

EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS. EL DERECHO DE LOS CONCEJALES Y DIPUTADOS PROVINCIALES A ACCEDER A LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS DE INTERÉS LOCAL

Joaquín Huelin Martínez de Velasco

Magistrado-jefe del Gabinete Técnico de Información
y Documentación del Tribunal Supremo

1. El artículo 105.b) de la Constitución. Sus conexiones con otros preceptos constitucionales

1.1. El artículo 105.b) de la Constitución dispone 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»

Para precisar la finalidad y alcance de este precepto constitucional resulta menester ponerlo en conexión con los otros dos apartados del mismo artículo, el a) y el c). En los dos, siempre en los términos establecidos por la ley, se garantiza la audiencia de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, ya sean de elaboración de disposiciones generales [letra a)], ya para la adopción de actos administrativos [letra c)].

En todo el artículo 105 se manifiesta una clara preocupación del constituyente por la publicidad de la actividad administrativa. La publicidad se exige a los productos administrativos, en especial a aquéllos que tienen naturaleza normativa (arts. 9.3 CE y 58 y siguientes de la Ley 30/1992), pero no sólo a ellos. Debe haber también luz y taquígrafos en el camino que ha de seguirse para obtener aquéllos y, en particular, en los depósitos en los que quedan guardados los documentos que se producen en ese camino y los que se incorporan a lo largo de él (los archivos) y en aquellos soportes en los que se anotan datos de interés que deben constar permanentemente (los registros).

El artículo 105 aparece así como una herramienta más a utilizar en la búsqueda de equilibrio en la tensión que se manifiesta entre los artículos 103 y 106 de la propia norma fundamental, entre la necesaria eficacia administrativa y su irrenunciable sometimiento al ordenamiento jurídico, en fin, entre las prerrogativas de las Administraciones públicas y las garantías de los administrados.

1.2. En el artículo 105. b) de la Constitución aparece, pues, un principio básico para la articulación de las relaciones entre las distintas Administraciones públicas y los ciudadanos, cuyo objetivo es facilitar la publicidad de las entrañas administrativas, en los términos establecidos en la ley. Pero no queda ahí, pues ese principio se actúa mediante el reconocimiento a los ciudadanos de un derecho subjetivo, el de acceso a los registros y archivos administrativos que, por lo dicho, es un derecho de configuración legal.

La Constitución se remite a la ley para la determinación del contenido de un derecho que ella se reduce a delimitar de modo negativo. El constituyente garantiza el derecho a acceder a los archivos y registros públicos, pero quiere que el acceso sólo llegue allí donde no queden afectados la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Ahora bien, el derecho en cuestión no es un fin en sí mismo. Ya he dicho que es una herramienta, y no lo es sólo para, mediante la publicidad de la actividad y productos administrativos, embridar a sus autoras, dejándolas reducidas a las organizaciones serviciales y subordinadas que nunca pueden dejar de ser, sino también para garantizar la efectividad de otros derechos de los ciudadanos y entre ellos, en primer lugar, aquéllos que tienen el carácter de fundamentales.

A nadie se le escapa, en una primera reflexión, la íntima relación de instrumentalidad que existe entre el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y archivos administrativos y sus derechos fundamentales a la libre información –presupuesto de la libertad de opinión–, a la participación política y a la efectiva tutela judicial (así ha tenido ocasión de ma-

nifestarlo la Sala 3ª –Sección 6ª– del Tribunal Supremo en sentencia de 30 de marzo de 1999, dictada en el recurso de casación 6563/94). Si nos detenemos en la otra cara de la moneda, tampoco puede desconocerse las conexiones que existen entre el derecho de un ciudadano a acceder a un archivo o registro administrativo y el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de las personas cuyos datos constan en ellos.

1.2.1. *Las conexiones con la libertad de información*

No es necesario reiterar aquí lo que, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional, es hoy un lugar común: el carácter preeminente de la libertad de información como presupuesto de la formación de una opinión libre, que, por estar indisolublemente unida al pluralismo político, es fundamento de todo sistema democrático. Ni que decir tiene que esa preeminencia queda reforzada si la información se canaliza a través de quienes tienen por su quehacer profesional la canalización de la información pública libre (por todas, SSTC 12/1982, 240/1992).

