

RAMS RAMOS, Leonor: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Reus, Madrid, 2008, 599 págs.

1. El origen de este trabajo se sitúa en la brillante tesis doctoral que defendió la profesora RAMS, en septiembre de 2008, la cual mereció la máxima calificación de sobresaliente *cum laude* por unanimidad, a juicio del tribunal que la enjuició y que estuvo integrado por los profesores GONZÁLEZ SALINAS, SALA ARQUER, REBOLLO PUIG, PIÑAR MAÑAS y DELGADO MESTRE. Este estudio, que ahora se presenta ya como monografía, inaugura además una nueva colección de Derecho administrativo de la Editorial Reus que dirige el citado profesor PIÑAR MAÑAS, constituyendo la misma, en palabras del citado profesor, «*inmejorable expresión de lo que con esta colección se pretende*». Junto con la anterior circunstancia hay que destacar también el espléndido prólogo de su maestro y maestro de maestros, el profesor don Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, el cual nos recuerda, entre otras cuestiones, que para que el derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación de la Administración pública sea efectivo resulta imprescindible que ésta sea profesional, objetiva, participativa y servicial y respetuosa con la legalidad. Lo que sería deseable es que la Administración, como apunta el profesor, pudiera ser calificada de innovadora y moderna y que la misma pudiera asumir como algo propio y cotidiano el compromiso de tener informados a los ciudadanos de forma que se afianzara tanto la red de información como la mutua confianza. Sin embargo, transcurridos treinta años desde que fuera promulgado nuestro texto constitucional, parece que los anteriores objetivos aún quedan lejanos, por cuanto se percibe que la Administración, integrada cada vez más por funcionarios *desprofesionalizados*, se guía en su día a día por la rutina y la monotonía y olvida los loables principios que deberían regir su actuación.

2. Si partimos del hecho de que la transparencia y el derecho de acceso, como instrumento para su realización, es un tema que ha ido cobrando importancia en el ám-

bito jurídico internacional y español, fundamentalmente en los últimos años, hasta el punto de que la aprobación de normas reconocedoras del derecho de acceso se ha convertido, sobre todo en países en vías de democratización, en un elemento insignia para la legitimación de sus instituciones y de sus Administraciones públicas, el tema de estudio elegido por la profesora RAMS no puede ser más acertado. Más aún si tenemos en cuenta que la *opera prima* de la citada profesora se realiza con una perspectiva jurídica de análisis distinta a la adoptada en otras obras existentes sobre este derecho, por cuanto la misma aparece fundamentalmente centrada en el objeto del derecho. Todo lo anterior justifica esta nueva aproximación que nos proporciona RAMS al derecho de acceso, en la que además no pierde de vista las aportaciones doctrinales que han hecho los administrativistas al respecto ni la jurisprudencia que su aplicación ha generado.

3. La obra está estructurada en dos grandes partes y dividida en ocho capítulos en los que se aborda y estudia el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, desde que la Constitución española de 1978 lo consagrara como derecho, en su artículo 105, letra b). En este sentido, el análisis emprendido en este estudio se ha llevado a cabo desde dos perspectivas capitales. Por un lado, desde el punto de vista de su configuración constitucional en el citado artículo 105 de la Constitución, el cual, a juicio de la autora, enuncia no sólo un derecho subjetivo de los ciudadanos, sino también principios objetivos de actuación de las Administraciones públicas. Y, por otro, desde el punto de vista de su objeto concreto, analizando los archivos y registros administrativos, los cuales determinan la configuración material del derecho subjetivo.

El estudio arranca con el análisis del derecho de acceso en Estados Unidos, que fue realizado por RAMS de primera mano en la Universidad de Harvard, y que se encontraba en pleno desarrollo cuando se aprueba nuestra Constitución, por lo que fue tenido en cuenta, sin lugar a dudas, tanto por los constituyentes como por el legislador

en el desarrollo de nuestro propio derecho de acceso. Asimismo, la autora se ocupa, en el segundo capítulo, del análisis de este derecho en el seno de la Unión Europea, donde subraya, por un lado, los importantes avances que se han ido produciendo, sobre todo a través de la introducción de mecanismos de gran utilidad como lo puede ser la ponderación de intereses, y, por otro, la importancia que ha tenido la transparencia en este ámbito para paliar el llamado déficit democrático.

La segunda parte de la monografía realiza un pormenorizado análisis del derecho de acceso en España a lo largo de los seis capítulos en que se divide. La profesora parte del reconocimiento constitucional del derecho de acceso, en el ya citado artículo 105.b), y de su ubicación en el Título IV del citado texto, para sostener la doble naturaleza jurídica del mismo: en primer lugar, como derecho subjetivo que los ciudadanos pueden ejercer con las limitaciones que la Constitución establece y, en segundo lugar, como garantía constitucional enunciada en forma de principio objetivo de actuación de las Administraciones públicas, las cuales deberán actuar, por tanto, conforme a los principios de transparencia y participación. Asimismo, se refiere al objeto del derecho de acceso que queda claramente constituido, de conformidad con la delimitación realizada por el texto constitucional, por los archivos y registros administrativos. De esta forma, tal y como apunta RAMS, queda claro que el constituyente se está refiriendo a la documentación puramente administrativa que se deposita y queda referenciada en los archivos administrativos o que se inscribe en los registros administrativos, circunstancia que determina, a su vez, el hecho de que el ejercicio del derecho quede enormemente constreñido y mediatizado, y ello no sólo porque únicamente pueda ser accesible lo que consta en archivos y registros, sino porque el régimen jurídico de acceso, así como las consecuencias de su ejercicio, difieren enormemente en función de que se trate de información recogida en archivos o inscrita en registros administrativos. Y, como consecuencia de lo anterior, la autora se preocupa y ocupa de delimitar con detalle y pre-

cisión, en los capítulos cuarto y quinto, los archivos de los registros administrativos y el particular régimen jurídico de funcionamiento de cada uno de ellos, a pesar de la indeterminación y desorganización existentes en nuestro ordenamiento en relación con los mismos.

