

EL CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE ACCESO A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

Sr. D. Ignacio Blasco Lozano

Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo

I. INTRODUCCIÓN

El Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos fue establecido y abierto a la firma en Tromsø, Noruega, el 18 de junio de 2009.

En un contexto como del Consejo de Europa, organización internacional que tiene como fines básicos la promoción y defensa de los derechos humanos, de la democracia y del imperio de la ley o estado de derecho, se justifica el Convenio, además de en la salvaguarda y realización de los ideales y principios que son herencia común de los Estados miembros, en la importancia de la transparencia de las autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista.

Se trata de consagrar un derecho subjetivo de acceso a los documentos públicos que suministre una fuente de información para el público y le ayude a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre el ejercicio del poder público y que fomente la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas, contribuyendo así a afirmar su legitimidad.

II. ANTECEDENTES

Su texto es, antes que nada, el resultado de la conversión de los principios que ya contenían otros instrumentos no vinculantes del Consejo de Europa, singularmente la Recomendación (2002) 2 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre acceso a los documentos oficiales, adoptada el 21 de febrero de 2002, pero esta vez para establecer un instrumento obligatorio

Porque, en efecto, ya en la Recomendación (81) 19, adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 25 de noviembre de 1981, se recomendaba a los Estados miembros

- que garanticen a todos bajo su jurisdicción el derecho a solicitar y obtener la información en poder de las autoridades no legislativas o judiciales en condiciones de igualdad,

- que no denieguen el acceso a la información alegando falta de interés de la persona en la material correspondiente,

- que no admitan más limitaciones y restricciones que las necesarias en una sociedad democrática para la protección de intereses públicos legítimos (como la seguridad nacional, el orden público, el bienestar económico del país, la prevención del delito o la reserva de la información suministrada como confidencial), la protección de la intimidad u otros intereses privados legítimos.

- que resuelvan las peticiones en un plazo razonable.

- que la eventual denegación sea motivada y de acuerdo con la ley y que sea revisable.

Pero sobre todo la Recomendación (2002) 2 sobre acceso a documentos oficiales, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de febrero de 2002, contenía ya los principios y criterios en los que se funda el Convenio, hasta el punto de que el mandato que por el Comité Director para los Derechos Humanos se da en 2005 al grupo de expertos nacionales que ha de elaborar su texto, se referencia a ella.

La Recomendación 2002(2), había sido elaborada tras considerar detenidamente la emergente legislación comparada, especialmente la europea. Es el primer texto oficial de una organización internacional de derechos humanos que establece estándares mínimos del acceso a la información. Es de destacar que define ampliamente los "documentos oficiales" concibiéndolos como "cualquier información cualquiera que sea su soporte, elaborada o recibida y en poder de las autoridades públicas que se relacione con cualquier función pública o administrativa, con la exclusión de los documentos en preparación". Se trata pues de una definición amplia en la línea de la última generación de leyes sobre acceso a la información.

Y en efecto, en junio de 2005 un grupo de expertos nacionales recibió mandato del Comité para los Derechos Humanos del Consejo de Europa para que elaborara el texto de un instrumento internacional obligatorio que estableciera los principios relativos al acceso a los documentos oficiales y un informe explicativo, basándose en la Recomendación (2002)2 sobre acceso a documentos oficiales, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de febrero de 2002 y teniendo en cuenta las leyes y prácticas nacionales en este campo. Debían asegurar su compatibilidad y coherencia con el Convenio para la Protección de Individuos con respecto al Procesamiento Automatizado de Datos Personales del 28 de enero de 1981 (Nº de ETS. 108) y tener en cuenta también la

Recomendación (2000) 13 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre política europea sobre acceso a archivos, adoptada el 13 de Julio de 2000.

La falta de referencia del mandato a la Recomendación (81) 19 sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas, podía parecer significativa en la disyuntiva de tratar del acceso a documentos o de acceso a informaciones, pero finalmente es mencionada también en el Preámbulo del Convenio.

III. ¿RECONOCIMIENTO IMPLÍCITO DEL DERECHO DE ACCESO?

En la fecha de comenzar la elaboración del Convenio 24 de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa tenían en sus ordenamientos normas reconociendo un derecho de acceso a documentos o a la información, lo que coexistía además con la idea de que también por vía interpretativa podía advertirse el reconocimiento de un tal derecho en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos cuando reconocen la libertad de información o el derecho de participación en los asuntos públicos, singularmente en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 10 del Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales¹.

¹ Artículo 19 PIDCP

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

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.**

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 10 CEDH

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 a 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, 12 13 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 para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Sólo la Comisión interamericana de derechos Humanos, en julio de 2005, en un caso contra Chile, consideró que el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos incluye un derecho a acceder a la información en poder del gobierno.