En el cumplimiento de esa trascendental función de formar una opinión pública libre, el Tribunal Constitucional ha sentado una doctrina mediante la que ha reconocido a los medios de comunicación amplias facultades para acceder a las actuaciones y documentos judiciales (v.gr.: SSTC 30/1982 y 13/1985). Si ello es así, ninguna razón hay para no llegar a igual conclusión en relación con las actuaciones de las Administraciones públicas y sus archivos y registros (*vide* Juan Francisco Mestre Delado, «El derecho de acceso a archivos y registros administrativos [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]», págs. 83 y siguientes; Monografías Civitas, Ed. Civitas, Madrid-1993).

Las razones que justifican desde el artículo 20 de la Constitución limitar el secreto de las actuaciones judiciales y abrir las puertas de los juzgados y tribunales a los medios de comunicación social, son en esencia las mismas que autorizan a concluir que la actividad administrativa, los soportes en que queda documentada, los archivos en que éstos se custodian y los registros en que se contienen datos de interés para la formación de una libre opinión pública deben también estar abiertos a aquellos medios. Siempre, claro está, dentro de los parámetros y con las pautas señaladas por el máximo intérprete de la Constitución (*vide* SSTC 76/1995 y 176/1995):

- a) los datos que se trata de recabar y difundir deben ser noticiosos o noticiables, esto es, han de encerrar trascendencia pública y ser necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva;
- b) han de ser veraces, esto es, han de ser hechos cuya veracidad el comunicador haya contrastado, aunque después resulten inciertos;

c) no pueden afectar al honor, a la intimidad o a la propia imagen de terceros.

Por lo demás, como ha puesto de manifiesto Mestre Delgado, nada hay en el artículo 105.b) de la Constitución que impida reconocer a los medios de comunicación social la titularidad del derecho que se está analizando.

1.2.2. Conexiones con el derecho a participar en los asuntos públicos. Remisión

El art. 23 de la Constitución reconoce, en su apartado 1, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes, elegidos libre y periódicamente en un sistema de sufragio universal y, en el 2, el derecho a acceder, en condiciones de igualdad y de acuerdo con lo dispuesto en la ley, a las funciones y cargos públicos.

El Tribunal Constitucional, en un amplio cuerpo de doctrina, ha precisado el contenido de estos derechos, que lo son de configuración legal. El derecho a la participación política es un derecho que, en lo que aquí interesa, no sólo garantiza el acceso a los cargos de representación política y protege de un cese arbitrario, sino que, puesto en conexión con el derecho a acceder a las funciones y cargos públicos, también garantiza el ejercicio de los mismos sin mediatización ni perturbación alguna. Ese ejercicio, de acuerdo con la naturaleza de derecho fundamental de configuración legal, ha de serlo de conformidad con lo dispuesto en la ley. Es la ley, comprensiva en su caso de los reglamentos parlamentarios, la que ha de ordenar los distintos derechos y facultades que conforman el estatuto de los diversos públicos y cargos públicos (por todas, SSTC 161/1988 y 30/1997).

Pues bien, no puede caber la menor duda que el ejercicio legítimo por los representantes políticos de su derecho *ex* artículo 23 de la Constitución reclama el que aquéllos, en los términos establecidos por la ley, puedan tener acceso a toda la información que resulte menester para el correcto cumplimiento de su función. Por este cauce, el derecho reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución se adentra en el ámbito más restringido, pero también más privilegiado, de los derechos fundamentales y libertades públicas, con la protección reforzada que ello comporta.

En la medida en que el acceso a la información depositada en los archivos y registros administrativos sea imprescindible para el ejercicio por los representantes políticos de las funciones propias de su cargo, el derecho a aquel acceso se integra en la constelación de las facultades propias del derecho fundamental a la participación política (*vide* SSTC 161/1988, 181/1989 y 220/1991 y SSTs, 30.70, de 17 de noviembre de 1997 y 25 de junio de 1999).

