

## **Sentencia Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativo), de 19 de mayo 2003 (RJ 3193/1999)**

Fecha: 19/05/2003

Marginal: 28079130072003100171

Jurisdicción: Contencioso-Administrativo

Ponente: D. Manuel Goded Miranda

Origen: Tribunal Supremo

Tipo Resolución: Sentencia

Sala: Tercera

Supuesto de Hecho: Petición genérica de acceso a expedientes administrativos en relación con derecho a la información. Denegación del acceso. Desestimación del recurso.

Cabecera: Derecho a la información y derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Acceso para comprobar veracidad de información. La petición de acceso debe ser individualizada.

### Resumen

- Las libertades del artículo 20 no sólo son derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático.

- La Administración, al denegar la petición de acceso, no ha impedido al periodista recurrente comunicar libremente la información veraz que poseyese por cualquier medio de difusión, ni correlativamente, recibirla libremente a los lectores. Lo que le ha impedido es comprobar la veracidad de su información.

- Este derecho a comprobar la veracidad de una información es un derecho derivado del artículo 20.1.d), pero que es imprescindible conectar en el caso examinado con el derecho establecido por el artículo 105.b), que concierne al acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, y que es un derecho de configuración legal.

- Lo que determina verdaderamente que la petición sea rechazable es que el artículo 37.7 exige con toda claridad que la petición de los documentos que se desee consultar sea individualizada, sin que quepa formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias.

- El derecho fundamental reconocido por el artículo 20.1.d) no confiere al recurrente, por sí mismo, como soporte de un interés legítimo y directo, el derecho de acceso a archivos y registros sin los requisitos que el ordenamiento exige.

Texto

Encabezamiento

Número de Recurso:

3193/1999

Procedimiento:

RECURSO CASACIÓN

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Mayo de dos mil tres.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso de casación número 3.193/99 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Procurador Don Luis Pozas Osset, en nombre de Don Fernando , contra la sentencia dictada el 13 de noviembre de 1.998 por la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 51/98, tramitado por el procedimiento especial de la Ley 62/1.978, sobre el derecho fundamental protegido por el artículo 20.1.d) de la Constitución. Ha comparecido como parte recurrida el señor Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, y ha presentado escrito de alegaciones el Ministerio Fiscal.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- La sentencia recurrida en casación contiene parte dispositiva que copiada literalmente dice: "FALLAMOS: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Luis Pozas Granero, en nombre y representación de D. Fernando , al amparo de la Ley 62/78, contra la resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 9 de enero de 1.998, debemos declarar y declaramos la conformidad de la resolución recurrida con el art. 20.1.d) de la Constitución. Imponiéndose las costas, por imperativos del art. 10.3 de la Ley 62/78, a la parte actora."

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación promovido contra ella por la parte recurrente y, remitidas las actuaciones a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el Procurador Don Luis Pozas Osset, en nombre de Don Fernando , presentó escrito de interposición del

recurso, en el que expresó el motivo en que se ampara y solicitó que se dicte sentencia, por la que se declare haber lugar al presente recurso de casación, casando y anulando la sentencia impugnada, y, en su lugar, declarando la nulidad del acto administrativo objeto del presente recurso, por infringir y violar el artículo 20.1.d) de la Constitución, restableciendo así el orden jurídico conculcado mediante dicho acto, con la preceptiva imposición de costas, tanto de este recurso como las de la instancia, a la parte contraria.

TERCERO.- La Sala tuvo por presentado el escrito de interposición, por personado y parte al Abogado del Estado, en la representación que le es propia, y por comparecido al Ministerio Fiscal, y ordenó pasar las actuaciones al Magistrado Ponente, para que sometiese a la deliberación lo que haya de resolverse sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación.

CUARTO.- El Procurador Don Luis Pozas Osset, en nombre de Don Fernando, presentó escritos el 27 de diciembre de 1.999 y el 27 de enero de 2.000 en los que solicitó la urgente resolución del recurso de casación.