El mismo criterio sería aplicable a las Constituciones que reconocen un derecho a la información, sin perjuicio de que existan otras -como p. ej. en Noruega- en las que se reconoce clara y expresamente un amplio derecho de acceso.

Con arreglo a esta interpretación y para el caso de España, los artículos 20 (derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de comunicación), 23 (Participación en los asuntos públicos) y 105 b (acceso a los archivos y registros administrativos en los términos establecidos por la ley) de la Constitución² llevarían un reconocimiento implícito de un derecho subjetivo de acceso a los documentos oficiales reconocido a todos los ciudadanos.

Sin embargo, de tales preceptos no resulta propiamente un derecho subjetivo generalmente reconocido de acceso a las informaciones públicas, tal y como ha puesto de manifiesto recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 mayo 2012 (rec. 6622/2009).

2 Artículo 20 CE

1. Se reconocen y protegen los derechos:

A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

A la libertad de cátedra.

A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Solo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

Artículo 23 CE

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.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes. .

Artículo 105, b 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.

Dicha Sentencia resuelve el recurso interpuesto por la más notoria ONG en la promoción del derecho de acceso a las informaciones públicas (*Acces Info Europe*) a propósito de una petición de información al Gobierno acerca del desarrollo legislativo derivado de la adhesión de España al Convenio de la OCDE para la lucha contra la corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales y al Convenio de Naciones Unidas contra la Corrupción. La petición no había sido resuelta expresamente.

Se alegaba la infracción del artículo 20.1 CE, en relación con el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La recurrente sostenía que el derecho fundamental a la libertad de información comprende el derecho a obtener información de interés general en manos de los poderes públicos y que, al no existir en España una ley de acceso a la información pública, los problemas que surjan en esta materia deben resolverse mediante la aplicación directa de la Constitución.

Se alegaba igualmente la infracción de los arts. 9 y 23 CE, afirmando que también el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos sirve de base para obtener información relevante de los poderes públicos.

Pues bien, considera el Tribunal Supremo que para enfocar adecuadamente la cuestión, resulta de crucial importancia llamar la atención sobre un extremo: lo que la recurrente solicitó a la Administración no fue propiamente información. Así lo demuestra que no pidió acceso a determinada documentación recogida en algún archivo o registro administrativo, ni siquiera genéricamente a la documentación existente sobre cierto problema. Pidió, más bien, que se le diesen explicaciones acerca del desarrollo legislativo -poco importa si ya realizado o simplemente proyectado- del referido Convenio de la OCDE, así como de la actividad de la Administración en la materia. Esto no es una solicitud de acceso a la información y, desde luego, no es "acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos" en el sentido del art. 105 CE, que es la norma constitucional específicamente reguladora de la cuestión examinada.

La Sentencia entiende que, como había observado el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso de casación, lo solicitado se aproximaba mucho a una interpelación política, algo que quedaba fuera del derecho de acceso a la información en manos de los poderes públicos, cualquiera que sea el fundamento constitucional del mismo. En

otras palabras, los ciudadanos tienen derecho -salvo en determinadas materias protegidas- a conocer la documentación recogida en los archivos y registros administrativos; pero no lo tienen a obtener explicaciones del Gobierno y la Administración sobre cualquier asunto de interés general. Sólo a las Cámaras les concede la Constitución una facultad de esa índole, precisamente para que puedan ejercer el control político sobre el Gobierno. La comparación entre el ya citado art. 105 y los arts. 108 y siguientes del propio texto constitucional habla por sí sola.

De lo expuesto se extrae la idea de que, aun admitiendo a efectos puramente argumentativos que los arts. 20.1 y 23.1 CE englobaran el derecho a obtener información de los poderes públicos -*"algo que dista de ser evidente"* según los términos de la sentencia-, tales preceptos no habían sido infringidos, ya que lo solicitado por la recurrente no era información.

Adicionalmente el Tribunal Supremo declara que no es acertado decir que en España no hay una ley que regule el acceso a la información, pues la regulación legal común de esta materia se encuentra en el particularmente extenso y detallado art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Admite que tal vez una regulación más amplia, recogida en una ley especialmente dedicada a ello, fuera deseable; pero afirma que no es cierto que en el ordenamiento jurídico español exista el vacío legal denunciado por la recurrente. Aun reconociendo que, ciertamente las leyes deben adecuarse a los imperativos dimanantes de la Constitución y de los tratados internacionales sobre derechos humanos, ello no autoriza a eludir las condiciones, tanto sustantivas como procedimentales, que aquéllas establezcan para el ejercicio de los derechos.

Hay que descartar pues que el derecho de acceso a los documentos públicos estuviera implícitamente reconocido en los Tratados internacionales sobre derechos humanos o en el reconocimiento de la libertad de información o de los derechos de participación tal y como son recogidos en la mayoría de las Constituciones.

