

Imma Garrós Font

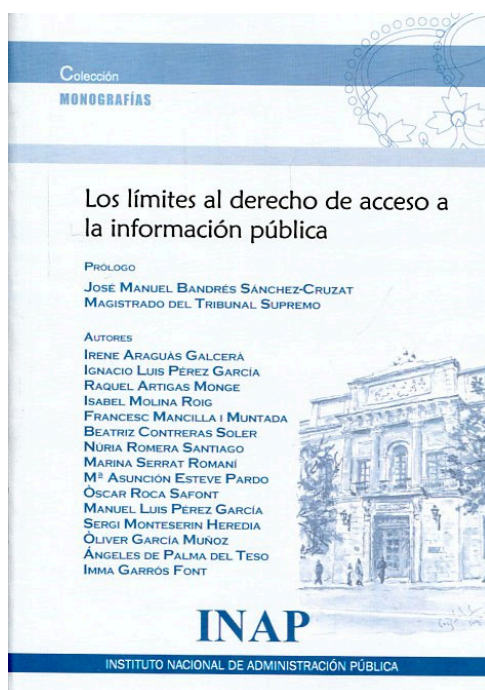
Doctora en Derecho y responsable de Asesoramiento Jurídico de la Región Policial Metropolitana Barcelona. Dirección General de la Policía. Departamento de Interior (Generalidad de Cataluña)

Correo: imma.garros@gencat.cat

Reseña

LOS LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. VV. AA.: Instituto Nacional de Administración Pública: Madrid. 2017. 296 p.

ISBN 978-84-7351-577-1



I

El libro¹ se estructura en un prólogo y dieciséis capítulos, que son los que se analizarán a continuación.

En el primer capítulo de la obra, escrito por Irene Araguás Galcerá, se formulan diversas consideraciones generales, de importancia decisiva, sobre la regulación normativa del derecho de acceso y los límites a los que está expuesto. Los antecedentes normativos del derecho de acceso a la información pública suponen la plasmación de las previsiones contenidas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de fecha 7 de diciembre de 2000. El artículo 41 del citado texto normativo proclama el «*Derecho a una buena administración*», precisando en su apartado 2 que el derecho incluye, entre otros, «(...) - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial». Correlativamente a este precepto, el artículo 42 reconoce el «*Derecho de acceso a los documentos*» y especifica que «*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*». Este precepto encuentra su fundamento en el plano técnico en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 255 TCE), a través del cual se advierte a las instituciones, órganos y organismos de la Unión que actúen con el mayor respeto posible al principio de apertura con el fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil. Todo ello con arreglo a los principios y las condiciones establecidas de conformidad con este apartado.

Conviene precisar que estas previsiones son desarrolladas por el Reglamento (CE) núm. 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 que tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales, condiciones y límites (por motivos de interés público o privado) que han de regularlo de conformidad con el apartado 2 del artículo 255 del Tratado CE.

Asimismo, es de innegable interés citar el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009. En

1 Quiero expresar también mi profunda gratitud, honor y admiración al Excmo. Dr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por el magnífico y exquisito prólogo de la obra del que destaco :

«(...) La sociedad de la información abre nuevas perspectivas en el enfoque y la comprensión de los límites del derecho de acceso a la información pública, porque ha supuesto un cambio profundo en la vida pública y en las relaciones entre gobernantes y ciudadanos.

El profesor Eduardo García de Enterría sostiene que la confianza del pueblo en sus instituciones es un factor básico de la democracia. Por ello, los gestores públicos asumen la responsabilidad de desempeñar sus funciones con absoluta imparcialidad, objetividad y transparencia, para que puedan conseguir restablecer una Administración pública permanentemente visible e incondicionalmente observable por la ciudadanía».

su artículo 2 se delimita el alcance del «Derecho del acceso a los documentos públicos», estipulando que «1) Cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas. 2) Cada Parte tomará las medidas necesarias en su ordenamiento jurídico para hacer cumplir las previsiones sobre acceso a documentos públicos previstas en este Convenio. 3) Estas medidas deberán ser adoptadas por cada Parte a más tardar en el momento de la entrada en vigor de este Convenio». A mayor abundamiento, debe tenerse presente el artículo 3 del mencionado Convenio que regula los «Posibles límites al acceso a los documentos públicos», estableciendo que «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, monetarios 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 dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto». Por otra parte se establece expresamente que «2) El acceso a la información contenida en un documento oficial puede ser rechazado si puede o probablemente pueda dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, a menos que haya un interés público que prevalezca en dicha revelación».

En el ordenamiento jurídico español observamos que la Constitución Española dedica un precepto al derecho de acceso a la información pública en su artículo 105 b). Sin duda alguna, este derecho constituye una garantía jurídica de los *ciudadanos* frente a la actuación de los poderes públicos. En desarrollo de esta previsión el artículo 37 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, integró el mencionado derecho en el contenido del mencionado artículo. En esta línea, la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, ha regulado los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas y en su artículo 13 contempla «d) el acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico».

Ahora bien, la concreción legal de este derecho y sus garantías se ha consolidado con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), así como la normativa autonómica aprobada sobre la materia. Como punto de partida se ha de advertir que la LTAIPBG se configura como una ley de bases que incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública —que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas— y reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información —regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo que se reconoce a las personas para solicitar y obtener la informa-

ción pública—, en los términos del artículo 105 b) de la Constitución Española y en las condiciones previstos en las leyes de transparencia.