Sobre este particular me detendré más adelante en relación con los cargos de representación política en el ámbito local.

1.2.3. *La conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva*

El derecho que reconoce el artículo 105.b) es, como ya ha quedado dicho, un instrumento en la constante tensión entre privilegios de la Administración y derechos de los ciudadanos. Es una herramienta en el necesario control judicial de la actuación de las Administraciones públicas, diseñado con gran amplitud por el artículo 106 de la Constitución. Ese control se actúa mediante el ejercicio de las acciones que el ordenamiento jurídico atribuye a quienes, en cada caso, están legitimados para ello, que, en cuanto tales, son titulares de los derechos que garantiza el artículo 24.

Pues bien, para la efectividad de la tutela judicial que se presta en el ejercicio de acciones por los administrados frente a las Administraciones, en muchos casos resulta imprescindible obtener información –bien por el juez en el seno del proceso, bien por las partes antes de promoverlo– sobre los datos que constan en los archivos y registros de aquéllas. Aquí, el derecho de acceder a los registros y archivos administrativos entronca con el citado derecho fundamental. En la medida en que se cierre el acceso y ello impida la debida promoción de una acción judicial frente a una Administración pública o, una vez ejercitada la acción, la adecuada defensa de la propia posición en el proceso, el desconocimiento del derecho *ex* artículo 105.b) de la Constitución puede ser determinante de la vulneración de derecho a una efectiva tutela judicial.

Ahora bien, el derecho a la efectiva tutela judicial no es absoluto e incondicionado, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución, que encuentran sus límites allí donde entran en confrontación con otros derechos y valores constitucionalmente protegidos (por todas, *vide* SSTC 11/1981 y 181/1990). Hay documentos administrativos inaccesibles o de acceso restringido, como aquellos a los que se refiere la Ley 9/1968, de 5 de abril, de secretos oficiales (modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre), si bien los obstáculos que de ello pudieran derivarse para la garantía del artículo 24.1 de la Constitución quedan removidos por la posibilidad de control jurisdiccional de la decisión del Gobierno sobre la clasificación o desclasificación de documentos (*vide* STS, 30 Pleno, de 4 de abril de 1997).

En cualquier caso, la plena efectividad de un Estado de Derecho como es el nuestro demanda que no existan reductos donde los jueces y tribunales, en el ejercicio de la función jurisdiccional que el constituyente les atribuyó, no puedan entrar. Aquéllos, para decidir las controversias jurídicas ante ellos suscitadas, deben tener en sus manos la entera realidad sobre la que han de emitir su juicio, sin que haya porciones de la misma sustraídas a su conocimiento. El secreto administrativo puede y debe exis-

tir para los ciudadanos cuando se den los requisitos establecidos por el legislador, pero no para quienes tienen como una de sus funciones controlar el sometimiento al ordenamiento jurídico de las Administraciones públicas.

Instrumentos hay para salvaguardar los dos bienes jurídicos en conflicto –tutela judicial y secreto administrativo– sin necesidad de sacrificar ninguno de ellos. Algunos se encuentran ya recogidos en nuestros textos positivos. Tal es el caso del artículo 88.2 de la Ley Orgánica 3/1979, de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional, que permite al máximo intérprete de la Constitución recabar de los demás poderes públicos la remisión de toda clase de documentación, incluso la declarada secreta, adoptando las medidas pertinentes para preservar el secreto. Tampoco debe existir secreto para el Defensor del Pueblo, que puede acceder a los archivos y registros en los que se contengan documentos declarados secretos, garantizando en todo caso la reserva (art. 22 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril).

Se echa de menos en la reciente Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000, de 7 de enero) una previsión análoga, sobre todo si se tiene presente que dicha Ley es de aplicación supletoria en los demás órdenes jurisdiccionales. En su artículo 232.1 se limita la Ley a establecer un deber general de las Administraciones públicas y entidades oficiales de expedición de las certificaciones y testimonios que sean solicitados por los juzgados y tribunales y de exhibición de los documentos que obren en sus dependencias y archivos, «excepto cuando se trate de documentación legalmente declarada o clasificada como de carácter reservado o secreto». No se establece aquí, como para el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo, un principio general de acceso a la documentación administrativa, incluso la declarada secreta, garantizando en todo caso la reserva.

