

## **Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 14 noviembre 2000 (RJ 2001\ 425)**

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa  
Recurso de Casación núm. 4618/1996.  
Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos.

RECURSO DE CASACION: Legitimación: existencia de interés directo.DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS: Derecho a la intimidad personal: datos de carácter personal: existentes en ficheros administrativos: normativa aplicable; Límites; petición de carácter excesivamente genérico: improcedencia: denegación procedente. Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra Resoluciones del Ministerio del Interior de 26-1-1993 y 21-6-1993, denegatorias de petición de acceso a datos obrantes en el Ministerio, fue desestimado por Sentencia de la Sección Primera de la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional de 12-1-1996.Interpuesto recurso de casación, el TS declara no haber lugar al mismo.

En la Villa de Madrid, a catorce de noviembre de dos mil. Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de casación que con el número 4618/1996, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el procurador don Antonio María A. B. B., en nombre y representación de la Asociación Civil de Dianética, Asociación Narconón Mediterránea y Drogranón Los Molinos, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de fecha 12 de enero de 1996, dictada en recurso número 416/1994. Siendo parte recurrida, el abogado del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado.

### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 12 de enero de 1996, cuyo fallo dice:

«Fallamos. Que desestimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de Asociación Civil de Dianética, Asociación Narconón Mediterránea y Drogranón Los Molinos contra las resoluciones reseñadas en el antecedente de hecho primero de esta sentencia, debemos declarar y declaramos que son las mismas conformes a Derecho, confirmándolas; no se hace imposición de costas».

La sentencia se funda, en síntesis, en lo siguiente:

El recurso se interpone contra la resolución de 21 de junio de 1993 del Ministerio del Interior, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 26 de febrero de 1993, por la que, si bien la Administración remite al Registro Nacional de Asociaciones para consultar cuantos datos deseen, se deniega implícitamente su petición de acceso a los registros, archivos, datos y expedientes obrantes en el Ministerio del Interior que aludan directa o indirectamente a las entidades Iglesia Internacional de la Cienciología, Asociación Civil Dianética, Centro de

Mejoramiento Personal Asociación Española de Mejoras Sociales y Centros de Rehabilitación de Toxicómanos Narconón Los Molinos y Narconón Mediterráneo.

La solicitud de los interesados tuvo fecha de entrada el 18 de febrero de 1992 y fue contestada el 3 de marzo de 1992 por el Jefe del Registro Nacional de Asociaciones y esta resolución fue notificada el 10 de marzo de 1992. La misma representación presentó un nuevo escrito el 1 de abril de 1992, señalando que su solicitud era mucho más extensa, pues se refería a asociaciones no constituidas legalmente en España y a aspectos no sólo asociativos, sino referentes a informes obrantes en el Ministerio que se refieran directa o indirectamente a esas entidades. Al no recibir contestación reitera lo pedido por medio de escrito de 19 de enero de 1993. Este es el escrito contestado por la resolución originariamente impugnada en autos del Secretario General Técnico del Ministerio de 26 de febrero de 1993, que se remite a la resolución del Jefe de el Registro. Se dictó acto confirmatorio en reposición el 21 de junio de 1993, el cual basa su desestimación en el artículo 37.7 de la Ley 30/1992. Las solicitudes son, pues, anteriores a la entrada en vigor de la Ley 30/1992 (RCL 1992\ 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que tuvo lugar el 27 de febrero de 1993, de conformidad con su disposición final. Esta Ley, sin embargo, fue aplicada por la Administración al tiempo de resolver el recurso de reposición.

La disposición adicional tercera de la Ley 30/1992 fijó, tras el Real Decreto-ley 14/1993 (RCL 1993\ 2494), un plazo de adecuación de procedimientos de dieciocho meses, si bien la Ley contiene normas referentes al régimen jurídico de las Administraciones respecto de las cuales no existe período de adaptación. En materia de acceso a archivos y registros se dan cita ambos aspectos en los diversos apartados del artículo 37. Fundamentalmente en el apartado 7 se regula el modo de ejercitar este derecho, todo lo cual implica configuración y desarrollo legal del derecho regulado a partir de mandato del artículo 105.b) de la Constitución (RCL 1978\ 2836 y ApNDL 2875).