Mucho menos, con la amplitud con la que se contemplaba en la Recomendación (2002) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

IV. CUESTIONES PREVIAS

Por ello, y a pesar de los reconocimientos constitucionales de las libertades de expresión e información o del derecho a la participación y de las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, tenía pleno sentido establecer un instrumento internacional obligatorio en el que se impusiera el reconocimiento de un derecho de acceso a los documentos o a la información públicos.

En el proceso para su elaboración habría de acometerse la decisión de al menos las siguientes cuestiones:

- La de si el futuro Convenio había de establecer un marco en el que se configurara una lista de opciones dentro de la cual los Estados eligieran los estándares o las medidas que consideraran apropiados o, por el contrario, debía establecer estándares obligatorios que los Estados parte habrían necesariamente de respetar.
- La de si había de reconocerse un derecho de acceso a documentos o más bien un derecho más amplio de acceso a la información en poder de las autoridades públicas.
- El ámbito subjetivo de aplicación, tanto la determinación de quién debía ser titular del derecho de acceso, como las autoridades a las que habría de aplicarse, esto es, si el Convenio debía referirse sólo a las autoridades administrativas y asimiladas o también a otros poderes del Estado.
- El régimen de excepciones.

Junto a ello habrían de establecerse en el Convenio garantías y previsiones sobre condiciones de la solicitud de acceso y procedimiento, coste y sistemas de revisión y sistema de control.

V. LA POSICIÓN ESPAÑOLA

Tras la elaboración del primer borrador de texto del futuro Convenio pudo establecerse un juicio sobre la adecuación de la legislación española a sus futuras previsiones.

Se entendió que el principio general de transparencia en la gestión de los poderes públicos que ya informó a aquella Recomendación (2002) 2, y que ahora inspiraba el texto propuesto, estaba recogido en los artículos 23.1 y 105 b) de la Constitución Española, que reconocen el derecho a

participar en los asuntos públicos que a su vez exige una necesaria información y el derecho de acceso a archivos y registros.

Se destacaba que el principio era también común y propio de las distintas leyes de nuestro ordenamiento que inciden en esta materia, y que proclaman dicha regla general de "libre acceso" en sus 'Exposiciones de Motivos" y "Preámbulos", desde la Ley de Secretos Oficiales (ya en 1.968 y actualmente vigente), hasta, p. ej., la más reciente LO. 15/1999, de 13 de diciembre, "de Protección de Datos de Carácter Personal".

En consecuencia y salvo las matizaciones que se harán, no había nada que objetar a la enunciación de dicho principio ni a la regulación en la forma en la que se proponía.

Sin embargo, es lo cierto que había algunas fricciones notorias con la legislación española vigente y, en particular, con el régimen general de acceso a los archivos y registros públicos contenido en el artículo 37 de la Ley 30/92ⁱ, singularmente en materia de titularidad del derecho o legitimación (interés), en el ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso (sólo a las administraciones) e incluso en el tiempo en que puede ejercerse (expedientes terminados).

VI. ESTÁNDAR MÍNIMO

Tras un proceso de elaboración que se prolongó durante más de tres años, el texto del Convenio es el resultado de un compromiso mínimo, por lo que se dispone con toda claridad que sus provisiones deben ser entendidas en el sentido de que no entrañan restricción alguna para que las leyes y regulaciones propias de cada Estado o los tratados internacionales reconozcan un derecho más amplio de acceso a documentos públicos³.

El texto del Convenio generó frustración en algunos Estados miembros y, sobre todo, en las ONG's participantes en el proceso de elaboración, que lo juzgaron poco ambicioso. Hubieran preferido un convenio aplicable en general a informaciones y no a documentos, a todas las autoridades públicas sin excepción y no sólo a las gubernativas, con límites o excepciones al acceso reducidas al mínimo y con mecanismos más enérgicos y exigentes de supervisión y control.

³ Artículo 1 - Disposiciones generales, apartado 1): **Los** principios que aquí se establecen deben ser entendidos en el sentido de que no entrañan restricción alguna de las leyes y regulaciones propias de cada Estado y de los tratados internacionales que reconocen un derecho más amplio de acceso a documentos públicos.

Sin embargo, de nada sirve tener un Convenio con un alto grado de exigencia si posteriormente no es firmado y ratificado por gran número de Estados o es rechazado por alguno o algunos de los Estados de mayor población e importancia.

Hasta la fecha ha sido ratificado sólo por Suecia, Noruega, Montenegro, Lituania, Hungría y Bosnia-Herzegovina (6 Estados), por lo que, de acuerdo con las previsiones del artículo 16, que exige la ratificación por diez Estados miembros del Consejo de Europa, aun no ha entrado en vigor.