2. Un referente: la transparencia administrativa en el Derecho comunitario

La legitimación que se exige en un Estado democrático de Derecho a la Administración pública, determinó que en la década de los años 60 del pasado siglo las legislaciones de los países de Europa occidental, que iniciaban el proceso de formación de una Europa unida (en aquel momento sólo económicamente), fueran introduciendo cauces para hacer más diáfanos sus organizaciones administrativas, viniendo a reconocer a sus ciudadanos el derecho de acceso a los registros y archivos administrativos, si bien en sectores materiales determinados y no de forma generalizada.

A este esfuerzo se incorporó la Unión Europea en los últimos años de la década de los 80, y lo hizo de forma decidida, si bien pueden barruntarse ya en los Tratados constitutivos determinadas medidas con cierta incidencia sobre la transparencia de la Administración comunitaria, como el principio de que los ciudadanos europeos tienen el derecho a conocer las razones que animan a las instituciones comunitarias a adoptar actos que directa o indirectamente afectan o pueden afectar a sus intereses y expectativas legítimas.

A partir de aquí, y en forma progresiva, el derecho de los ciudadanos a ser informados de las actividades de la Administración europea ha ido asentándose en distintos sectores del Derecho comunitario. Cerrillo I Martínez destaca el sector de la función pública, con el derecho de los funcionarios a conocer su expediente personal, el sector financiero, el de tratamiento de datos personales y el de los archivos históricos.

Pero donde realmente se ha producido la eclosión de la transparencia administrativa en el ámbito comunitario ha sido en el del medio ambiente. El 40 Programa de Medio Ambiente de 1987 insistió en la necesidad de una mayor transparencia en este sector. Ello dio sus frutos en la Directiva 85/377/CEE, en la que se somete a la máxima publicidad a las solicitudes de autorización relativas a los proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental, y en la Directiva 89/618/EURATOM, de información sobre medidas de protección de la salud y decisiones adoptadas con ocasión de accidente nuclear o en caso de otra emergencia de esa naturaleza.

Es con la Directiva 90/313, del Consejo, sobre libertad de acceso a información en materia de medio ambiente con la que la transparencia administrativa, articulada mediante el reconocimiento de un derecho general de información por parte de cualquier persona física o jurídica que lo solicite sin necesidad de acreditar un interés determinado, queda consagrada definitivamente en el ámbito comunitario.

3. Los perfiles legales del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en el Derecho español

3.1. Los titulares del derecho

La ley a la que se remite el artículo 105 de la Constitución es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que en su artículo 37, como el 105 del texto constitucional, utiliza el vocablo «ciudadanos» para referirse a los titulares del derecho.

Para llenar de contenido el término «ciudadanos», conviene no olvidar el carácter instrumental que tiene, como ya ha sido reiterado aquí, el derecho de acceso a los registros y archivos administrativos. Es un cauce para alcanzar la plenitud de determinados derechos y, principalmente, los constitucionales a los que hemos hecho mención. Basta entonces con enfocar el objetivo en los titulares de estos derechos para descubrir quién o quiénes sean los titulares de aquél.

Así las cosas, podemos ya afirmar que pueden ser titulares del derecho *ex* artículo 105.b) de la Constitución quienes lo son o pueden serlo de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, a la libertad de información, a la libertad política y al acceso a las funciones públicas y, en fin, a la tutela judicial efectiva. En suma, las personas físicas y jurídicas titulares de los mismos.

3.2. Los sujetos pasivos del derecho

Ninguna dificultad ofrece la determinación de los sujetos que están obligados a facilitar el ejercicio del derecho en cuestión. Si se trata de acceder a los archivos y registros administrativos, serán las administraciones públicas de los que dependen quienes deban franquear las puertas de dichas dependencia a los titulares del derecho.