Cabe entender pues, que, en lo que se refiere al régimen jurídico del ejercicio del derecho de acceso, la nueva normativa hubiera sido correctamente aplicada en el momento de resolver el recurso de reposición, pero no así en lo relativo al procedimiento, en donde resulta aplicable el procedimiento anterior. Este estará integrado, al no existir un procedimiento especial, por las normas generales de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\ 1258, 1469, 1504; RCL 1959, 585 y NDL 24708).

Las resolución recurrida deniega el derecho en cuanto al fondo sobre la base de un defecto procedimental referente a un requisito no exigible a los recurrentes al tiempo de formular su solicitud, esto es, por entender que se formuló de forma genérica.

El suplico de la demanda hay que entender que altera lo pedido en vía administrativa, pues en ésta se pedía el acceso a documentos, mientras que en la demanda se solicita genéricamente vista de todos los datos automatizados o sin automatizar.

La falta de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución no impide su invocación ni el ejercicio de tal derecho, a diferencia de lo que entendió la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979 (RJ 1979\ 3369). Bastan para el ejercicio del derecho de acceso los preceptos invocados por los recurrentes y la Ley 30/1992, si bien sólo en el aspecto sustantivo, pero no en el procedimental.

Los recurrentes basan su petición en los artículos 18.1 y 4 y 20.1.d) de la Constitución.

Han de ponderarse no sólo esos preceptos constitucionales en relación con el artículo 37 de la ley 30/1992, sino las normas referidas a los procedimientos administrativos, ya que los recurrentes interesan que se les dé vista y ser tenidos por

parte en los procedimientos que estén en curso. Debe excluirse la aplicación de la Ley Orgánica 5/1992 (RCL 1992\ 2347) respecto de los datos automatizados, en cuanto el ámbito de dicha ley se refiere a las personas físicas al protegerse su intimidad.

Los recurrentes invocan también el artículo 20.1.d) de la Constitución. El citado derecho tiene como trasfondo la formación de una opinión pública libre. Cuando este derecho se ejercita por el administrado frente a la Administración el mismo se particulariza al pasar por diferentes regímenes jurídicos.

La petición de que se informe a los recurrentes por el Ministerio del Interior de todos los antecedentes obrantes en dicho departamento acerca de ellos constituye una petición genérica.

Su enjuiciamiento debe efectuarse de forma particularizada, esto es, atendiendo a cada punto concreto en función de su particular régimen jurídico.

Debe rechazarse la petición de que se les dé vista de los expedientes en curso y que se les tenga por parte. Tal derecho no requiere de un pronunciamiento favorable genérico e indeterminado, ya que se trata de un derecho reconocido por las leyes de procedimiento. El derecho a comparecer en un procedimiento nada tiene que ver con el acceso a archivos o registros porque en éstos no hay expedientes en trámite. Sin especificar de qué concreto procedimiento o procedimientos pueda tratarse no es admisible efectuar una declaración genérica de derechos como se pretende. Ello no impide la impugnación de las resoluciones que se dicten alegando incluso un motivo de nulidad radical por haberse dictado con omisión de trámite esencial como es la audiencia.

En lo que se refiere al acceso a los archivos del Ministerio del Interior, debe precisarse que por archivo se entiende un conjunto o reunión de documentos para su conservación y, en su caso, utilización. Lo contrario serán documentos que surten efecto en expedientes o procedimientos en curso.

Debe partirse del principio de libre acceso a los archivos, sin perjuicio del principio de responsabilidad y del deber de los agentes de la Administración de guardar el debido sigilo y de la obligación de preservar cuanto pueda afectar a terceros.

Los recurrentes no pretenden acceder directamente al contenido de lo archivado, sino que se les informe por el Ministerio del Interior sobre los documentos que obran en sus archivos y registros con la finalidad de que se designe lo que pueden consultar. Alegan que se están manejando datos inexactos que les han causado perjuicios. No dicen ni exponen qué datos se están facilitando ni en qué consiste la información errónea ni sus destinatarios ni en qué consisten los perjuicios o atentados contra su honor. Sólo se precisa que los datos se están manejando a efectos policiales y ante la jurisdicción penal.

En principio la petición de los recurrentes, dado que se trata de datos con relevancia policial, puede suponer una colisión con los límites constitucionales que se deducen del artículo 105.b) de la Constitución, en relación con el artículo 37.5.c) de la Ley 30/1992. Estos límites no podían apreciarse desde el momento en que los recurrentes piden información de todos los expedientes o documentos archivados que existan sobre ellos.