Países como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Rusia, Turquía, Polonia, Países Bajos, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Irlanda o España ni siquiera lo han firmado, incluso aunque los márgenes del Convenio pueden considerarse amplios y las medidas para su aplicación han de estar adoptadas sólo en el momento de la entrada en vigor del Convenio, que se produce para cada Estado, una vez en vigor el Convenio, transcurridos tres meses desde su ratificación, el primer día del mes siguiente⁴.

Según se ha expuesto, la ratificación del Convenio por España requerirá la modificación de la legislación española, en la línea que sigue el proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que en su exposición de motivos acepta que aunque la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos, "su regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica."

⁴ Artículo 16 - Firma y entrada en vigor del Convenio

1) Este Convenio estará abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa.

2) Este Convenio está sujeto a ratificación, a la aceptación o a la aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación deben ser depositados en la Secretaría General del Consejo de Europa.

3) Este Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la conclusión de un período de tres meses después de la fecha en la cual 10 Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de asumir el deber de cumplimiento del Convenio de acuerdo con las previsiones del párrafo 2.

4) Respecto a cualquier Estado Signatario que exprese posteriormente su consentimiento de asumir el deber de cumplimiento del mismo, el Convenio entrará en vigor el primer día del mes que sigue a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de la expresión de su consentimiento para obligarse por el Convenio de acuerdo con las previsiones del párrafo 2.

VII. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO

El Convenio está claramente orientado a imponer el reconocimiento de un derecho subjetivo de acceso a los documentos públicos. Así, el Estado debe garantizar a todos, sin discriminación de ningún tipo, el derecho de acceder, previa solicitud, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.⁵

Por lo que se refiere a la titularidad del derecho que se reconoce se establece una legitimación general, atribuyéndose a toda persona.

Es un principio que choca con la legitimación exigida por el ordenamiento español vigente, que sólo concibe el derecho a recabar información por los interesados en el procedimiento y por los terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

En este punto el Convenio aclara adicionalmente que el solicitante del acceso no podrá ser obligado a dar las razones de la solicitud e incluso sugiere, aunque no impone, que los Estados faciliten a los solicitantes el anonimato salvo que la identificación sea esencial para procesar la petición^{6 7}.

VIII. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El enunciado de reconocimiento del derecho de acceso se refiere a "Documentos públicos" y a "autoridades públicas",

⁵ Artículo 2 - Derecho del acceso a documentos públicos

- 1) Cada Parte garantizará el derecho de todos, sin discriminación de ningún tipo, a acceder, previa solicitud, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.
- 2) Cada Parte tomará las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para dar cumplimiento a las previsiones sobre acceso a documentos públicos establecidas en este Convenio.
- 3) Estas medidas deberán estar adoptadas por cada Parte en el momento de la entrada en vigor del Convenio.

⁶ Artículo 4 – Solicitudes de acceso a los documentos públicos

- 1) Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial.
- 2) Las Partes pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.
- 3) Las formalidades para la solicitud deberán limitarse a lo que sea esencial para poder procesar la petición.

⁷ En la actual situación tal posibilidad pugnaría con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 30/1992.

empezando el Convenio por definir estos conceptos como fórmula para determinar su ámbito de aplicación⁸.

1. *Autoridades públicas*

Así, por autoridades públicas entiende:

1. el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local;
2. los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia;
3. las personas naturales o jurídicas en cuanto ejerzan funciones administrativas.

Los Estados pueden también declarar que la definición de "autoridades públicas" incluye a una o más de las siguientes:

- 1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades;
- 2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades;
- 3) personas naturales o jurídicas que realizan **funciones** públicas o actúan **financiadas** con fondos públicos, de acuerdo con la normativa nacional propia.

La fórmula parece haber inspirado el proyecto de ley de transparencia, que pretende la aplicación de la futura ley a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o

⁸ Artículo 1, apartado 2): Para este Convenio:

a) i) "autoridades públicas" significa:

- 1) el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local;
- 2) los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia;
- 3) las personas naturales o jurídicas en cuanto ejerzan funciones administrativas.

ii) Cada Parte, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, puede declarar que la definición de "autoridades públicas" incluye también a una o más de las siguientes:

- 1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades;
- 2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades;
- 3) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia.

b) "documentos públicos" significa toda la información en cualquier soporte, elaborada o recibida y en poder de las autoridades públicas.

dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades Públicas.

En relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo, la Ley se aplicará también a las Corporaciones de Derecho Público, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.

También se aplicará a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia. Por último, las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas también están obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquélla de las obligaciones de la Ley. Esta obligación es igualmente aplicable a los adjudicatarios de contratos del sector público.

2. Documentos públicos

Documentos públicos son para el Convenio cualquier información, cualquiera que sea el soporte en que está registrada, que haya sido elaborada o recibida y que esté en poder de las autoridades públicas.

Este amplio concepto, que determina el ámbito objetivo de aplicación del Convenio y el objeto del derecho de acceso, desvanece la inicial controversia sobre si el objeto del derecho a reconocer habían de ser los documentos o la información, algo que se consideraba más amplio.