Una vez cumplida con creces la anterior misión, se aborda el régimen jurídico del derecho de acceso a archivos y registros administrativos previsto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto al que considera, en sintonía con la mayoría de la doctrina, como tremendamente restrictivo y deficiente tanto por su construcción léxica como sistemática. En este sentido, la profesora estudia en los capítulos seis, siete y ocho, respectivamente, el sujeto activo del derecho, la determinación del citado derecho por su objeto y sus límites. En este sentido, RAMS se adentra en las cuestiones más controvertidas que plantea el citado artículo 37 en relación con el sujeto activo del derecho y de la legitimación exigida para su ejercicio. Y de esta forma, tras señalar que el sujeto activo del citado derecho lo son los ciudadanos, recordando al respecto la problemática que existió en su momento en torno a la delimitación de este concepto, se ocupa de la limitación que contiene el segundo apartado del citado precepto en relación con los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas. No menos problemática y criticable, como apunta la autora, resulta la previsión del apartado tercero del citado artículo 37, al introducir como requisito legitimador para el ejercicio del acceso, cuando se trate de documentos de carácter nominativo, la necesaria acreditación de un «interés legítimo y directo», resurgiendo de esta manera el interés directo, que, como es sabido, había quedado tempranamente desterrado por el Tribunal Constitucional y sustituido por un concepto más amplio de interés legítimo.

En otro orden de cosas, la profesora se ocupa, con el detalle que merece la cuestión, de concretar los requisitos objetivos del derecho de acceso, partiendo de que

los mismos, como ya se apuntó antes, varían en función de si la información a la que se quiere acceder consta en un archivo o en un registro administrativo. Y, además de los requisitos subjetivos y objetivos regulados por la Ley 30/1992, debe tenerse en cuenta, como apunta RAMS, que el desarrollo normativo llevado a cabo por la citada Ley ha introducido una serie de importantes limitaciones al acceso que se unen a las ya enunciadas por la Constitución. En este sentido, a pesar de las numerosas críticas que se han formulado al efecto como consecuencia tanto de la falta de sistemática y concreción como del hecho de que el legislador haya optado por introducir nuevos límites a los ya existentes, la autora se decanta por argumentar sólidamente sobre la base de considerar al derecho de acceso como un derecho de configuración legal, la plena compatibilidad entre el texto constitucional y la introducción del legislador de nuevos límites siempre y cuando se realice de forma restrictiva y permitan realizar una ponderación de intereses que considere los diversos bienes jurídicos en juego.

4. En definitiva, podemos concluir afirmando que la monografía de la profesora RAMS RAMOS constituye una herramienta imprescindible para cualquier estudioso del Derecho al cubrir con altura el objetivo de estudiar con rigor y desde distintos puntos de vista el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, proporcionando un pormenorizado análisis de la normativa aplicable, de las discusiones doctrinales generadas y aportando un completo y crítico estudio de las respuestas normativas y jurisprudenciales que se han producido en la aplicación de este derecho. Todo lo anterior determina que la obra a la que nos hemos referido en estas líneas se erija como referencia imprescindible y que la misma deba ser objeto de cuidadoso estudio por parte de todos aquellos profesionales en las materias tratadas en la misma.

María HERNANDO RYDINGS
Universidad Rey Juan Carlos
de Madrid

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel Ángel: *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, Málaga, 2009, 260 págs.

El mundo de la agricultura y la ganadería ha sido tradicionalmente un tema poco tratado en nuestra disciplina. Con todo, no faltan excelentes estudios. Cabe recordar los ya clásicos trabajos de los profesores Sebastián MARTÍN-RETORTILLO («Derecho Agrario y Derecho Público» —*REDA*, núm. 5, 1975—) y Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES (*La Política Agraria Común*, Aranzadi, 2000). En el caso concreto del mercado lácteo, cabe también citar el trabajo de Mercedes FUERTES sobre la «Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea» (núm. 142 de esta REVISTA, 1997), que permitió en su momento abrir un debate muy interesante sobre la naturaleza jurídica de la cuota láctea.

En el caso de la ganadería, desde luego, faltaba un estudio sistemático y actualizado desde una perspectiva estrictamente jurídica, hueco que ha sido llenado con gran acierto por el profesor Manuel Ángel RODRÍGUEZ PORTUGUÉS.

La obra objeto de esta recensión se divide en tres grandes partes.

Su primer capítulo está dedicado a examinar con detalle la naturaleza jurídica de las técnicas de intervención en la producción ganadera. Comienza adentrándose en el mercado lácteo y sus dos piezas fundamentales: la tasa y la cuota. En lo que respecta a la primera, el hecho de que sea popularmente conocida como la multa de la lecha podría llevar a pensar que nos encontramos ante una sanción administrativa en sentido estricto. Sin embargo, tal conclusión no es cierta, tal y como nos demuestra con precisión y muy razonadamente el autor. En primer lugar, aporta una serie de argumentos muy contundentes que dejan a la luz que la tasa no encaja en el estricto molde del Derecho administrativo sancionador tal y como lo configura nuestro ordenamiento jurídico. Y es que, desde la óptica del principio de culpabilidad, es imposible su calificación como sanción. Por otro lado, su finalidad no es castigar una infracción cometida, sino gravar un hecho imponible lícito con el fin de reponer un