Pese a que el derecho de acceso a la información pública es un derecho amplio de ámbito subjetivo y objetivo no tiene un carácter absoluto y está condicionado a restricciones. Según expone el Preámbulo de la LTAIPBG «(...) *Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información —derivado de lo dispuesto en la Constitución Española— o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen —como no puede ser de otra manera— los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.*

Desde esta perspectiva, se analiza la configuración legal de los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIPBG y en los preceptos de algunas normas autonómicas. Finalmente, se aborda la controversia sobre la aplicación de los límites. La reflexión que se formula es orientada de conformidad con el artículo 14.2 de la LTAIPBG, según el cual la aplicación de los límites atenderá a las circunstancias del caso concreto y será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Al filo de esta perspectiva resulta oportuno hacer notar la regulación del artículo 16 relativo al acceso parcial, cuyo valor normativo ha precisado que en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

II

Tras exponer y analizar el derecho de acceso a la información pública y los límites que lo condicionan, el capítulo II, cuya autoría corresponde a IGNACIO LUÍS PÉREZ GARCÍA, aborda con una extraordinaria profundidad el límite relativo a «La seguridad nacional» previsto en el artículo 14.1 a) de la LTAIPBG. En su primera parte, destaca la regulación que formula el artículo 3.1 del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, sobre los posibles límites al acceso a los documentos públicos. Según este artículo, 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*», entre otros.

Tras todo lo dicho, se analiza la regulación constitucional del artículo 8 que configura la composición y las misiones de las Fuerzas Armadas, así como la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa y Fuerzas Armadas —artículo 149.1.4 Constitución Española— y en seguridad pública —artículo 149.1.29 de la Constitución Española— con el objetivo principal de contextualizar el contenido material de la seguridad nacional.

Con carácter previo al análisis del contenido material de la regulación, se examina la incidencia de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, modificada por la Ley de 7 de octubre de 1978, núm. 48/78; así como del Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, por lo que respecta a la información clasificada. En base a lo expuesto también se cita la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional y es su Disposición Final Primera la que establece que la Ley «*se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4 y 29 de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa y Fuerzas Armadas y en materia de seguridad pública*». Así, en el Preámbulo de la citada Ley 36/2015, de 28 de septiembre, se define la Seguridad Nacional como «*(...) un espacio de actuación pública nuevo, enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad. En este sentido, la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos; concepto que, hasta la fecha, no había sido objeto de una regulación normativa integral. Este esfuerzo de integración reviste tanta mayor importancia cuanto que la Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil, dentro de los proyectos de las organizaciones internacionales de las que formamos parte. Por otro lado, la realidad demuestra que los desafíos para la Seguridad Nacional que afectan a la sociedad revisten en ocasiones una elevada complejidad, que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica*». Esta construcción jurídica queda claramente patente en el texto del articulado. En esta línea, el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional dispone que «*La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España*». Esta definición se amplía en el artículo 3 del citado texto normativo cuando define la Seguridad Nacional como «*(...) la acción del Estado*

dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

Interpretando estos preceptos, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 184/2016, de 3 de noviembre, destaca que «(...) existe una coincidencia sustancial entre el sentido y finalidad de los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del art. 149.1. CE y el concepto de Seguridad Nacional, definido en el art. 3 de la Ley 36/2015, como: “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”. En la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la ya derogada Ley estatal 2/1985, de protección civil, el Tribunal se refiere a la política de seguridad pública que la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.29 “en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional”. Lo propio se reitera en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 52. Aunque el art. 9.1 de la Ley 36/2015 dice que “se consideran componentes fundamentales de la Seguridad Nacional a los efectos de esta ley la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, que se regulan por su normativa específica”, a los efectos competenciales, que son los que nos corresponde enjuiciar, el contenido material de la Seguridad Nacional se incardina, por lo razonado, en los títulos citados y no a la inversa. En cuanto a la acción exterior a la que este último precepto se refiere, su mención legal no supone tampoco que la Seguridad Nacional tenga un contenido más amplio y distinto vinculado a su dimensión internacional. Simplemente, la mención en este precepto de la acción exterior es lógica consecuencia de la proyección exterior del ejercicio de las concretas competencias (en este caso, se reitera, las de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE). Por otra parte, siendo clara la competencia estatal, tanto en materia de defensa como en materia de seguridad pública, no tendría sentido que, en un ámbito como la Seguridad Nacional, tan estrechamente vinculado a ambas, hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada, la competencia estatal pasara a ser puramente residual. En definitiva, la Seguridad Nacional no es una competencia nueva sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública».

III

Posteriormente, en el capítulo III, RAQUEL ARTIGAS MONGE e IGNACIO LUÍS PÉREZ GARCÍA analizan e interpretan con acierto y rigor científico, la configuración jurídica del límite relativo a «La defensa» regulado en el artículo 14.1 b) de la LTAIPBG. Merecen particular interés las previsiones que establece la Constitución sobre la materia. De acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución Española «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». A tenor de esta regulación, el artículo 30.1

de la Constitución Española formula una declaración constitucional importante, señalando que «*Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España*». Por otra parte, el artículo 97 de la Constitución Española establece que «*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*». Por lo que se refiere al alcance de la competencia estatal sobre la materia, hay que notar, en primer lugar, que el artículo 149.1.4 de la Constitución Española otorga la competencia exclusiva del Estado sobre Defensa y Fuerzas Armadas.