Dentro del aquél concepto, –el de administraciones públicas– deben quedar englobadas, no sólo las Administraciones públicas territoriales –Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales–, sino en general toda Administración pública Bsea territorial, corporativa o institucional– y todo sujeto de derecho que, por ejercer funciones públicas –propias o delegadas–, es gestor, administrador o depositario de archivos y registros de naturaleza administrativa.

3.3. El contenido del derecho

3.3.1. *Su delimitación positiva. El concepto de archivos y registros administrativos*

Un archivo administrativo es un depósito donde, con criterios racionales de ordenación, se encuentran depositados expedientes de esa naturaleza, que, a su vez, son un conjunto ordenado de documentos. Por su parte el concepto de registro es bifronte: de un lado es, como ha dicho Castells («El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 10, 1084, págs. 135 y ss.), un instrumento de control de los documentos administrativos cuando entran, circulan y salen de la oficinas públicas. Pero también es, en un sentido más amplio y comprensivo del anterior, aquel soporte en que se anotan ciertos datos que deben constar de forma permanente.

En cualquier caso, desde la perspectiva del artículo 105.b) de la Constitución, el concepto de registros y archivos administrativos es, una vez más, instrumental. Se reconoce el derecho de acceso a los mismos porque en ellos se encuentran depositados documentos o constan datos relevantes para la plena efectividad de los derechos sustantivos de los que el mencionado artículo 105.b) es herramienta.

Siendo ello así, la determinación del ámbito objetivo del derecho obliga a centrar la atención en el concepto de documento y en el de asiento registral, y para ello resulta sumamente útil el artículo 37 de la Ley 30/1992, que en su apartado 1 se refiere a los documentos, y –cabe añadir aquí– asientos registrales, cualquiera que sea su forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen, y el soporte material que los sustente.

3.3.2. *Su delimitación negativa. Las materias excluidas*

El artículo 105.b) de la Constitución, después de reconocer el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, los excluye a renglón seguido en los casos de afección de la seguridad y defensa del Estado, de la averiguación de los delitos y de la intimidad de las personas. Además del anterior limitación expresa del derecho que venimos estudiando, ninguna duda puede haber de la existencia de otras barreras al mismo, en concreto de las que vienen impuestas por la necesidad de proteger y dar efectividad a otros derechos (por ejemplo, el honor) y otros valores constitucionalmente protegidos (por ejemplo, la protección de la familia).

Mayor duda plantea la posibilidad de que el legislador imponga otros límites distintos de los expresados. De hecho, el artículo 37 de la Ley 30/1992 excluye el derecho de acceso en los expedientes que afecten a los actos políticos, a materias protegidas por el secreto comercial o el industrial y a los relativos a actuaciones derivadas de la política monetaria.

En principio, nada se opone a que la Ley, a la que se remite el artículo 105 de la Constitución, añada nuevos supuestos de exclusión del derecho a acceder a los registros y archivos administrativos distintos de los expresamente previstos en el precepto constitucional citado, siempre que, como ha quedado dicho, con ello se trate de proteger otros bienes y derechos constitucionales.

3.3.2.1. *La seguridad y defensa del Estado*

La justificación de esta exclusión es clara. Esta es una limitación del derecho de acceso común en el derecho comparado y que encuentra su razón de ser en la salvaguarda del sistema de convivencia que, precisamente, garantiza aquel derecho.

Así las cosas, de existir alguna duda ésta se suscita a la hora de determinar qué haya de entenderse por «seguridad y defensa del Estado». Para ello resulta conveniente acudir a la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio,

en la que se establecen los criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar y en cuyo artículo 2 se define la defensa del Estado y sus objetivos. En este artículo se dice que la «defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión», con el fin de «garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria».