No exponen los recurrentes en qué medida la negativa de la Administración lesiona el derecho fundamental al honor y qué concreta información se estaba emitiendo a partir de los datos obrantes en ficheros o documentos archivados que sea contraria a la realidad.

Las propias entidades recurrentes se han colocado por medio de una solicitud genérica, indeterminada y opaca referida a antecedentes de signo policial en una situación que hace que la Administración no pueda informar acerca de si obran sobre

ellas datos o documentos en los archivos para, llegado el caso, tener acceso a los mismos. Con la generalidad de su petición la parte actora no busca información previa al ejercicio del derecho de acceso, sino saber en qué sentido está siendo investigada, lo que no es un supuesto el artículo 105.b) de la Constitución.

El requisito del carácter específico de lo que se quiera consultar, aun cuando no fuese todavía aplicable el artículo 37.7 de la Ley 30/1992, tiene su razón de ser en que si la Administración ejerce la potestad de recabar datos a efectos policiales, forma parte de dicha potestad el deber de conservar, preservar y reservar los archivos policiales no sólo materialmente, sino también en lo que se refiere a su contenido. La Sala no atenta contra el honor del administrado si, ante una pretensión genérica y opaca, ponderando el interés del solicitante, que consiste en una violación no especificada del derecho al honor, al amparo del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo y hoy del artículo 31 de la Ley 30/1992, más el interés de terceros y el general, entiende que no es aceptable la petición.

Este pronunciamiento no impide que las entidades recurrentes podrán instar de nuevo el acceso a los archivos mediante una solicitud pormenorizada en la que se especifique cómo están siendo perjudicadas en su honor, qué datos son los que se manejan acerca de esas entidades, a la vista de la cual la Administración pondere la naturaleza y alcance de los documentos y datos archivados respecto de los que se pretende saber, primero, si existen, y, en segundo lugar, tener acceso a los mismos. Se podrá ya, sobre la base de esa especificación, integrar, llegado el caso, las excepciones del artículo 105.b) de la Constitución, en relación con el artículo 37.5 de la Ley 30/1992.

SEGUNDO En el escrito de interposición del recurso de casación presentado por la representación procesal de Asociación Civil de Dianética, Asociación Narconón Mediterránea y Droganón Los Molinos se formulan, en síntesis, los siguientes motivos casación:

«I.-Al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción (RCL 1956\ 1890 y NDL 18435), por infracción el artículo 105.b) de la Constitución.

El derecho de acceso es de aplicación directa e inmediata, según ha reconocido la doctrina.

En el mismo sentido cita las sentencias del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de junio (RTC 1981\ 18), así como las de 15 de junio de 1981 (RTC 1981\ 21), 28 de abril de 1982 (RTC 1982\ 16), 20 de diciembre de 1982 (RTC 1982\ 80) y 254/1993, de 20 de julio (RTC 1993\ 254).

Es obligación de los poderes públicos promover la aplicación de dicho derecho, obligación a la que no se dio cumplimiento por la Administración.

Las resoluciones dictadas son impropias del recto funcionamiento de la Administración al servicio de los administrados.

La resolución de 26 de febrero de 1993 y la confirmatoria de 21 de junio no eran conformes a derecho. La sentencia impugnada reconoce, en la parte que es estimatoria del recurso, que el restrictivo artículo 37 de la Ley 30/1992 no era aplicable a la solicitud formulada por los recurrentes.

Siendo esta la única causa que la Administración alegó para desestimar aquella solicitud, las resoluciones debían haberse declarado, sin más, no ajustadas a derecho y, además, debió subrayarse la necesidad de que se arbitraran los medios oportunos necesarios para que el ejercicio del derecho pudiera llevarse a cabo.

La sentencia parte de un primer error al considerar que se pretende una suerte de acceso de primer grado. Esto no responde a la realidad, sino que los solicitantes se

limitan a decir que si una Administración estima que se entorpece su funcionamiento con una petición de carácter genérico, debe otorgar una primera información del contenido de sus archivos. Esta afirmación se hacía de forma alternativa y no puede confundirse con el objeto de la petición.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (RCL 1986\ 3812 y RCL 1987, 76) regula la obligación de efectuar publicidad que incumbe a las mismas y a ello parece aludir la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas al prescribir la periódica publicación de la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.

La sentencia dice que no se indica qué datos incompletos se han manejado que hayan causado perjuicio a los recurrentes.

