemplos en España

En Ley 16/1985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico del Estado:

- Documentos que no deban ser públicos por disposición expresa de la ley Art. 57
- Razones de conservación Art. 62
- Razones de funcionamiento de la propia institución Art. 62
- Materia que entrañe riesgos para:
 - Seguridad del Estado
 - Para la averiguación de delitos
- 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
 - a su propia imagen

No podrán ser consultados:

- sin que medie consentimiento expreso de los afectados o
- hasta que haya transcurrido un plazo de 25 años desde su muerte, si su fecha es conocida, o, en otro caso,
- de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.

En Ley 30/92: La propia definición del artículo 37.1 actúa como una compilación de limitaciones absolutas.

Art. 37.4 a 6

- Razones de interés público
 - Por intereses de terceros más dignos de protección
 - Cuando así lo disponga una ley
- “Excepciones absolutas”:
- Docs con información sobre actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo
 - Con información sobre la Defensa Nacional o Seguridad del Estado
 - Los tramitados para la investigación de delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de ds y libs funds o las necesidades de la investigac
 - Los relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial
 - . Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

Se regirán por sus disposiciones específicas: materias clasificadas, datos sanitarios de los pacientes, régimen electoral, archivos con fines estadísticos, Registro Civil y Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público, fondos documentales de los archivos históricos, el acceso por representantes parlamentarios estatales y autónomos y miembros de corporaciones locales.

Más ejemplos

En la Ley 37/2007:

Art. 3. 3 La presente Ley no será aplicable a los siguientes documentos que obren en las Administraciones y organismos del sector público previstos en el [artículo 2](#):

Los documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso en virtud de lo previsto en el [artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#) y las demás normas que regulan el derecho de acceso o la publicidad registral con carácter específico.

Los documentos que afecten a la defensa nacional, la seguridad del Estado, la protección de la seguridad pública, así como los sometidos al secreto estadístico y a la confidencialidad comercial y, en general, los documentos relacionados con actuaciones sometidas por una norma al deber de reserva, secreto o confidencialidad.

Los documentos para cuyo acceso se requiera ser titular de un derecho o interés legítimo.

Los documentos que obran en las Administraciones y organismos del sector público para finalidades ajenas a las funciones de servicio público que tengan atribuidas definidas con arreglo a la normativa vigente.

Los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros. No obstante, la presente Ley no afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público ni a su posesión por éstos, ni restringe el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos por la presente Ley. El ejercicio de los derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público deberá realizarse de forma que se facilite su reutilización.

Los documentos conservados por las entidades que gestionen los servicios esenciales de radiodifusión sonora y televisiva y sus filiales.

Los documentos conservados por instituciones educativas y de investigación, tales como centros escolares, universidades, archivos, bibliotecas y centros de investigación, con inclusión de organizaciones creadas para la transferencia de los resultados de la investigación.

los documentos conservados por instituciones culturales tales como museos, bibliotecas, archivos históricos, orquestas, óperas, ballets y teatros.

En vez de racionalizar las excepciones se ha ampliado el número de las mismas, creando aún más obstáculos al acceso a la información.

Cómo debe interactuar el derecho de acceso a la información y la legislación de secretos oficiales

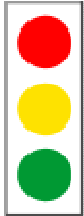
Párrafo 22 del Memorando Explicativo de la Convención del Consejo de Europa: las limitaciones se aplican:



- Al contenido del documento
- A la naturaleza de la información
- No al documento en sí mismo



Consecuencias importantes:



- la clasificación de un documento no implica que sea inaccesible
- la clasificación no es una limitación en sí misma
- la procedencia de la información (del Ministerio de Defensa, o los servicios de inteligencia etc) no supone automáticamente que la misma sea innaccesible.

Cuando se evalúa si un documento debe ser accesible o no,



- Si no es susceptible de producir un daño potencial a los intereses especialmente protegidos por las limitaciones al derecho de acceso
- Si aunque sea posible la producción de un daño, el interés público en conocer y tener acceso a la información es mayor,



El documento debe ser accesible

Respuesta clara y rápida de la Administración

- La Convención: La solicitud de información debe tratarse con prontitud. La decisión debe tomarse, comunicarse y ejecutarse tan pronto como sea posible o dentro de un tiempo razonable que debe haberse previsto de antemano.
- Suecia, Noruega: no tienen plazo específico pero contestan en 24/72 horas en la práctica
- Finlandia: 2 semanas
- Portugal: 10 días
- Reino Unido y Eslovenia: 20 días laborables
- Francia: si en un mes no hay respuesta se entiende que se deniega el acceso
- Bélgica: 30 días
- Irlanda: 4 semanas
- Alemania: 1 mes
- España: 3 meses!!

“Todo el proceso para solicitar información pública debe ser sencillo y la Administración debe informar sobre él”

- Convención Consejo de Europa: arts. 4 al 8
 - Sin excesivas formalidades ni dar razones
 - Posibilidad de anonimato
 - Ayuda de los funcionarios a identificar el documento
 - Acceso físico o copia
 - Posibilidad de acceso parcial
 - Derecho a exigir las razones de la denegación de acceso por escrito.
 - Derecho de revisión de la decisión o la falta de respuesta

Quiénes están obligados?

Según la Convención del Consejo de Europa

Art. 2. a. (i) “autoridades públicas” significa:

1. Gobierno y administración a nivel nacional, regional y local;
2. órganos legislativos y judiciales cuando realicen funciones administrativas de acuerdo con la ley nacional;
3. personas físicas o jurídicas cuando ejerzan autoridad administrativa.