Hechas estas precisiones, se interpreta el marco legal que diseña la Ley 9/1968, de 5 de abril, de secretos oficiales, modificada por la Ley de 7 de octubre de 1978. La citada norma determina un conjunto de medidas positivas para evitar que trascienda el conocimiento de lo que debe permanecer secreto, estableciendo normas severas que impidan la generalización de calificaciones que tienen carácter excepcional. Atendiendo a dicha delimitación, el artículo 1 de la citada Ley regula el principio de publicidad en la actuación de los órganos del Estado, bajo excepciones. Según el artículo, 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 esta declarada expresamente «clasificada» cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley. Por otra parte, tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley. Conviene aún resaltar que el artículo 2 delimita las materias susceptibles de ser declaradas clasificadas. En concreto, a los efectos de esta Ley podrán ser declaradas «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

Desde este planteamiento general, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, tiene por objeto regular la Defensa Nacional y definir las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución. Todo ello, según apunta el artículo 2 de este texto normativo, con la finalidad de articular una política de defensa que tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

En la última parte de este capítulo se cita el concepto de Defensa Nacional recogido en la «*Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*»² de Felipe Quero. En concreto, se define como aquella «*Actitud general de la nación, resuelta y decidida a llevar*

2 QUERO RODILES, Felipe. *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*. Madrid: Ediciones Ejército, 1989.

adelante su proyecto colectivo en el marco del orden internacional vigente, efectuando para ello cuantas acciones ofensivas y defensivas resulten imprescindibles —incluidas las correspondientes a la legítima victoria sobre el agresor— y renunciando expresamente a toda iniciativa avasalladora o de uso injustificado de la fuerza».

IV

El capítulo IV, titulado «Las relaciones exteriores», ha sido desarrollado por ISABEL MOLINA ROIG e IRENE ARAGUÀS GALCERÀ. El estudio examina el carácter material y formal de este límite previsto en el artículo 14.1 c) de la LTAIPBG, a través de un análisis exhaustivo y riguroso. Como hemos venido señalando en lo que se refiere en el derecho de la Unión Europea, el artículo 4 del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo del 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, inspirándose en el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, contempla la posibilidad que las instituciones puedan denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: «a) (...) *las relaciones internacionales*» (art. 3.1 b), entre otros.

Hay que partir forzosamente, para intentar una comprensión del sistema, del hecho de que los artículos 56, 63.2 y 93 a 96 de la Constitución Española de 1978 regulan la actividad exterior del Estado en materia de tratados internacionales. Por otra parte, en los artículos 149.1.3º y 97 de la Constitución se especifican las materias «*de la exclusiva competencia del Estado español*» en materia de relaciones internacionales así como de dirección de la política exterior. Así la interpretación del desarrollo constitucional sobre la materia es decisiva.

Desde este planteamiento y entrando ya en el contenido del capítulo se aborda el análisis de los preceptos más destacados de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Según su artículo 1 «*Esta Ley tiene por objeto regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior*». Una vez introducido el concepto jurídico se determinan cuáles son los principios y objetivos de la Política Exterior. Así, el artículo 2.1 del citado texto normativo se refiere explícitamente a los principios inspiradores de la Política Exterior de España, precisando el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. La Política Exterior de España defenderá y promoverá el respeto y desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Promoverá los proyectos de construcción europea y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como el multilateralismo en el seno de la comunidad internacional.

V

Así, el capítulo V, a cargo de Francesc Mancilla i Muntada, ofrece una aproximación exhaustiva y rigurosa sobre los fundamentos europeos y constitucionales del límite a «La seguridad pública» regulado en el artículo 14.1 d) de la LTAIPBG. El autor justifica la necesidad de concretar el concepto jurídico indeterminado en el marco de «*un ordenamiento jurídico multinivel, puesto que es denominado de forma uniforme en la normativa europea, estatal y autonómica*».

En primer lugar, se pone de manifiesto como la normativa europea hace una mención del citado límite. Por una parte, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, recoge en su artículo 10.2 la seguridad pública como límite del derecho a la libertad de expresión. Por otra parte, el artículo 6 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de fecha 7 de diciembre de 2000, regula el «Derecho a la libertad y a la Seguridad» y establece el derecho a la libertad y a la Seguridad de toda persona. Del mismo modo, el Reglamento (CE) núm. 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, lo regula entre las excepciones previstas en el artículo 4 cuando el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público. El panorama legislativo anterior se completa con una referencia al Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, establece los posibles límites al acceso a los documentos públicos, entre los que se encuentra, en su artículo 3.1 b) «*la seguridad pública*».

En segundo lugar y al abordar la regulación constitucional cabe destacar el artículo 105 b) de la Constitución Española, según el cual «*La Ley regulará: b) 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*». Por otra parte, el artículo 104 de la Constitución Española atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana.

Una vez expuesto todo lo anterior, se analizan los títulos competenciales de la materia. Por una parte, se realiza un estudio sobre el marco competencial de la «Seguridad pública». En concreto, se delimitan qué competencias le corresponden en el Estado en virtud de su titularidad exclusiva y qué papel juegan aquellas comunidades autónomas que tienen competencias en materia de protección de las personas, bienes y mantenimiento del orden público. Procede referirnos, antes de examinar la jurisprudencia constitucional sobre la materia, al artículo 149.1.29º de la Constitución Española que atribuye al Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia «Seguridad pública», sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Esta previsión obliga a delimitar el alcance de las competencias en materia de Seguridad pública y, especialmente, a concretar el contenido de la materia.

Para ello, resulta esencial conocer la conceptualización de la materia así como los objetivos y límites que ha adoptado al respecto la jurisprudencia constitucional.