Sin embargo, dichas informaciones no se han relacionado en la demanda porque no es instancia oportuna para entrar a discutir su veracidad, ya que se citan como meros antecedentes para llevar a la comprensión de la Sala la utilidad de ejercicio del derecho que se solicita.

La segunda objeción de la Sala relativa a que los datos que interesan a las asociaciones recurrentes se están manejando a efectos policiales no tiene otra explicación que la contaminación que se viene produciendo respecto de las entidades demandantes por la instrucción de un procedimiento ante el Juzgado 21 de Instrucción, en el cual se ha archivado la presunta estafa por la Audiencia Nacional por carecer de fundamento. Debe añadirse que la Iglesia de la Cienciología es una institución reconocida en numerosos países de nuestro entorno cultural.

Es menester aclarar que los datos a que se pretende tener acceso no son solamente los de signo policial. El objeto de la petición no es la averiguación de las investigaciones policiales que se hayan llevado a cabo, por más que la sentencia lo afirme, sino el conocimiento mucho más amplio de los datos que figuran, en su caso, sobre las asociaciones recurrentes o sus miembros en cuanto pertenecientes a las mismas (filosofía de asociaciones, relaciones con la Administración, actividades de rehabilitación de toxicómanos...) con toda la amplitud con que la Constitución reconoce el derecho de acceso. Los solicitantes se adaptan, como es natural, a las circunstancias y organización interna de la Administración, medios personales y cuantas circunstancias haya de tener cuenta.

Contra esta petición no caben respuestas evasivas y mucho menos deducciones acerca de lo que se solicita.

Este ejercicio se ha impedido con la sola motivación del artículo 37 de la Ley 30/1992 y la sentencia, en lugar de declarar la resolución no ajustada a derecho, la confirma por otros cauces derivados de cuestiones que no han sido objeto de debate.

II.-Al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley Jurisdiccional, por infracción del artículo 20 de la Constitución.

A tenor del artículo 20 de la Constitución, las libertades de opinión, expresión e información incluyen las facultades investigar, de recibir y difundir, y vienen siendo reconocidas a las personas jurídicas, por lo que no caben limitaciones a su ejercicio.

III.-Al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 18 de la Constitución.

Una de las funciones de la información solicitada era la defensa del honor de las asociaciones recurrentes, la cual no tiene porqué ser concreta y específica respecto de

datos determinados y llevarse a cabo en este procedimiento, sino que se ejerce en otros ámbitos.

Esta es la razón de que no se señalen expresamente aquellos datos que pueden afectar al honor de las asociaciones, porque no se pretende la defensa frente a los que ya se conocen, sino saber si existen más y en qué sentido. Se está impidiendo por sentencia de modo arbitrario el uso de los medios de defensa del honor que la ley establece. Las excepciones al derecho de acceso a los archivos y registros son tasadas y deben ser interpretadas con carácter restrictivo. Entre ellas no se comprende la ausencia de determinación de los datos que han atentado contra el honor de los solicitantes.

IV.-Al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción, por inaplicación de los artículos 5, 7 y 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985\ 1578, 2635 y ApNDL 8375).

Las resoluciones judiciales no pueden restringir, menoscabar o inaplicar el contenido de los derechos incardinados en el artículo 53.2 de la Constitución. El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece el control jurisdiccional de los actos administrativos.

Los actos administrativos recurridos constituyen una limitación arbitraria de los derechos fundamentales invocados.

Termina solicitando que se dicte sentencia casando la recurrida y se pronuncie otra más ajustada a derecho por la que se acceda a la petición de los recurrentes en los términos que tienen interesados».

TERCERO En el escrito de oposición al recurso de casación presentado por el abogado del Estado se alega que los fundamentos jurídicos de la sentencia recurrida no se desvirtúan, a juicio de dicha representación, por las alegaciones formuladas de contrario, que no sirven para acreditar la realidad de la infracción de la doctrina jurisprudencial en la materia, motivo en que se funda el recurso.

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso y se impongan las costas al recurrente.

CUARTO Para la deliberación y fallo del presente recurso se fijó el día 8 de noviembre de 2000, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO El recurso de casación que enjuiciamos se interpone por Asociación Civil de Dianética, Asociación Narconón Mediterránea y Drogonón Los Molinos contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el 12 de enero de 1996, por la que se resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de 21 de junio de 1993 del Ministerio del Interior, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 26 de febrero de 1993.