QUINTO.- Admitido el recurso de casación por providencia de 1 de marzo de 2.000 y remitidas las actuaciones a la Sección Séptima de esta Sala Tercera, se dió traslado del recurso al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal.

SEXTO.- El Abogado del Estado, en la representación que le es propia, presentó escrito de oposición al recurso de casación, en el que pidió que se dicte sentencia declarándolo inadmisibile o, en su defecto, desestimándolo.

SÉPTIMO.- El Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones, en el que formuló las que consideró oportunas y entendió que procede la desestimación del recurso.

OCTAVO.- Por diligencia de ordenación de 17 de mayo de 2.000 se acordó que quedasen las actuaciones en poder del Secretario de Sala para señalamiento cuando por turno correspondiese.

NOVENO.- Mediante escrito presentado el 19 de septiembre de 2.000 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitó que se tuviese por no realizada la solicitud de inadmisibilidad del recurso de casación, como se entendió por diligencia de ordenación de 22 de septiembre de dicho año.

DÉCIMO.- Para la votación y fallo del recurso se señaló el 13 de mayo de 2.003, en que así tuvo lugar.

#### Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Don Fernando, DIRECCION000 de la Revista " DIRECCION001 ", interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de la Ley 62/1.978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, contra la resolución del Secretario de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa de 9 de enero de 1.998, que le denegó el acceso (ya se considerase formulada la solicitud en nombre propio o en representación de Difusora de Información Periódica S.A.) a los expedientes administrativos que hacen referencia a los créditos

FAD concedidos a la empresa pública FOCOEX durante los años 1.985/95. El recurso se dedujo por considerar el recurrente que la indicada resolución infringía el ejercicio del derecho fundamental a la información veraz protegido por el artículo 20.1.d) de la Constitución.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 13 de noviembre de 1.998, por la que desestimó el recurso y declaró la conformidad de la resolución impugnada con el artículo 20.1.d) de la Constitución.

Don Fernando ha promovido contra la referida sentencia el presente recurso de casación, al que se opone el Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, y respecto al cual el Ministerio Fiscal entiende en su escrito de alegaciones que procede la desestimación.

SEGUNDO.- El recurso de casación se funda en un único motivo, formulado al amparo de la letra d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción 29/1.998 (L.J.), que alega violación por la sentencia de instancia del artículo 20.1.d) de la Constitución. El recurrente expone la trascendencia constitucional del derecho a la información proclamado por el citado artículo 20.1.d), cuyo ejercicio exige que la información sea veraz y tenga relevancia pública. Mantiene que en el presente caso se trata de un periodista que, en el ejercicio de su profesión, pretendía obtener del Registro Público de la correspondiente Secretaría de Estado la constatación o comprobación de la veracidad de una información de inconcuso interés general. Entiende que declarar que el derecho constitucional a la información no constituye un interés legítimo y directo que permita acceder al conocimiento de unos expedientes administrativos es conculcar, de forma flagrante, dicho derecho fundamental. Añade que la Sala a quo no ha dado respuesta al principal problema de fondo suscitado en el proceso, ya que no determina si el ejercicio del derecho fundamental a la información constituye por sí un interés legítimo y directo que permita el acceso a los expedientes y archivos de la Administración, que deriva del derecho del recurrente a comunicar información veraz y el correlativo de los lectores a recibir libremente tal información, planteamiento íntegramente asumido por el Ministerio Fiscal en la instancia, y concluye que las verdaderas motivaciones que han determinado la desestimación del recurso contencioso-administrativo son cuestiones de legalidad ordinaria, que nada tienen que ver con la vulneración del derecho fundamental que viene a denunciarse. Subraya finalmente que, a su juicio, la Sala deberá señalar si el derecho fundamental a la información reconocido por el artículo 20.1.d) de la Constitución confiere por sí el interés legítimo y directo negado por la Administración, que es la verdadera *questio litis* o tema central del recurso.