Como ya hemos visto, el régimen competencial en materia de seguridad pública deriva del art. 149.1.29 CE y de la Ley Orgánica a que este se refiere, integrante del bloque de constitucionalidad junto con los Estatutos de Autonomía. La Seguridad pública, según la doctrina constitucional (SSTC 33/1982 y 154/2005) incluye la actividad policial y funciones de otra naturaleza. En este sentido, el artículo 149.1.29 CE configura un régimen asimétrico pues atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre Seguridad pública con una cláusula de excepción a favor de las comunidades autónomas que puedan crear policías autonómicas en la forma que establezcan sus Estatutos, en el marco de la citada Ley Orgánica. La competencia autonómica de creación de policías propias se entiende en sentido orgánico y funcional. Incluye todas las facultades propias de los servicios policiales (SSTC 86/2014, 104/1989). En cambio, la competencia estatal sobre Seguridad pública, exige una conexión directa con la actividad de protección de personas y bienes y, negativamente, la inexistencia de vínculos específicos con las funciones de la policía autonómica. La distinción entre ambas no es fácil (SSTC 175/1999, 148/2000, 235/2001 y 154/2005) por lo que requiere la utilización de técnicas de cooperación y coordinación. La LOFCS se refiere a la colaboración entre los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y los cuerpos de policía de las comunidades autónomas y regula, como órganos de coordinación, el Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad de las comunidades autónomas. A partir de la STC 123/1984, como recuerda la STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5, el Tribunal viene considerado inculcada la materia de «protección civil», no mencionada en la Constitución entre los criterios de delimitación de competencias, en el concepto de Seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Como declara la STC 87/2016, el Tribunal ha delimitado de manera restrictiva el concepto de «Seguridad pública», al afirmar (SSTC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, entre otras) «que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en aquella, pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del Ordenamiento serían normas de seguridad pública».

Según la jurisprudencia constitucional la «Seguridad pública» se refiere a la «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos»; aunque no se limita a regular «las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad», pues «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» que «abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FFJJ 2 y 4, entre otras) e incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6, y las allí citadas). Tras todo lo dicho, puede afirmarse que existe una coincidencia sustancial entre el sentido y finalidad de los títulos competenciales de las materias previstas en el artículo 149.1.4º y 29º de la Constitución Española y el concepto de Seguridad Nacional, definido en el artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, como: «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

VI

En el capítulo VI, elaborado por Beatriz Contreras Soler, se abordan con gran precisión y rigor técnico los requisitos jurídicos del límite al derecho de acceso a la información pública relativo a «La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios» previsto en el artículo 14.1 e) de la LTAIPBG. En este proceso de delimitación conceptual se concluye que el límite abarca hasta un total de nueve límites, que son los que se enumeran a continuación: 1) La prevención de ilícitos penales. 2) La investigación de ilícitos penales. 3) La sanción de ilícitos penales. 4) La prevención de ilícitos administrativos. 5) La investigación de ilícitos administrativos. 6) La sanción de ilícitos administrativos. 7) La prevención de ilícitos disciplinarios. 8) La investigación de ilícitos disciplinarios. 9) La sanción de ilícitos disciplinarios.

En primer lugar, se examinan los conceptos de «*prevención de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*». Según se analiza, uno de los bienes jurídicos protegidos por el citado precepto consiste en garantizar el buen fin de aquellas acciones y medidas dirigidas a evitar o impedir un comportamiento constitutivo de ilícito penal, administrativo o disciplinario. Una vez expuesto lo anterior, se estudia la «*investigación de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*» y se apunta que todas estas categorías corresponden a la fase de instrucción, también llamada investigación. Esta fase es aquella en la que se realizan todas aquellas actuaciones destinadas a averiguar la existencia del ilícito y las circunstancias que lo hayan rodeado. Por último, se aborda la «*sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*». No obstante, debemos igualmente subrayar que la sanción es la consecuencia o efecto de una conducta que constituye a la infracción de una norma jurídica. Por tanto, según se constata en el capítulo cabe tener en cuenta aspectos relacionados no solo con la imposición de las sanciones, sino también con su ejecución.

A modo de conclusión y en cuanto a la concreción de los principales bienes jurídicos protegidos por el artículo 14.1.e) de la LTAIPBG, a juicio del autor es necesario «*(...) garantizar el buen fin de aquellas acciones y medidas dirigidas a evitar o impedir un comportamiento constitutivo de ilícito penal, administrativo o disciplinario; asegurar el buen fin de todos aquellos actos de investigación que se pueden llegar a realizar a lo largo de la fase de instrucción ya sea de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario; y velar por el buen fin de aquellos actos relacionados no solo con la imposición de las sanciones, que según Derecho procedan, sino también con su posterior ejecución*».

VII

Así, el capítulo VII, a cargo de Núria Romera Santiago, examina y verifica minuciosamente la limitación del derecho al acceso a la información pública referida al principio de «La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva» previsto en artículo 14.1 f) de la mencionada LTAIPBG. Dicho esto, la autora

reflexiona sobre cómo se articula este límite en la Constitución Española, realizando un estudio sobre el principio de igualdad, regulado en el artículo 1 de la Constitución Española, así como del artículo 9.2 de este texto normativo con el fin de recordar que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Posteriormente, se subraya que el derecho a la igualdad queda recogido en el artículo 14 del Capítulo II, del Título I, del citado texto constitucional. Así las cosas y siguiendo el hilo conductor centrado en el límite referido a la igualdad de las partes y a la tutela judicial efectiva en el proceso judicial, prevista en el artículo 24 de la Constitución Española, se destaca la esencia constitucional de estos, puesto que, como derechos fundamentales, están especialmente protegidos por vía de recurso de amparo.