En esta resolución la Administración remite al Registro Nacional de Asociaciones para consultar cuantos datos deseen, pero deniega implícitamente a las entidades solicitantes su petición de acceso a los registros, archivos, datos y expedientes obrantes en el Ministerio del Interior que aludan directa o indirectamente a las entidades Iglesia

Internacional de la Cienciología, Asociación Civil Dianética, Centro de Mejoramiento Personal Asociación Española de Mejoras Sociales y Centros de Rehabilitación de Toxicómanos Narconón Los Molinos y Narconón Mediterráneo.

Aunque la sentencia dice desestimar «en parte» el recurso contencioso-administrativo, declara que las resoluciones impugnadas no son conformes a Derecho y acuerda expresamente su confirmación.

SEGUNDO En primer término, procede desestimar la alegación de inadmisibilidad por falta de legitimación alegada por el abogado del Estado. En efecto, no ofrece la menor duda que las asociaciones recurrentes comparecen en el ejercicio de un interés directo relacionado con las consecuencias desfavorables de todo tipo que pueden resultar para su actuación como consecuencia de los documentos o datos que suponen en poder de la Administración. En consecuencia, su legitimación resulta amparada por la protección que el artículo 24 de la Constitución (RCL 1978\ 2836 y ApNDL 2875) otorga a los intereses legítimos de que en este caso resultan titulares las personas jurídicas, y no pueden resultar aplicables las restricciones impuestas a la legitimación de las asociaciones o corporaciones por la Ley de la Jurisdicción de 1956 (RCL 1956\ 1890 y NDL 18435), ya que la misma debe entenderse derogada por la Constitución en todo lo que resulte incompatible con ella.

TERCERO En el motivo primero, al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 105.b) de la Constitución, se alega, en síntesis, que el derecho de acceso es de aplicación directa e inmediata, según ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia constitucional; y que la Administración ha incumplido la obligación de los poderes públicos de promover la aplicación de dicho derecho, alegando que la petición no es individualizada en aplicación del artículo 37 de la Ley 30/1992 (RCL 1992\ 2512, 2775 y RCL 1993, 246). En su opinión, la sentencia, no obstante reconocer que dicho artículo no era aplicable a la solicitud formulada por los recurrentes, confirma las resoluciones impugnadas por otros motivos, al considerar que se pretende una suerte de acceso de primer grado y no un acceso directo a los documentos; que no se indica qué datos incompletos o lesivos del honor de los recurrentes se han manejado; y que los datos que interesan a las asociaciones recurrentes se están manejando a efectos policiales, cuando los recurrentes persiguen un conocimiento mucho más amplio de los datos que figuren sobre las asociaciones recurrentes con toda la amplitud con que la Constitución reconoce el derecho de acceso.

El motivo debe ser desestimado.

CUARTO En el proceso de instancia se ha discutido ampliamente si la regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -que en algunos aspectos es restrictiva- resulta aplicable al caso enjuiciado. La Administración ha terminado, en efecto, erigiendo el artículo 37.7 de dicha Ley en fundamento único de su resolución denegatoria (acuerdo resolviendo la reposición de 21 de junio de 1993) y la Sala de instancia considera que este precepto está correctamente invocado, aunque mal aplicado, pues resultaría de aplicación en los aspectos de procedimiento y no en los sustantivos o, según la terminología a que se acoge, de régimen jurídico.

No podemos compartir este criterio, pues el procedimiento se inicia mediante la petición de 18 de febrero de 1992, presentada bastantes meses antes de la publicación

de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la cual contiene una disposición transitoria (segunda, 1) según la cual «A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior». Para esta Sala ofrece, en consecuencia, pocas dudas que el procedimiento administrativo considerado se rige no sólo en sus aspectos procedimentales, sino también materiales, por la legislación anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo cual no obsta para que puedan tener valor interpretativo o esclarecedor las referencias a la regulación contenida en la misma.

Consideramos, pues, que la parte recurrente centra correctamente la cuestión al plantear si ha existido o no una vulneración del artículo 105.b) de la Constitución, al margen del desarrollo legislativo que realiza la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

QUINTO El derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Este derecho está reconocido por la Constitución en el artículo 105.b), con arreglo al cual: «La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten [...]».