La conservación de la terminología “documentos”, constituye sin duda un acierto, que contribuye a evitar equívocos como el que intenta desvanecer la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2012, a la que ya se ha hecho referencia. El acceso a la información en poder de las autoridades públicas no comporta un derecho de interpelación, cual si de un instrumento de control parlamentario se tratara.

Igualmente lo es el que se aluda a la grabación o registro de la información, de forma que la que se pretenda obtener ha de tener un soporte material⁹.

En la posición negociadora de España nada se objetaba tampoco a una definición tan amplia de los términos “autoridades públicas” y “documentos oficiales” como la que contiene el Convenio, habida cuenta de los márgenes que dejaba el proyecto a los Estados. Se destacaba que los artículos 23.1 y 105 b) CE permitían también exceptuar la regla general cuando sea necesario proteger la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

IX. EXCEPCIONES AL ACCESO

El Convenio exige que la limitación excepcional del derecho de acceso esté prevista en la ley y sea necesaria en una sociedad democrática, según fórmula acuñada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para referirse a las limitaciones legítimas de derechos fundamentales relativos. Además debe responder a la protección de ciertos intereses que se enuncian y que básicamente pueden considerarse suficientemente amplios para amparar los casos que la legislación española excepciona¹⁰.

⁹ La terminología del Convenio en sus versiones originales se refiere también al registro o grabación de la información objeto del derecho en cualquier soporte. En la inglesa se alude a la información “recorded in any form”, lo que resulta igualmente clarificador.

¹⁰ Artículo 3 – Posibles límites al acceso a documentos públicos

1) Cada Parte puede limitar el derecho del acceso a los documentos públicos. Los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de:

- a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales;
- b) la seguridad pública;
- c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales;
- d) las investigaciones disciplinarias;
- e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas;
- f) la intimidad y otros intereses privados legítimos;
- g) los intereses económicos y comerciales;
- h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas;
- i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;
- j) el medio ambiente; o
- k) las deliberaciones en el seno de o entre autoridades públicas para el examen de un asunto.

Los Estados interesados, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, pueden declarar que las comunicaciones oficiales con la Familia Real y su Casa Real o el Jefe de Estado también están incluidas entre las posibles limitaciones.

El Estado puede limitar el acceso a documentos públicos con arreglo a la ley y en cuanto sea necesario en una sociedad democrática para la protección de:

- a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales;
- b) la seguridad pública;
- c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales;
- d) las investigaciones disciplinarias;
- e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas;
- f) la intimidad y otros intereses privados legítimos;
- g) los intereses económicos y comerciales;
- h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas;
- i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;
- j) el medio ambiente; o
- k) las deliberaciones en el seno de o entre autoridades públicas para el examen de un asunto.

El acceso debe reconocerse salvo que la revelación de la información dañe o puede dañar los intereses mencionados en la lista, salvo que haya un interés público prevalente en tal revelación.

Las comunicaciones oficiales con la Familia Real y su Casa Real o el Jefe de Estado también están incluidas entre las posibles limitaciones al acceso a los documentos si así lo declara el Estado parte al depositar el instrumento de ratificación.

Esta excepción, que no es por lo tanto automática, tiene algún valor interpretativo y hace dudosa la adecuación al Convenio de ciertas excepciones que la legislación española vigente contempla, especialmente la contenida en el apartado

2) El acceso a la información contenida en un documento oficial puede ser denegado si su revelación daña o pudiera dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, salvo que haya un interés público prevalente en tal revelación.

3) Las Partes considerarán la posibilidad de fijar unos plazos más allá de los cuales los límites mencionados en el párrafo 1 dejen de ser aplicables.

5. a) del artículo 37 de la Ley 30/92 cuando exceptúa del derecho de acceso los expedientes "que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo."

Por el contrario, la lista de excepciones es en general lo suficientemente amplia y flexible como para amparar las que en este momento contiene la legislación española, entre las que pueden identificarse singularmente las establecidas por:

1. Los artículos 10, 11, 23 y concordantes de la L.O. 15/1999, de 13 de diciembre, "de Protección de Datos de Carácter Personal" para la protección de la intimidad y otros intereses privados legítimos

2. El artículo 8, párrafo segundo de la Ley 91/1968, de 5 de abril, "reguladora de los Secretos Oficiales", modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre, que establece que "Solamente podrán tener conocimiento de las materias clasificadas los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen".

3. El artículo 37.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" cuando establece que el acceso a los documentos que contengan datos que afecten a la intimidad de las personas está reservado a éstas.

4. El artículo 37.3 que excluye los documentos que formen parte de expedientes de carácter sancionador o disciplinario.

5. La mayor parte de las excepciones del artículo 37.5 como la que afecta a los siguientes expedientes:

B) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.

C) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

D) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, y

E) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

Resulta más dudosa la excepción de la letra A) del artículo 37.5 referida a Las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo,

6. También pueden entenderse amparadas las excepciones que derivan del artículo 37.6 de la Ley 30/92, que remite a sus reglamentaciones específicas -restrictivas- el acceso a:

A) los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas,

B) a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes (en el mismo sentido la "Ley General de Sanidad", la de "Autonomía del Paciente" y la de "Protección de Datos de Carácter Personal"),

C) a los archivos regulados por la legislación de régimen electoral (expresamente sometidos además a la LOPDCP (Art. 3),

D) a los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública (igualmente sometidos a LOPDCP),

E) al Registro Civil, al Central de Penados y Rebeldes (ídem) y a cualquier otro de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley,

F) a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea Legislativa de una comunidad autónoma o de una Corporación Local, y

G) a fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

--

7. El artículo 52.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, "del Patrimonio Histórico Español" al establecer la intimidad personal y familiar como límite al derecho de los investigadores a acceder al patrimonio documental poseído y conservado por particulares.

8. Su artículo 57.1 respecto del acceso a archivos de entidades públicas.

9. El artículo 1 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, "de Gastos Reservados", en el cual se afirma que "dichos gastos se

caracterizan.. .por la prohibición de publicidad", y considerando como tales los "estimados necesarios para la defensa y seguridad del Estado", calificando su artículo 3 como "secreto" a "toda la información relativa a los créditos destinados a gastos reservados", y limitando el artículo 7 su conocimiento sólo a determinados Diputados que de conformidad con la normativa parlamentaria tengan acceso a secretos oficiales.

10. Las materias que hayan sido clasificadas como "secreto" por Acuerdo de Consejo de Ministros (p. ej., por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1.986).

11. El Art. 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, "del Gobierno", que establece que las sesiones del Consejo de Ministros serán secretas.

En definitiva, del análisis de la normativa española se desprende que los trece ámbitos en los que puede restringirse el derecho de libre acceso a los documentos oficiales amparan los distintos supuestos de restricción que la legislación española ya contempla.

Para limitar el alcance práctico de las excepciones el Convenio prevé¹¹ la posibilidad de dar acceso parcial a un documento oficial, de modo que si se deniega el acceso a parte de la información de un documento oficial, la autoridad pública debe facilitar el acceso al resto de la información que contiene.

Lo omitido debe ser indicado claramente.

Sin embargo, si la versión parcial del documento resultara engañosa o carente de sentido, o si la entrega del resto del documento supone una carga manifiestamente irrazonable para la autoridad, el acceso podrá ser denegado.

Al tratar de la restricción de acceso, el artículo 3 del Convenio se refiere a la posibilidad, que no traduce en obligación vinculante, de que la limitación tenga en todo caso carácter temporal, debiendo revisarse periódicamente tales límites a fin de reducir su duración.

Esta temporalidad posible es conforme con el artículo 57.1 de la "Ley de Patrimonio Histórico", y con la previsión

¹¹ Artículo 6 b

que en un sentido similar a ese artículo se contiene en la Disposición Adicional Tercera de la LO 15/1999, "de Protección de Datos de Carácter Personal".

El primero de estos preceptos establece que "Los documentos que siendo parte del patrimonio documental español, 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".

Por su parte, la referida "Disposición Adicional Tercera" versa sobre el "Tratamiento de los expedientes de las derogadas Leyes de Vagos y Maleantes y de Peligrosidad y Rehabilitación Social", disponiendo al respecto que los expedientes específicamente instruidos al amparo de dichas Leyes, ya derogadas, "que contengan datos de cualquier índole susceptibles de afectar a la seguridad, al honor, a la intimidad o a la imagen de las personas, no podrán ser consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados, o hayan transcurrido cincuenta años desde la fecha de aquéllos. En este último supuesto, la Administración General del Estado, salvo que haya constancia expresa del fallecimiento de los afectados, pondrá a disposición del solicitante la documentación, suprimiendo de la misma los datos aludidos en el párrafo anterior, mediante la utilización de los procedimientos técnicos pertinentes en cada caso".

X. GARANTÍAS EN LA SOLICITUD Y EN EL PROCEDIMIENTO

De acuerdo con el Convenio el solicitante de acceso a los documentos públicos no puede ser obligado a dar las razones por las que solicita el acceso.

La preservación del anonimato del solicitante es sólo una posibilidad que contempla el Convenio, que añade que las formalidades exigibles a la solicitud de acceso deben limitarse a lo que sea esencial para procesar la petición¹².

¹² Artículo 4 – Solicitudes de acceso a los documentos públicos

1) Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial.

2) Las Partes pueden otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.

3) Las formalidades para la solicitud deberán limitarse a lo que sea esencial para poder procesar la petición.