Según argumenta la autora «(...) *la igualdad de las partes en los procesos judiciales surge del principio más general de igualdad ante la ley*». Ambas cuestiones han sido tratadas de forma extensa por parte de la doctrina que percibe una mayor seguridad jurídica ante la posibilidad de que «*La igualdad de armas entre las partes, en el ámbito de la actuación procesal, se incluye en los principios jurídicos-naturales*». En este sentido se pone de manifiesto que para configurar un concepto sobre la igualdad de las partes en los procesos judiciales «(...) *es requisito previo partir del principio de igualdad vinculado a los procesos contenciosos, donde los interesados principales del proceso (o sea, las partes) deben ser tratadas de forma igualitaria, es decir, que todos los litigantes deben tener las mismas oportunidades de actuación en el proceso, sin que ninguno se encuentre en situación de inferioridad; todo y que debemos matizar que la situación de partida no es idéntica. La parte actora, inicialmente, está en una posición objetivamente más favorable que la otra parte, pero solo al principio, puesto que la dinámica debe cambiar una vez iniciado el proceso, para convertirse en una situación homogénea*». Del análisis llevado a cabo se concluye que el interés jurídico protegido del límite pretende garantizar, por un lado, la igualdad de las partes en el proceso judicial y, por otro lado, garantizar también el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ambos reconocidos en la Constitución.

VIII

La tesis principal del capítulo VIII escrito por Núria Romera Santiago es el análisis de «Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control», como límite al derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 14.1 g) de la LTAIPBG. Sin lugar a dudas, la dificultad de este análisis estriba en delimitar el contenido material de los mencionados conceptos jurídicos. Según la autora, el verdadero interés jurídico protegido en este principio se encuentra fundamentalmente en la confidencialidad de la información sensible. Por ello, «*Se pretende proteger y garantizar la confidencialidad de las informaciones referentes a los métodos, las localizaciones concretas y los límites de la intervención de esos servicios concretos, con la finalidad de evitar la ineficacia de dichas funciones, así como evitar desvirtuar, cualquier acta o diligencia que pudiera haberse emitido*».

Estos argumentos descansan en la idea de que la regulación constitucional de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control se encuentra en el artículo 103 de la Constitución Española, precepto donde se recogen los principios de actuación de las Administraciones Públicas. En este sentido, partiendo de la base de que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, el apartado 3 de este artículo alude a la regulación de un sistema de incompatibilidades y garantías dirigidas a salvaguardar la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

En definitiva, se argumenta que será la naturaleza de la actividad administrativa —en funciones de vigilancia, inspección y control— la que condicionará, en cada caso, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

IX

El capítulo IX, escrito por Marina Serrat Romaní, ofrece un magnífico panorama general sobre el límite relativo a «Los intereses económicos y comerciales» contemplado en el artículo 14.1 h) de la LTAIPBG. Recuérdese que a nivel europeo, el artículo 4.2 del Reglamento (CE) núm. 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, advierte que *«Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: (...) los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual»*.

De acuerdo con la interpretación de la autora *«Los intereses objeto de protección en el citado límite son los que integran la información de carácter económico y comercial de la Administración y no la de los particulares»*. Quizá convenga notar que Cerrillo Martínez³ considera que el límite objeto de análisis pretende *«proteger el daño indebido a las posiciones comerciales o negociadoras y, en particular, entiende que se pueden incluir en esta categoría los secretos comerciales que recogerían, entre otras, la información relativa a los procedimientos de producción, estrategias comerciales o listas de clientes»*.

Del examen del interés jurídico protegido se subraya que *«un interés comercial o económico no es más que el interés de obtener un beneficio económico derivado de un acto o contrato»*. Y subraya *«Ahora bien, en el caso concreto que se analiza, los intereses que hay que proteger son los de los entes que integran la Administración y no los particulares de los ciudadanos, ya que los sujetos que se encuentran al amparo de la Ley de transparencia son los entes de naturaleza pública cuyos intereses quedan jurídicamente protegidos»*. En consecuencia, *«el interés público que se protege es la información de*

3 CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí. «Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales». En: D. Canals Ametller (ed.). *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, 2016.

carácter económico y comercial». En síntesis, la autora considera que «el criterio por el que se establece la protección se basa en los principios de equidad, proporcionalidad e igualdad de los sujetos que entran a competir en la esfera económica nacional. Es decir, se establece un marco jurídico de protección que garantiza la igualdad de oportunidades en la obtención del beneficio. Luego la protección del interés público radica en establecer un equilibrio entre las condiciones en las que la empresa pública entra a competir con las de la empresa privada. Siendo que el ente o Administración pública está obligada a revelar información relativa a la estrategia de su intervención a la empresa privada competidora, que además está amparada por el secreto de estrategia, esto representa para la empresa pública una desventaja estratégica y de resultados frente a la empresa privada. Esta desproporción en el equilibrio competitivo puede llegar a generar una pérdida de beneficio que revierta en la calidad del servicio prestado, con el consecuente perjuicio para los ciudadanos a los que va dirigido el servicio o de las consecuencias que un servicio deficiente genere en la Sociedad en general. No obstante, el alcance de la protección no se limita al interés general, entendido este como el bien común, sino que trasciende a la protección del interés particular del propio Estado. Es decir, el Estado está obligado a una relación contractual, definida como contrato social, con los ciudadanos a los que presta unos servicios públicos a cambio de sus impuestos. Si el Estado por razones de desproporcionalidad en el equilibrio competitivo incumple su obligación contractual, dando malos servicios o suprimiéndolos, el perjuicio a los ciudadanos puede originar descontento social y llegar a desencadenar graves reacciones sociales que pongan en peligro la pervivencia misma del Estado».