TERCERO.- De la fundamentación del motivo del recurso de casación, que acabamos de resumir, resulta que la discordancia entre la postura de la sentencia de instancia y la del recurrente es la siguiente:

La sentencia de instancia da respuesta al problema de si el ejercicio del derecho fundamental consagrado por el artículo 20.1.d) de la Constitución facultaba al recurrente para tener acceso a los expedientes administrativos que hacen referencia a los créditos FAD concedidos a la empresa pública FOCOEX durante los años 1.985/1.995, que constituía el fondo de la pretensión hecha valer en el recurso contencioso-administrativo. Expresa que el derecho a que alude el citado artículo 20.1.d) no puede confundirse con

el derecho de los ciudadanos a tener acceso a los archivos y registros administrativos, derecho de configuración legal como determina el artículo 105.b) de la Constitución, que debe calificarse como un derecho subjetivo a la información, que, en ciertos aspectos, puede incidir sobre el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz, especialmente cuando no se dan razones, no se motiva (la denegación del derecho subjetivo a la información) o las expuestas carecen, objetivamente, de toda base legal (véase fundamento de derecho séptimo). En suma, la interpretación de la Sala a quo consiste en defender que, en el caso enjuiciado, para decidir sobre la infracción del derecho establecido en el artículo 20.1.d) de la Constitución hay que tener en cuenta su vinculación con el derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros administrativos (artículo 105.b.) y que, atendiendo a las normas legales que rigen el ejercicio de dicho derecho -esencialmente el artículo 37 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común- la resolución administrativa denegatoria de la petición del recurrente no infringió el artículo 20.1.d) de la Ley Fundamental.

El recurrente postula una solución completamente diferente. En su opinión el litigio debe resolverse atendiendo exclusivamente a la aplicación e interpretación del mencionado artículo 20.1.d), sin acudir a los preceptos del artículo 37 de la Ley 30/1.992, ya que del derecho fundamental estatuido por la Constitución se deriva, directamente, su interés legítimo y directo a tener acceso a los expedientes identificados en su solicitud.

CUARTO.- El artículo 20.1.d) de la Constitución reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

La trascendencia de dicho derecho en un sistema democrático, a la que el recurrente se refiere, es evidente, y así lo pone de relieve la sentencia de instancia (fundamento de derecho sexto). En palabras del Tribunal Constitucional, las libertades del artículo 20 no sólo son derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático (sentencia 12/1.982, reiterada en la sentencia 20/1.990).

Ahora bien, la Administración, al dictar la resolución denegatoria de 9 de enero de 1.998, no ha impedido al periodista recurrente comunicar libremente la información veraz que poseyese por cualquier medio de difusión, ni correlativamente, recibirla libremente a los lectores. Lo que le ha impedido es comprobar la veracidad de su información, negándole el acceso a los archivos y expedientes administrativos respecto a los expedientes que hacen referencia a los créditos FAD concedidos a la empresa pública FOCOEX durante los años 1.985/1.995. Este derecho a comprobar la veracidad de una información es un derecho derivado del artículo 20.1.d), pero que es imprescindible conectar en el caso examinado con el derecho establecido por el artículo 105.b), que concierne al acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, que es exactamente lo que se solicitaba por el recurrente en su escrito de 2 de julio de 1.997. La interpretación de las normas del ordenamiento jurídico, incluyendo las de la Constitución, no puede verificarse aisladamente, pensando que cada precepto constituye una unidad propia, que no se relaciona con los demás aplicables al caso. En el supuesto enjuiciado,

ejercitándose estrictamente el derecho a tener acceso a los archivos y registros administrativos, no es posible negar la conexión del artículo 20.1.d) con el artículo 105.b). Esta última norma, como acertadamente dice la sentencia de instancia, es un derecho de configuración legal ("la ley regulará"), lo que comporta la necesidad de acudir a las disposiciones que han establecido los requisitos para su ejercicio.

Entendemos, pues, que la sentencia de instancia ha procedido conforme a derecho, al resolver la cuestión vinculando la interpretación del artículo 20.1.d) al contenido del artículo 105.b), y, por tanto, aplicando los preceptos reguladores del derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros administrativos contenidos en el artículo 37 de la Ley 30/1.992, no pudiendo resolverse el litigio ciñéndonos exclusivamente a la dicción, o a las consecuencias de la dicción, del artículo 20.1.d).