Aun cuando este precepto pudiera pensarse que condiciona la aplicación de este derecho a su desarrollo legislativo, el Tribunal Constitucional, considerando su valor sustantivo, ha estimado, en aplicación del principio de la fuerza normativa directa de la Constitución, que dicho precepto es aplicable directamente sin necesidad de esperar a su desarrollo legislativo, que se ha llevado a cabo, básicamente 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. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981, de 8 de junio (RTC 1981\ 18), declara que «la reserva de Ley que efectúa en este punto [el caso contemplado se refiere al apartado c) del artículo] el artículo 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata».

Resulta, pues, evidente, que, en aplicación directa de la norma constitucional, este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla («en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas») y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho.

SEXTO En el caso enjuiciado es cierto que las asociaciones recurrentes formulan una petición de conocimiento de todos los documentos que directa o indirectamente pudieran afectarles. Estamos, pues, en presencia de una petición injustificadamente genérica u opaca.

Aun cuando del conjunto de sus peticiones y de los argumentos en que se fundan para formularlas se desprende que tienen un legítimo interés en conocer los antecedentes documentales en poder de la Administración que puedan perjudicarles en su honor asociativo y cuya existencia creen deducir especialmente de los informes administrativos negativos aportados en determinado proceso penal, no es incompatible con el principio de transparencia exigirles que especifiquen los datos concretos en virtud de los cuales puede producirse este perjuicio, pues a lo largo del expediente administrativo las asociaciones recurrentes han insistido en formular su petición de forma absolutamente genérica, sin concretar en un grado mínimamente razonable el tipo o características de los documentos o datos que interesan como se desprende de la petición de sus reiterados escritos, los cuales aluden a cualesquiera documentos o datos que directa o indirectamente puedan afectarlas.

SEPTIMO Sólo si la petición se hubiera formulado -o se reproduce en el futuro- en forma más concreta, se hace posible que, de existir razones para denegar el conocimiento de determinados documentos (la sentencia se refiere especialmente a la tramitación de procedimiento sancionador o de investigación penal en curso), la Administración lo motive así -o, en último término, recabe datos concretos en poder de los solicitantes que pudieran ser necesarios para localizar o individualizar los documentos en cuestión- en contra de lo que parece suponer la sentencia al admitir la posibilidad de esta causa de excepción frente a un acto administrativo que no contiene motivación alguna al respecto.

Asimismo, puede ocurrir también que los documentos por lo que la parte se interesa formen parte de procedimientos en curso. Una petición más concreta permitiría a la Administración informar sobre el estado de los expedientes en tramitación que puedan afectar a quien se interesa por ellos, salvo que lo impida el deber de secreto o de confidencialidad. Este derecho, por cierto, está hoy recogido en la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 35 [es estrecha relación con el principio constitucional que inspira la regulación del artículo 105.b) de la Constitución] dispone que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen, entre otros derechos, el derecho «A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos».

OCTAVO Los motivos segundo, tercero y cuarto, los cuales plantean la vulneración de los derechos fundamentales a recibir información y a la intimidad y de la obligación de los tribunales de prestarles amparo fiscalizando las decisiones administrativas, deben también ser desestimados, puesto que estas alegaciones no constituyen sino distintas perspectivas relacionadas con las finalidades institucionales del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, el cual se halla en una relación instrumental respecto de determinados derechos fundamentales, aun cuando no goce, en sí, de la protección reforzada de los mismos, pues, como dice la sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988, de 20 de septiembre (RTC 1988\ 161), las reglas y principios contenidos, entre otros, en el 105.b) de la Constitución «son inadecuadas para fundamentar una petición

de amparo en cuanto que en ninguno de ellos se reconocen derechos fundamentales y libertades políticas de los incluidos como amparables en el art. 53.2 de la Constitución».

NOVENO En virtud de lo hasta aquí razonado procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto y condenar en costas a la parte recurrente. Así lo impone el artículo 102.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 (RCL 1956\ 1890 y NDL 18435), hoy derogada. Esta Ley es aplicable al caso en virtud de lo ordenado por la disposición transitoria novena de la Ley 29/1998, de 13 de julio (RCL 1998\ 1741).

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la potestad emanada del pueblo que nos confiere la Constitución (RCL 1978\ 2836 y ApNDL 2875),

#### FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Asociación Civil de Dianética, Asociación Narconón Mediterránea y Drogranón Los Molinos contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el 12 de enero de 1996, cuyo fallo dice:

«Fallamos. Que desestimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de Asociación Civil de Dianética, Asociación Narconón Mediterránea y Drogranón Los Molinos contra las resoluciones reseñadas en el antecedente de hecho primero de esta sentencia, debemos declarar y declaramos que son las mismas conformes a Derecho, confirmándolas; no se hace imposición de costas».