Por todo ello, hemos de advertir que el interés jurídico protegido del límite, en palabras de la autora, consiste en *«garantizar una sana y libre competencia en igualdad de condiciones por parte de los sujetos que actúan en un mismo sector económico, para que su obtención del lucro sea en las más justas condiciones, a la par que, de esta forma, se garantiza un servicio público de calidad. No obstante, la primacía de los secretos económicos se verá afectada siempre que exista un interés general en que sea revelada, aunque se perjudique a la entidad».*

Por último, es importante remarcar que no se trata de un límite novedoso, dado que la protección del secreto comercial está regulado desde un punto de vista normativo en el derecho de la Unión Europea, la normativa estatal y en la autonómica.

X

En el capítulo X, Marina Serrat Romaní estudia el límite relativo a «La política económica y monetaria» previsto en el artículo 14.1 i) de la LTAIPBG. A nivel europeo, el Reglamento (CE) núm. 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 regula en su artículo 4.1 que *«Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: (...) -la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro».*

Pese a la dificultad que entraña la definición de estos conceptos tan genéricos y abstractos, se concluye que la política económica se refiere a las decisiones que adoptan los gobiernos en el ámbito económico. Cubre los sistemas de fijación de tasas de interés y presupuesto del gobierno, así como el mercado de trabajo, la propiedad nacional, y muchas otras áreas de las intervenciones del gobierno en la economía. Estas políticas son a menudo influidas por las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, así como las creencias políticas y las consiguientes políticas de los partidos. Por otra parte, la política monetaria es una especialidad de la política económica que usa la cantidad de dinero como variable para controlar y mantener la estabilidad económica.

La autora entiende que el interés jurídico protegido en ambos casos es «*el interés general*» dado que puede producirse un perjuicio por revelar según qué previsiones económicas y monetarias antes de tiempo podría afectar a los intereses económicos del Estado si se produce un abuso de la información que pueda tenerse por razón del cargo que se ostente. Por ello, es fundamental el deber de sigilo de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, ya que el interés que persigue la limitación de la información sobre política económica y monetaria es asegurar el bienestar del Estado, que debe suponer el bienestar económico de sus ciudadanos. En otras palabras, revelar cierta información puede perjudicar la búsqueda de este bienestar.

XI

A continuación, el capítulo XI, escrito por M^a Asunción Esteve Pardo, ofrece una aproximación muy precisa sobre los elementos que configuran el límite al derecho de acceso a la información pública relativo a «El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial» previsto en el artículo 14.1 j) de la LTAIPBG. El secreto profesional se configura como un derecho y una obligación legal que tienen ciertos profesionales, en razón de su cargo o por ciertas empresas en el ámbito de su actividad técnica y comercial, de mantener en secreto la información que han recibido de sus clientes o pacientes. El marco jurídico normativo alrededor de esta materia comprende un gran número de normas y los derechos de propiedad industrial e intelectual tienen por objeto la protección de bienes inmateriales creados o producidos por personas físicas o jurídicas que pueden ser objeto de explotación industrial y comercial.

El secreto comercial ha sido objeto de reciente regulación por la Directiva (UE) 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio del 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas. Según el Considerando 2 de la mencionada Directiva «*Las empresas, sea cual sea su tamaño, valoran los secretos comerciales tanto como las patentes u otros derechos de propiedad intelectual. Utilizan la confidencialidad como una herramienta de gestión de la competitividad empresarial y de la innovación en investigación, para proteger información de muy diversa índole que no se circunscribe a los conocimientos técnicos, sino que abarca datos*

comerciales como la información sobre los clientes y proveedores, los planes comerciales y los estudios y estrategias de mercado». Teniendo en cuenta lo expuesto, el artículo 2 de la citada Directiva establece que se entenderá por: «1) “secreto comercial”: la información que reúne todos los requisitos siguientes: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control».

El artículo 20.1 d) de la Constitución Española contempla el secreto profesional, refiriéndose a que «(...) La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades». Partiendo de dichas garantías, la propiedad intelectual se encuentra regulada en el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. Por su parte, la propiedad industrial se encuentra desarrollada en varias leyes: Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes; la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas y la Ley 20/2003, de 7 de julio, de Protección Jurídica del Diseño Industrial.

Sobre esa base y en lo que al interés jurídico protegido concierne, la autora sostiene que «el interés jurídico protegido tanto en el caso del secreto profesional como en el caso de la propiedad intelectual e industrial es un interés de carácter privado. El secreto profesional protege la confidencialidad de la información obtenida por ciertos profesionales en razón de su cargo o por ciertas empresas en el ámbito de su actividad técnica y comercial». Por otra parte, apunta que «Los derechos de propiedad industrial e intelectual tienen por objeto la protección de bienes inmateriales creados o producidos por personas físicas o jurídicas que pueden ser objeto de explotación industrial y comercial».

Al hilo de estas consideraciones se concluye el artículo afirmando que el elemento esencial para determinar el acceso a una información calificada como «confidencial» será «demostrar su carácter secreto o confidencial y alegar el interés que se puede ver perjudicado si dicha información fuera difundida».

XII

El capítulo XII, a cargo de Óscar Roca Safont, ofrece un estudio pormenorizado y exhaustivo sobre el límite a «La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión» previsto en el artículo 14.1 k) de la LTAIPBG.

Antes de abordar el examen del interés jurídicamente protegido por el límite, cabe señalar que el artículo 3 del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, establece entre los posibles límites al acceso a los documentos públicos «k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto». Por otra parte, el artículo 4.3 del

Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 advierte que *«Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior»*. Asimismo, *«Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior»*.