Se trata, como se ve, de un concepto ciertamente amplio, susceptible, además, de ser objeto de una interpretación extensiva. En la medida en que nos encontramos ante una excepción al ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido, la interpretación debe ser en todo caso restrictiva y para ello, como aconseja Mestre Delgado, es recomendable acudir a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, que pone las cosas –valga la redundancia– en su sitio. La seguridad y defensa del Estado que justifica la exclusión de la transparencia administrativa es aquella que queda puesta en cuestión en situaciones excepcionales de grave alteración del libre y pacífico ejercicio de sus derechos y libertades por los ciudadanos, del funcionamiento de las instituciones democráticas o del de los servicios públicos esenciales para la comunidad (art. 13.1), situaciones que, claro está, engloban los casos de amenaza por la fuerza de la soberanía e independencia de España, de su integridad territorial y del ordenamiento constitucional.

3.3.2.2. La averiguación de los delitos

Esta exclusión viene referida a la actividad administrativa que coadyuva con el Poder Judicial en la averiguación y persecución de hechos delictivos. No se trata aquí, pues, del secreto sumarial, que tiene su régimen específico, aunque su razón de ser sea la misma.

Para precisar el alcance de esta exclusión del derecho de acceso a los registros y archivos administrativos es útil tener en cuenta el bien jurídico que con ella se pretende proteger, que es el mismo que se tutela con la declaración de secreto sumarial: remover todo obstáculo en la averiguación de los delitos y en la determinación de las personas responsables de los mismos y salvaguardar los derechos fundamentales y libertades públicas de terceras personas

Así las cosas, cuando se trata de expedientes para la averiguación de delitos la transparencia administrativa no debe ceder ante el secreto en todo caso, sino sólo cuando su publicidad comprometa la finalidad perseguida con la tramitación del expediente o pueda lesionar los derechos fundamentales y libertades públicas de terceros. Tal es el sentido que a esta exclusión ha dado el art. 37 de la Ley 30/1992, en su apartado 5.c)

3.3.2.3. La intimidad de las personas

La protección del derecho a la intimidad como causa de exclusión del derecho a acceder a los registros y archivos administrativos, es tratada en estas jornadas por otro ponente. Bastan aquí dos pinceladas.

Primera: la amplitud de esta exclusión viene determinada por la extensión del mencionado derecho fundamental. En otras palabras, el derecho de acceso a los registros y archivos administrativos debe excluirse en aquellos casos en que la exclusión sea imprescindible para dejar indemne el ámbito propio y reservado de toda persona frente a la acción y conocimiento de los demás, imprescindible para mantener una calidad mínima de la vida humana. Cuál sea la extensión de ese ámbito es algo que varía de unas sociedades a otras y de un momento histórico a otro, pero que en una sociedad pluralista como la nuestra, ideológicamente heterogénea, debe ser determinada por los órganos del Poder Judicial (*vide* SSTC 231/1988 y 171/1990).

Nuestro ordenamiento jurídico ofrece numerosos ejemplos de esta exclusión. Desde el ámbito tributario (artículo 111 de la Ley General Tributaria) hasta el de la función pública estadística (artículo 13 de la Ley de la Función Pública Estadística), pasando por la nuclear del tratamiento de los datos personales (Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal).

Segunda: la intensidad de la protección que demanda la intimidad de las personas es tal que, en ocasiones, no sólo excluye el acceso a los datos de carácter personal sino que demanda su destrucción. No se trata aquí de una excepción del derecho de acceso a los archivos o registros administrativos, sino de la destrucción de éstos. Recientemente, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en resolución de 26 de enero de 2000, ha acordado la destrucción íntegra del expediente de peligrosidad social de un ciudadano, previa entrega al mismo de una copia testimoniada, razonando que el interés histórico en la conservación del expediente no puede prevalecer sobre el derecho a la intimidad de aquél

3.3.2.4. Los actos políticos del Gobierno de la Nación y de los de las Comunidades Autónomas y las actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria

Sería un error hacer coextensa esta exclusión con la inimpugnabilidad contencioso-administrativa de los llamados actos políticos de gobierno, tradicional en nuestro derecho. En primer lugar, porque la finalidad de aquella exclusión y la de esta inimpugnabilidad son diversas. Y, en segundo término, porque hoy, después de la Ley 29/1998, los actos políticos son controlables por los tribunales de lo contencioso-administrativo en los términos del artículo 2.a) de la mencionada Ley.