Declaramos firme la sentencia recurrida.

Condenamos en costas a la parte recurrente.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

#### VOTO PARTICULAR

Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 260.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985\ 1578, 2635 y ApNDL 8375), formula el Magistrado Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren los Magistrados Excmos. Sres. D. Pedro Antonio Mateos García y D. Jesús Ernesto Peces Morate:

Con el mayor respeto al parecer mayoritario de la Sala y compartiendo la mayoría de los razonamientos contenidos en la sentencia dictada en cuanto al alcance del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, considero sin embargo que los mismos hubieran debido conducir a un fallo estimatorio en los términos que expongo a continuación:

1) Es cierto que las asociaciones recurrentes formulan una petición de conocimiento de todos los documentos que directa o indirectamente pudieran afectarles (con lo que estaríamos en presencia de una petición injustificadamente genérica y opaca, en la terminología de la sentencia de instancia).

2) Sin embargo, del conjunto de sus peticiones y de los argumentos en que se fundan para formularlas se desprende que tienen un legítimo interés en conocer los antecedentes documentales en poder de la Administración que puedan perjudicarles en su honor asociativo y cuya existencia creen deducir especialmente de la actuación

administrativa en su contra en determinado proceso penal. Resulta, por consiguiente, incompatible con el principio de transparencia exigirles que especifiquen los datos concretos en virtud de los cuales puede producirse este perjuicio, pues tal cosa equivale a dar por supuesto que conocen el contenido o al menos el alcance de los documentos en poder de la Administración, o que lo dan por cierto, cuando lo que pretenden precisamente es averiguarlo o confirmarlo.

3) La respuesta denegatoria absoluta de la Administración no es, por consiguiente, adecuada a derecho, dado que se funda en el carácter genérico de la petición y lo hace además apoyándose en una ley inaplicable por razones temporales. Resulta evidente que con ello se dificulta la efectividad del derecho y que el respeto a ésta sólo podía conseguirse mediante una respuesta indicativa de la documentación obrante en su poder relativa a las actividades, composición y características de las asociaciones recurrentes, aun cuando revistiera el carácter de explicación, relación o sumario indicativo, o, alternativamente, mediante la indicación de no existir documentación conocida de esta naturaleza en las dependencias administrativas en principio aptas para custodiarla, o una motivación de las razones por las cuales existen presupuestos de orden público, seguridad ciudadana o perjuicio de la intimidad de las personas que impiden el dar acceso a la documentación, o una indicación sobre la necesidad de atenerse a especiales requisitos impuesto por la normativa especial que pueda afectar a determinados datos o documentos, o, finalmente, la de hallarse la documentación existente vinculada a expedientes o procedimientos en curso (caso en el que subsiste el deber de informar, salvo cuando concorra deber de secreto sobre el estado de tales procedimientos).

4) Estimo que en el fallo hubiera procedido, estimando sustancialmente el recurso contencioso-administrativo deducido por la representación procesal de Asociación Civil de Dianética, Asociación Narconón Mediterránea y Drogranón Los Molinos contra la resolución de 21 de junio de 1993 del Ministerio del Interior, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 26 de febrero de 1993, por la que, si bien la Administración remite al Registro Nacional de Asociaciones para consultar cuantos datos deseen, se deniega implícitamente su petición de acceso a los registros, archivos, datos y expedientes obrantes en el Ministerio del Interior que aludan directa o indirectamente a las entidades Iglesia Internacional de la Cienciología, Asociación Civil Dianética, Centro de Mejoramiento Personal Asociación Española de Mejoras Sociales y Centros de Rehabilitación de Toxicómanos Narconón Los Molinos y Narconón Mediterráneo, declarar la nulidad de las citadas resoluciones y, en su lugar, ordenar a la Administración que responda a la petición deducida en forma que haga posible el ejercicio del derecho, de conformidad con lo razonado en el punto anterior.

Dado en Madrid en la misma fecha de la sentencia.

PUBLICACION.-Leída y publicada fue la anterior sentencia juntamente con el voto particular, por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, en audiencia pública celebrada en el mismo día de la fecha. Certifico. Rubricado.