(ii) Cada Estado Parte puede, al tiempo de la firma o cuando deposite el instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, dirigir una declaración al Secretariado General del Consejo de Europa en la que incluya en la definición de “autoridades públicas” uno o más de los siguientes:

1. órganos legislativos cuando realicen sus otras actividades;
2. órganos judiciales cuando realicen sus otras actividades;
3. personas físicas o jurídicas que realicen funciones públicas u operen con fondos públicos, de acuerdo con la ley nacional.

Ejemplos en España:

- Art. 2.1 Ley 30/92:1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas:

A) La Administración General del Estado.

B) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

C) Las Entidades que integran la Administración Local.

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

- Art. 1.4 Ley 27/2006 Autoridades públicas:

Tendrán la condición de autoridad pública a los efectos de esta Ley:

El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.

La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales.

Los órganos públicos consultivos.

Las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

Tendrán la condición de autoridad pública, a los solos efectos de lo previsto en los [Títulos I y II de esta Ley](#), las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior.

Quedan excluidos del concepto de autoridad pública las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas.

Más ejemplos en España:

Art. 2 Ley 37/2007: Se entiende por Administraciones y organismos del sector público a efectos de esta Ley:

La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local.

Las Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

Los Organismos autónomos, las Agencias estatales y cualesquiera entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas:

Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones públicas u otras entidades de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros de los que más de la mitad sean nombrados por las Administraciones públicas y otras entidades de derecho público.

Los Consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el [artículo 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), y la legislación de régimen local.

Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.

Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

Publicidad Proactiva

<p>Convención del Consejo de Europa</p>	<p>Art. 10 Documentos hechos públicos a iniciativa de las autoridades públicas. Según su propia iniciativa y donde sea apropiado las autoridades públicas tomarán las medidas necesarias para hacer públicos los documentos oficiales que tenga en interés de promover la transparencia y la eficiencia de la administración pública y para promover la participación informada del público en asuntos de interés general.</p>
<p>Reino Unido</p>	<p>Clases de información:</p> <p><u>Quiénes son y lo que hacen:</u> información de la organización, dirección y contactos, estructura de gobierno y funcionamiento.</p> <p><u>Lo que gastan y cómo lo gastan:</u> información económica y financiera sobre los ingresos y gastos presupuestados, licitaciones públicas y contratos.</p> <p><u>Sus prioridades y lo que están haciendo:</u> información sobre la estrategia y la actuación, planes, evaluaciones, inspecciones y revisiones.</p> <p><u>Cómo toman las decisiones:</u> propuestas de políticas y decisiones. Procesos de toma de decisiones, criterios internos y procedimientos, consultas públicas.</p> <p><u>Políticas y procedimientos:</u> protocolos acordados para la realización de las funciones y responsabilidades de la institución</p> <p><u>Listas y Registros:</u> información sobre los registros existentes y listas relativas a las funciones de la institución.</p> <p><u>Los servicios que ofrecen:</u> consejo y guía, folletos y comunicados de prensa. Descripción de los servicios que se ofrecen.</p>
<p>Eslovenia</p>	<p>Article 8 <u>Catálogo de información pública</u>. Cada organismo está obligado a hacer público de una forma apropiada el catálogo de información pública que posee dividido en bloques de contenido. El Ministerio está obligado a publicar en Internet el catálogo de información de cada organismo público.</p>
<p>España</p>	<p>Art. 37. 9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.</p> <p>10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.</p>

MÉJICO: IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información <http://www.ifai.org.mx/>

http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&redireccionado=true&_idDependencia=06738

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública gubernamental

Art. 7: I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IV. La remuneración mensual por puesto

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos.

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución.

XI. Los resultados de las auditorías

XII. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios e investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Dos figuras importantes

- Responsables de Información
- Comisionados o Agencias de Acceso a la Información.

Ley vs. práctica

- Informe “Cuando lo público no es público. ¿Por qué se necesita una ley de acceso a la información en España?”
www.access-info.org/data/File/CUANDO%20LO%20PUBLICO%20NO%20ES%20PUBLICO%20Def.doc
- 78% de solicitudes no recibieron la información solicitada:
 - Solicitudes contestadas denegando la información: 43% del total de las solicitudes
 - Ninguna respuesta (silencio administrativo): 35% del total de las solicitudes
- Sólo un 22% recibió respuesta con la información solicitada
- Confusión sobre el carácter de este derecho: ejemplos de respuestas contradictorias dadas por diferentes Ministerios en sus resoluciones frente a recursos administrativos:
 - Conc. Exp. Mrio Cultura: se remite al art. 164 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de Régimen Jurídico de las Entidades Locales para buscar la definición de expediente. Y sugiere que el artículo 20 1 d) debe vincularse con art. 105 1 b)CE en este caso.
 - Mrio. Defensa: se realizan solicitudes genéricas de información sobre una materia o conjunto de materias, lo que afecta a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos. Se le puede exigir, por tanto, a la solicitante que acredite su condición de investigadora.
 - Mrio. Interior: las meras informaciones no constituyen actos administrativos y no son impugnables. Los recursos administrativos sólo pueden utilizarse contra las resoluciones y los actos de trámite.
 - Mrio. Fomento: no se puede interponer recurso de alzada frente al silencio administrativo en este caso porque no estamos ante ninguna resolución o acto administrativo. Además la petición cabría incardinarse en el derecho de petición art. 29.1 CE y por lo tanto, es susceptible de recurso contencioso-administrativo pero no de recurso administrativo.

Muchas gracias!!

Si me queréis contactar:

Eva Moraga

eva@access-info.org

659 47 68 07