QUINTO.- Decidida esta cuestión -que es la que centra el motivo de casación que analizamos- la aplicación del artículo 37 de la Ley 30/1.992, que el recurrente no combate singularmente, conduce a la conclusión expresada en la sentencia impugnada.

Nos sujetaremos a lo prevenido en el apartado 7 del mencionado artículo 37, según el cual: "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". La norma establece una excepción cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, supuesto que no concurre en este litigio.

El transcrito precepto, que la Administración cita en su resolución de 9 de enero de 1.998, legitima la denegación de la solicitud formulada por el recurrente. En primer lugar, expone la referida resolución denegatoria, no existen expedientes administrativos que hagan referencia a los créditos FAD concedidos a la empresa pública FOCOEX, ya que los titulares del crédito y, por tanto, los auténticos interesados en expedientes FAD, deben tener siempre nacionalidad extranjera, sin perjuicio de que FOCOEX pueda aparecer en determinados expedientes FAD como titular de exportaciones financiadas o ligadas a créditos FAD. Este constituiría un defecto formal para acceder a la solicitud presentada por el recurrente, que sería subsanable mediante la identificación de los titulares de los respectivos créditos en cuyo desenvolvimiento hubiese participado FOCOEX.

Lo que determina verdaderamente que la petición sea rechazable es que el artículo 37.7 exige con toda claridad que la petición de los documentos que se desee consultar sea individualizada, sin que quepa formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. La solicitud del recurrente, relativa a todos los expedientes administrativos que hacen referencia a los créditos FAD concedidos a la empresa pública FOCOEX durante los años 1.985/1.995 no es individualizada. No se concreta en ella qué documentos se desea consultar, en relación con uno o varios créditos determinados, para comprobar la veracidad de la información que se posee y que se quiere comunicar libremente por un medio de difusión en ejercicio del derecho reconocido por el artículo 20.1.d) de la Constitución.

En el supuesto que se aborda en este proceso, en que se ejercitó el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos como medio de comprobar la veracidad de una información, que se quiere comunicar libremente por un medio de difusión, el derecho fundamental reconocido por el artículo 20.1.d) no confiere al recurrente, por sí mismo, como soporte de un interés legítimo y directo, sin conexión con el artículo 105.b) y con los requisitos que el ordenamiento exige, el derecho que se le denegó por la resolución administrativa de 9 de enero de 1.998.

En consecuencia, la sentencia de 13 de noviembre de 1.998 -impugnada- se ajustó a derecho al decidir que la resolución administrativa denegatoria no vulneró el artículo 20.1.d) de la Constitución, lo que conduce a la desestimación del motivo y, con él, del recurso de casación.

Las alegaciones que se formulan por el recurrente sobre la sentencia de 9 de junio de 1.994 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, y sobre el criterio expuesto por el Ministerio Fiscal en la instancia, no pueden desvirtuar las razones antes expresadas. La sentencia de 9 de junio de 1.994, que sólo puede invocarse como un precedente judicial, alude a un caso bien distinto, que versaba sobre una posible infracción del artículo 221 de la Ley Hipotecaria en relación con la expedición de una concreta nota informativa, aunque conectase la cuestión con el derecho consagrado por el artículo 20.1.d). El criterio del Ministerio Fiscal en la instancia, siempre respetable, como lo es el del recurrente, se ve contradicho por los argumentos que hemos expuesto y, además, ha sido corregido por el Fiscal, que ha presentado escrito de alegaciones en el recurso de casación y ha entendido que procedía su desestimación.

SEXTO.- Procede declarar no haber lugar al recurso de casación, con preceptiva imposición de costas a la parte recurrente (artículo 139.2 de la L.J.).

## Fallo

Debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por Don Fernando contra la sentencia dictada el 13 de noviembre de 1.998 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 51/98, tramitado por el procedimiento especial de la Ley 62/1.978; e imponemos a la parte recurrente el pago de las costas ocasionadas por el recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado-Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que como Secretario, certifico.