El bien jurídico, de dimensión constitucional, que se pretende proteger con esa exclusión es la eficacia administrativa (Santamaría Pastor). Siendo ello así, la exclusión sólo será operativa en la medida en que resulte imprescindible a tal fin. Dicho de otra forma, no todos los expedientes relativos a los actos políticos (singularmente los atinentes a la política monetaria) deben quedar excluidos del derecho de acceso, sino sólo aquellos y en la medida imprescindible en que resulte menester para garantizar la operatividad de las decisiones adoptadas por los órganos que tienen constitucionalmente atribuida la dirección de la vida política.

Y esta exclusión debe ser interpretada muy restrictivamente si se tiene presente que el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos coadyuva, como se ha visto, a la formación de una opinión pública libre y plural, que desarrolla sus máximas potencialidades precisamente en la actividad política.

3.3.2.5. Las materias protegidas por el secreto industrial o comercial.

Aquí, para justificar la exclusión, entran en juego otros bienes y valores. Se trata de proteger la investigación e innovación tecnológicas e industriales, con el fin de impulsar la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130 de la Constitución). Manifestaciones singulares de esta exclusión se encuentran en la Ley de Patentes de 1986 y en la de Competencia Desleal de 1991. Es claro –aquí con más razón que en otras exclusiones, por la índole de los bienes jurídicos que con ellas se trata de proteger– que el cierre del acceso a los registros y archivos en que se contengan datos de esta naturaleza debe limitarse exclusivamente a los datos que, habida cuenta aquella finalidad, deben quedar cubiertos por el secreto; la exclusión no puede ir más allá y la interpretación sobre su extensión debe ser estricta.

3.3.2.6. Las exclusiones por remisión

El artículo 37.6 remite a sus disposiciones específicas el acceso a determinados tipos de registros. Pues bien, tres de esas remisiones son verdaderas exclusiones, pues la legislación específica respectiva excluye todo tipo de información sobre los datos de que se trata. Son los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas [art. 8.a) de la Ley 9/1968], los expedientes que contienen datos sanitarios y personales de los pacientes (art. 10.3 de la Ley 14/1986, General de sanidad) y los archivos con fines estadísticos dentro del ámbito de la función pública estadística (arts. 13 y ss. de la Ley 12/1989).

3.4. El ejercicio del derecho

El acceso a los registros y archivos administrativos, en los casos en que proceda, debe realizarse de forma en que no se afecte el normal desenvolvimiento del correspondiente servicio público (arts. 37.7 de la Ley 30/1992 y 230.2 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales). En cualquier caso, no son admisibles las peticiones genéricas e indeterminadas de información (salvo en el caso de investigadores con interés histórico, científico o cultural relevante). La petición debe ser individualizada (art. 37.7 citado).

El derecho de acceso se ejerce principalmente mediante la consulta directa de los documentos y conlleva el derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los documentos cuyo examen ha sido autorizado (arts. 37.8 de la Ley 30/1992 y 230.2 del Reglamento aludido).

4. En particular, el derecho de los concejales y diputados provinciales a acceder a la información y documentos de interés local

4.1. Introducción

Ha quedado dicho *ut supra* que el ejercicio legítimo por los representantes políticos de su derecho *ex* artículo 23 de la Constitución reclama que, en los términos establecidos por la ley, puedan tener acceso a toda la información que resulte menester para el correcto ejercicio de su función y que, por este cauce, el derecho reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución se adentra en el ámbito más restringido, pero también más privilegiado, de los derechos fundamentales y libertades públicas, con la protección reforzada que ello comporta.

Pues bien, aquí la protección del derecho de acceso es máxima. Dicho a la inversa: la transparencia administrativa debe ser casi total. La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local hace, en su artículo 77, una declaración de principios al disponer que «los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función».