La autoridad pública ayudará al peticionario, en cuanto razonablemente sea posible, a identificar el documento oficial solicitado. La solicitud de acceso a un documento oficial será atendida con prontitud. La petición deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un plazo razonable que haya sido especificado de antemano.

La petición de acceso a un documento oficial puede ser rechazada:

- i) si a pesar de la ayuda de la autoridad pública la petición sigue siendo demasiado vaga para permitir que el documento oficial sea identificado; o
- ii) si la petición es manifiestamente irrazonable.

La autoridad pública que deniegue total o parcialmente el acceso a un documento oficial deberá motivar la denegación. El solicitante tiene el derecho a recibir de esa autoridad pública una justificación escrita de la denegación¹³.

Los distintos apartados del artículo 5 del Convenio, bajo la rúbrica "Tramitación de las solicitudes de acceso a documentos oficiales", contienen previsiones que se consideraron completamente acordes con el derecho administrativo español vigente. Así, dicho artículo, una vez presentada una solicitud de acceso a un documento oficial, obligaría a alguna o varias de las actuaciones que seguidamente se detallan, con la expresión del artículo de la

¹³ Artículo 5 – Tramitación de las solicitudes de acceso a documentos públicos

1) La autoridad pública ayudará al peticionario, en cuanto razonablemente sea posible, a identificar el documento oficial solicitado.

2) La solicitud para acceder a un documento oficial será tramitada por la autoridad pública poseedora del documento. Si una autoridad pública no tiene el documento oficial solicitado o si no fuera competente para tramitar la petición, remitirá en cuanto sea posible la solicitud o al solicitante a la autoridad pública que sea competente.

3) Las solicitudes para acceder a documentos públicos deberán ser atendidas respetando el principio de igualdad.

4) La solicitud de acceso a un documento oficial será atendida con prontitud. La petición deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que haya sido especificado de antemano.

5) La petición de acceso a un documento oficial puede ser rechazada:

- i) si a pesar de la ayuda de la autoridad pública la petición sigue siendo demasiado vaga para permitir que el documento oficial sea identificado; o
- ii) si la petición es manifiestamente irrazonable.

6) La autoridad pública que deniegue total o parcialmente el acceso a un documento oficial deberá motivar la denegación. El solicitante tiene el derecho a recibir de esa autoridad pública una justificación escrita de la denegación.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que actualmente se regulan:

1. la "gestión igualitaria" de las solicitudes de acceso (Art. 74.2)
2. la resolución de la solicitud con prontitud, o en plazo (arts. 42, 47, 74.1 y 75),
3. su remisión al órgano competente, de no serlo el que la hubiere recibido (arts 20.1, 38.4, 41 y 53),
4. la motivación de la denegación (artículos 37.4 y 54), y
5. resolver siempre de forma expresa sobre lo solicitado (Art. 55).

Por lo que se refiere a la forma de acceder a los documentos se deja optar al solicitante entre examinar el original o una copia en el formato que elija a menos que la forma elegida sea irrazonable, aunque la autoridad cumple con remitir al solicitante a fuentes alternativas fácilmente accesibles.

Siempre con el propósito de favorecer acceso, se prevé el acceso parcial, con indicación de lo omitido, cuando el documento conserve sentido pese a la omisión¹⁴.

Como complemento de estas previsiones se establecen límites a los cobros por el acceso, de modo que el examen de documentos en las oficinas de la autoridad debe ser gratuita y la obtención de copias no implicará pagos que excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento. Las tarifas deberán estar publicadas¹⁵.

¹⁴ Artículo 6 - Formas de acceder a documentos públicos

1) Cuando se conceda el acceso a un documento oficial, el solicitante podrá elegir examinar el original o una copia, o recibir una copia en cualquier forma disponible o en el formato que elija, a menos que la preferencia expresada sea irrazonable.

2) Si se deniega el acceso a parte de la información de un documento oficial, la autoridad pública debe facilitar el acceso al resto de la información que contiene. Lo omitido será indicado claramente. Sin embargo, si la versión parcial del documento resultara engañosa o carente de sentido, o si la entrega del resto del documento supone una carga manifiestamente irrazonable para la autoridad, el acceso podrá ser denegado.

3) La autoridad pública puede dar acceso a un documento oficial remitiendo al solicitante a fuentes alternativas fácilmente accesibles.

¹⁵ Artículo 7 - Coste por acceder a los documentos públicos

1) La inspección de documentos públicos en las oficinas de la autoridad pública debe ser gratuita. Esto no impide que los Estados cobren por los servicios proporcionados por los archivos y los museos.