En cuanto al alcance de esta garantía, el autor indica que *«La expresión “requerido” que utiliza el precepto, a nuestro juicio, no puede significar que en todo proceso de toma de decisión sea exigible el secreto o la confidencialidad. Más bien lo contrario, el límite está previsto para que pueda operar en aquellos procesos decisorios que “requieran” de confidencialidad o de secreto, lo cual no ocurrirá siempre y en todos los casos»*.

Se concluye el artículo mediante diversas observaciones de gran interés, especialmente la relativa a la necesidad de superar el test del daño, esto es, en palabras del autor *«(...) la apreciación de que la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable para el interés protegido por la excepción —en este caso, el proceso de toma de decisiones—, no exime al sujeto obligado de efectuar un ulterior test de ponderación o de interés. En dicho segundo test habrá de ponderarse si, en el caso concreto, el interés público en conocer la información debe prevalecer sobre la protección del proceso de toma de decisiones»*. Por otra parte, sería necesario que, siguiendo las previsiones del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, fuera una norma con rango de ley la que estableciera el régimen jurídico a seguir en materia de confidencialidad o secreto.

XIII

Así, el capítulo XIII, a cargo de Sergi Monteserín Heredia y Manuel Luís Pérez García, describe y analiza con gran minuciosidad la configuración legal y los aspectos que condicionan la operatividad del límite a «La protección del medio ambiente» previsto en el artículo 14.1 l) de la LTAIPBG.

Según lo expuesto en el estudio, los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional Primera de la LTAIPBG contienen previsiones de una enorme trascendencia jurídica en cuanto al tema que nos ocupa. Por un lado, porqué se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Por otro lado, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

A estos efectos, el régimen jurídico específico en materia ambiental viene determinado por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la infor-

mación, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). El artículo 13.2 del citado texto normativo advierte sobre la posibilidad de denegar las solicitudes de información ambiental si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación: «a) *A la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.* b) *A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.* c) *A causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Cuando la causa o asunto estén sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá, en todo caso, identificarse el órgano judicial ante el que se tramita.* d) *A la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.* e) *A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.* f) *Al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (RCL 1999, 3058), de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.* g) *A los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente. Se exceptúan los supuestos en los que la persona hubiese consentido su divulgación.* h) *A la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción».*

A modo de conclusión, los autores argumentan el carácter indeterminado, difuso y ambiguo del concepto jurídico objeto de análisis, según la normativa de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. No sucede así en el caso de la normativa sobre acceso a la información ambiental, dado que el objetivo es «*la protección de las especies en peligro, de tal forma que la solicitud de la información solo será denegada cuando afecte y perjudique a muy concretas especies de la fauna sobre las cuales pesan muchas amenazas y que por tal motivo merecen una especial protección, ya que preservar su existencia es necesaria para el equilibrio del ecosistema y la diversidad biológica, ya que la pérdida de una especie puede resultar irreparable*».

XIV

El capítulo XIV escrito por Óliver García Muñoz ofrece una visión general de los postulados sobre «La protección de los datos de carácter personal» en el ámbito de la transparencia, el acceso a la información pública y buen gobierno.

Antes de entrar en el fondo del estudio conviene realizar una serie de precisiones preliminares sobre la configuración constitucional del derecho a la protección de datos personales. Por una parte el artículo 105 b) de la Constitución Española establece que «*La Ley regulará: b) 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». Por otra parte, debemos recordar que el reconocimiento del derecho a la protección de datos personales, como derecho fundamental, se formula en el artículo 18.4 de la Constitución Española. El citado artículo, ubicado en la Sección 1ª. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas del Título I. De los derechos y deberes fundamentales, prevé que «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». Con arreglo a este presupuesto, los derechos del artículo 18 de la Constitución Española, al encontrarse en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución están sometidos a reserva de ley orgánica (art. 81.1 Constitución Española). Así las cosas, el texto constitucional establece en el artículo 53.1 que «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1a)». Llegados a este punto, también resulta preciso mencionar el apartado 2 del citado artículo, según el cual «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo 2º ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional».

Desde esta perspectiva, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar. En este sentido, el artículo 11.2 a) de la LOPD admite el poder de disposición de determinados datos sin el consentimiento de la persona afectada siempre y cuando dicha cesión esté condicionada a determinados supuestos. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso: «a) Cuando la cesión está autorizada en una ley. b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público. c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique. d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas. e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos y científicos. f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica».

La configuración legal del derecho a la protección de datos personales adquiere una relevancia particular en la normativa sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por su regulación específica y diferenciada respecto a los lí-

mites al derecho de acceso a la información pública regulados en el artículo 14 de la LTAIPBG. El propio artículo 5.3 de la LTAIPBG regula los principios generales de la publicidad activa y establece que *«Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos»*.

Tras esta premisa, el artículo 15 de la LTAIPBG regula la protección de datos personales de forma exhaustiva e independiente respecto a los límites al derecho de acceso a la información pública. Dicho lo anterior, según el artículo 15.3 de la LTAIPBG *«Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal»*. Siendo este el planteamiento para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: *«a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad»*. Finalmente, a esos efectos, el legislador reconoce en el artículo 15.4 de la LTAIPBG que si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.

A esta idea se añade a una perspectiva más amplia. En concreto, el artículo 15.5 de la LTAIPBG dispone que la normativa de protección de datos personales sea de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso. Desde esa premisa, se concluye que la exorbitancia de la protección de datos personales sobre los límites al derecho de acceso a la información pública es evidente. No olvidemos, como se ha señalado anteriormente, que la LOPD tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas y, especialmente, su honor e intimidad personal y familiar, mientras que el derecho de acceso *«podrá ser»*⁴ limitado cuando acceder a la información pública suponga un perjuicio para los supuestos expresamente previstos por la ley.