Se trata de un derecho que se reconoce individualmente a cada representante local (STS, 30.40, de 18 de octubre de 1995), tenga o no tenga área de gobierno (STS, 30.70, de 26 de febrero de 1996).

Este derecho es después disciplinado en los artículos 14 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

4.2. El acceso libre

Hay casos en que los concejales y diputados provinciales pueden acceder a la información precisa para el ejercicio de sus funciones directamente, sin necesidad de previa autorización del Alcalde o Presidente de la Diputación. Son aquellos a los que se refiere el artículo 15 del Reglamento citado:

- a) Cuando se pretende acceder a informaciones propias de las responsabilidades de gestión del Concejal o Diputado que recaba ser informado.
- b) Cuando la información interesada afecta a asuntos que deben ser tratados en órganos colegiados de que forme parte el solicitante de la información. En estos casos, la documentación de los asuntos incluidos en la orden del día deberán estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria (art. 84 del Reglamento).
- c) Cuando se trate de resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- d) Cuando se trate del acceso a la documentación que es de libre acceso para los ciudadanos.

4.3. El acceso autorizado

En los demás casos, el Diputado o Concejal debe ser autorizado por el Presidente de la respectiva Corporación. En estos supuestos, una vez hecha la solicitud, se entiende otorgada la autorización por silencio si transcurren cinco días sin resolución o acto expreso denegatorio. En cualquier caso, la denegación expresa ha de ser motivada (arts. 77.2 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, en redacción de la Ley 11/1999, y 14.2 y 3 del Reglamento citado).

4.4. El ejercicio del derecho

Dada la íntima conexión del derecho a acceder a los archivos y registros administrativos por parte de los concejales y diputados provinciales con el derecho fundamental a la participación política, la instrumentación que hace el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales del ejercicio de este derecho es más flexible que el régimen general previsto en la Ley 30/1992, permitiendo al que ejercita el derecho retirar la documentación precisa de los archivos y registros en que se encuentre depositada, previa firma de un acuse de recibo y con el límite de no sacarla de la Casa Consistorial o del Palacio Provincial.

El derecho se articula mediante la consulta de la documentación y sólo se pueden obtener copias en los supuestos de acceso libre y en los demás casos si lo autoriza el Presidente de la Corporación. No obstante, el Tribunal Supremo, interpretando de forma amplia y flexible los preceptos del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que disciplinan este derecho (STS, 30.70, de 5 de mayo de 1995), ha sostenido que el derecho a la información de los concejales y diputados provinciales integra el de obtener en todo caso copias o fotocopias, y no sólo en los de acceso libre (*vide* STS, 30.40, de 27 de diciembre de 1994).

A los concejales y diputados provinciales se les reconoce el derecho a ser informados mediante el acceso a los archivos y registros administrativos en cuanto tales, para el ejercicio de su función representativa. El derecho sólo está justificado en atención al fin que se persigue con su ejercicio. Es por ello que la información sólo puede ser solicitada en la medida en que sea necesaria para hacer posible el desarrollo de aquella función y que sobre los concejales y diputados provinciales pesa la obligación de guardar reserva de la información que obtengan por este cauce. Ahora bien, ello no comporta que en la solicitud deban acreditar en qué medida es necesaria la información para el ejercicio de su función; basta con indicar en aquélla que se necesita para el ejercicio de la función representativa (STS, 30.70, de 26 de febrero de 1996). ■

Bibliografía

- ÁLVAREZ RICO, Manuel y ALVAREZ RICO, Isabel. «Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». *Revista de Administración Pública*, núm. 135, septiembre-diciembre de 1994, págs. 473 a 494.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí. «La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente (el derecho de acceso a la documentación administrativa)». Editorial Tirant lo Blanch. Valencia-1998
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco. «El derecho de acceso a archivos y Registros administrativos [análisis del artículo 105.b) de la Constitución]». *Monografías Civitas*. Editorial Civitas. 10 Edición, Madrid-1993.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. «El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos». Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Estudios. Madrid-1989.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente». *Revista de Administración Pública*, núm. 137. Mayo-agosto de 1995, págs. 31 a 55.