La gratuidad de la consulta que impone el convenio constituye una garantía para la efectividad del derecho de acceso a la documentación en cuanto suprime una barrera u obstáculo económico; sin embargo, esa gratuidad no es incompatible con la posibilidad de que la Administración Pública pueda cobrar los costes que conlleve la expedición de copias y certificaciones como prevé el artículo 37.8 de la Ley 30/1992. Pero sobre todo, no impide a nuestro juicio establecer pagos por la expedición de certificaciones que no tomen el coste de expedición de la copia como referencia, dado que la finalidad de la certificación no se limita a colmar la necesidad de acceso a la información.

Por último, debe garantizarse un recurso rápido y barato frente a las denegaciones de acceso, previo al recurso a la jurisdicción o una autoridad independiente e imparcial¹⁶.

La posibilidad de impugnar la resolución denegatoria "ante un tribunal o ante otro organismo independiente e imparcial que la ley establezca" está plenamente satisfecha de antemano en nuestro ordenamiento a través de los recursos administrativos regulados en la Ley 30/92, del de alzada ante el CGPJ contra acuerdos gubernativos de jueces y magistrados (127 y 244 LOPJ), y del recurso contencioso administrativo, de naturaleza jurisdiccional.

XI. PROACTIVIDAD DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Con el fin de promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias del interés general, se impone a las autoridades públicas una actitud proactiva en favor de la transparencia, de modo que, por propia iniciativa y cuando sea conveniente, tomarán las medidas necesarias para

2) Se podrá cobrar unos honorarios al solicitante por una copia del documento oficial, siempre que sean razonables y no excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento. Las tarifas deberán estar publicadas.

¹⁶ Artículo 8 - Procedimiento de reclamación

1) Un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso le ha sido denegado expresamente o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de recurrir ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley.

2) Un solicitante tendrá siempre acceso a un procedimiento de recurso rápido y barato, que implique la reconsideración por una autoridad pública o la revisión de acuerdo con el párrafo 1.

poner a disposición de todos los documentos públicos en su poder¹⁷.

La previsión del artículo 10 del Convenio de obligar a los Estados miembros a publicar la relación de fondos documentales de que disponga está ya contenida en nuestro Derecho, toda vez que el artículo 37.9 de la Ley 30/1992 dispone que "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". Asimismo, constituye un contenido especialmente relevante del proyecto de ley de transparencia.

XII. SISTEMA DE CONTROL

La posibilidad de someter al control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos el respeto a derechos reconocidos en instrumentos internacionales establecidos en el contexto del Consejo de Europa, característica de los derechos contemplados en los Protocolos adicionales al Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 5 de noviembre de 1950, quedó desde el inicio excluida en relación con este Convenio, no sólo por consideraciones referidas a la naturaleza del derecho de acceso a la información reconocido -que podría haberse asociado a las libertades de información y de expresión-, sino también y sobre todo por la situación de saturación en que se encuentra el Tribunal tras la incorporación al sistema de protección de todos los Estados del Este de Europa.

Se establece por ello un sistema de control alternativo a través de la previsión de un Grupo de Especialistas en el Acceso a los Documentos Públicos, compuesto por un mínimo de 10 miembros y un máximo de 15 miembros expertos independientes, que se reunirá por lo menos una vez al año con el fin de supervisar la puesta en práctica por las Partes de este Convenio. Su informe será examinado por la Conferencia de las partes, cuyo informe se remitirá al Comité de Ministros del Consejo de Europa.¹⁸

XIII. ENTRADA EN VIGOR Y NUEVAS ADHESIONES

¹⁷ Artículo 10 del Convenio

¹⁸ Artículos 11 y 12 del Convenio.

El Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la conclusión de un período de tres meses después de la fecha en la cual 10 Estados miembros del Consejo de Europa lo hayan ratificado y respecto a cualquier Estado Signatario que exprese posteriormente su consentimiento de asumir el deber de cumplimiento del mismo, el Convenio entrará en vigor el primer día del mes que sigue a la expiración de un período de tres meses después de la fecha de la expresión de su consentimiento para obligarse por el Convenio¹⁹. Según se ha expuesto, hasta la fecha ha sido ratificado sólo por Suecia, Noruega, Montenegro, Lituania, Hungría y Bosnia-Herzegovina (6 Estados), por lo que todavía no ha entrado en vigor.

Finalmente es destacable que el Comité de los Ministros del Consejo de Europa puede, después de consultar a las Partes y de obtener su consentimiento unánime, invitar a cualquier Estado que no sea miembro del Consejo de Europa o a cualquier organización internacional a adherirse al Convenio²⁰, en lo que parece una clara referencia, sin perjuicio de otros, a la Unión Europea.

ⁱ Artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

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.

Artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(...)

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

¹⁹ Artículo 16 del Convenio

²⁰ Artículo 17 del Convenio

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

4. 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.

5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo.

b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.

c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.

b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.

c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.

d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.

e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley.

f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.

g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

7. El derecho de acceso será ejercido 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. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

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.

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.