4 Esta tesis es defendida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio interpretativo 2/2015, de fecha 24 de junio de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública.

Asimismo, resulta preciso citar el Reglamento (UE) núm. 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. El mencionado Reglamento contiene novedades importantes en esta materia tendente a garantizar una protección en toda la Unión bajo el fundamento de la seguridad jurídica y la transparencia a los operadores. Como pone de manifiesto el Considerando 13 del Reglamento se justifica la necesidad de la regulación normativa con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica y transparencia a los operadores económicos, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como para ofrecer a las personas físicas de todos los Estados miembros el mismo nivel de derechos y obligaciones exigibles y de responsabilidades para los responsables y encargados del tratamiento. Asimismo, la norma europea implica una mejora sustancial del marco normativo y garantiza una mejor supervisión coherente del tratamiento de datos personales y sanciones equivalentes en todos los Estados miembros, así como la cooperación efectiva entre las autoridades de control de los diferentes Estados miembros.

XV

A continuación, en el capítulo XV, escrito por Ángeles de Palma del Teso, se exponen y sistematizan «Los derechos de los menores de edad» en el ámbito de la transparencia, el acceso a la información pública y buen gobierno.

Antes de iniciar el examen de las cuestiones relativas al bien jurídico protegido, es importante destacar que el artículo 39.4 de la Constitución Española dispone que «*Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*». Esta previsión se inspira en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1989. Sobre el alcance de estas previsiones, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor regula en su artículo 5 el derecho a la información, estableciendo que «*Los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo*». Según la autora «*el reconocimiento legal del interés superior del menor tiene como finalidad garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos legalmente reconocidos a los menores de edad y, con ello, el pleno desarrollo de su personalidad*». Así lo afirman también el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (Observación General núm. 14 [2013]) y la Carta Europea de los Derechos del Niño, aprobada por Resolución A3-0172/92, de 8 de julio de 1992.

Si bien en la LTAIPBG «Los derechos de los menores de edad» no están regulados de forma específica, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobada por el Parlamento de Catalunya, los regula como límite al derecho de acceso a la información pública en el artículo 21.1 e).

Por su parte, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, regula en su artículo 2, de forma deta-

llada, el concepto jurídico relativo al «interés superior del menor». Como ha quedado expuesto anteriormente, la determinación del interés superior del menor en cada caso debe basarse en una serie de criterios aceptados y valores universalmente reconocidos por el legislador que deben ser tenidos en cuenta y ponderados en función de diversos elementos y de las circunstancias del caso, y que deben explicitarse en la motivación de la decisión adoptada, a fin de conocer si ha sido correcta o no la aplicación del principio.

XVI

Finalmente, el capítulo XVI analizado por Imma Garrós Font está dedicado al estudio de «La intimidad y los demás derechos privados legítimos». Los antecedentes normativos del límite que afecta a la intimidad y demás derechos privados legítimos suponen la plasmación de las previsiones contenidas en el artículo 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, relativo al derecho al respeto a la vida privada y familiar, cuya finalidad es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Por otra parte, es de innegable interés citar el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de fecha 18 de junio del 2009, debido a que su artículo 3.1 otorga la prerrogativa a los Estados para que puedan limitar el derecho de acceso a los documentos públicos, con la salvedad que los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una Sociedad democrática y tener como objetivo la protección, entre otros, de «[...] f. *la intimidad y otros intereses privados legítimos*».

La Constitución Española de 1978 también reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 10, apartado 2, cuando dispone que «*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España*».

Como ya se ha justificado anteriormente, la LTAIPBG regula de forma exhaustiva en su artículo 14 los límites al derecho de acceso y, especialmente, el derivado de la protección de datos personales en el artículo 15. Sin lugar a dudas, ello no constituye un sistema de *numerus clausus* para que las comunidades autónomas puedan desarrollar los límites al derecho de acceso a la información pública en su legislación autonómica, aunque se trate de una ley de bases. Ejemplo de ello lo constituye el límite objeto de estudio «La intimidad y los demás derechos privados legítimos». Pese a que este no se incluye en la lista de los citados por el legislador estatal, algunas comunidades autónomas como Cataluña (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno —art. 21.1 f—) y la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto —23.1 f—) lo incluyen congruentemente, aunque con diferentes matices, en su normativa sobre la materia.

En este sentido, la legislación básica no queda exenta de regulación en esta materia. La protección del límite objeto de análisis quedaría perfectamente incluida en el artículo 15 de la Ley de base estatal (LTAIPBG) relativo a la protección de datos personales. Dicho artículo advierte que si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la LOPD, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Por otra parte, si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la LOPD o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley (apartado 1). Dicho lo anterior, cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

La inclusión del límite en las normas autonómicas de transparencia citadas anteriormente supone una cierta desnaturalización respecto de las tradicionales categorías jurídicas empleadas por la dogmática constitucionalista o administrativista. Pese a ello, podemos dar un tratamiento conjunto del límite e integrarlo en los derechos que consagra el artículo 18 de la Constitución Española —derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones—. En primer lugar, porque «el derecho a la intimidad» forma parte de la tradicional categoría de los «derechos de la personalidad», a los que cita la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y, en segundo lugar, porque el término «los demás derechos privados legítimos» se utiliza desde un concepto más amplio para referirse a los «derechos de la esfera privada».

Sobre el contenido y los límites del derecho a la intimidad y los demás derechos privados legítimos —el derecho al honor, a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones— existe una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Reseña remitida a la Revista del IIEE en octubre de 2018.