

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 6.^a), de 17 de diciembre de 2012 (ROJ STS 8890/2012)

Derecho de acceso a la información de los miembros de órganos colegiados

1. Normativa aplicable en materia de acceso a la información de miembros pertenecientes a órganos colegiados. Reconocimiento constitucional y desarrollo legislativo del Derecho

La sentencia que se referencia tiene como objeto delimitar el alcance del derecho de acceso a la información y su aplicación en el funcionamiento de los órganos colegiados. En concreto analiza el derecho que tiene cada uno de los miembros de estos órganos de acceder a la documentación que luego es debatida en el Pleno. Si bien la sentencia termina denegando la petición del recurrente y entiende que no existe vulneración de su derecho de acceso a la información, da pautas de cuál debe ser la forma de proceder de los titulares del derecho para solicitar dicha información y conseguir una satisfacción de sus pretensiones en sede judicial. También se indica qué tipo de información puede ser requerida y la forma en la que debe entregarse, todo ello supliendo la inexistencia de una normativa básica general que determine un procedimiento concreto.

Este derecho se constitucionaliza en el artículo 105.b) de la norma fundamental reconociendo el principio de transparencia administrativa y pasa a informar la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, procedimiento común aplicable no solo a administraciones sino también a aquellos entes que no son Administración Pública pero internamente se rigen por la normativa administrativa, como es el caso de instituciones como el Defensor del Pueblo, el funcionamiento interno de las cámaras legislativas, el Consejo del Poder Judicial o, como en el supuesto que se trata aquí, los colegios profesionales y sus órganos de gobierno.

A través de esta Ley 30/1992 la exigencia de acceso a la información llega, por tanto, al funcionamiento de órganos de gobierno de colegios profesionales y otras instituciones, lo que ya aclaró la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1997 (Ref. Iustel. 317527) o el Consejo de Estado en su Dictamen 952/92 (C. E. Dictamen núm. 952.92, Sección 3, de 16 de julio de 1992). También toda la reflexión doctrinal que plantea el ejercicio de este derecho debe ser tenida en cuenta, dado que aclara cómo deben entenderse los límites al ejercicio del derecho.

Uno de los límites se advierte en el propio texto constitucional. Las excepciones de la norma fundamental tienen como finalidad preservar la seguridad y defensa del

Estado, o la intimidad de las personas (regulada posteriormente en la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal).

Otro de los límites, como defienden diferentes autores, se localiza en la necesidad de garantizar el principio de eficacia administrativa, lo que obliga a la administración a ser transparente pero también a mantener cierto secreto para poder actuar eficazmente. A esta reflexión de Sainz Moreno, referida al complejo equilibrio entre publicidad y secreto, se debe añadir que la eficacia obliga en la práctica a imponer plazos al ejercicio del derecho de acceso a la documentación. La sentencia que se comenta ahora es buena prueba de ello.

Por tanto, el acceso a la información no es solo un derecho a ejercitar por terceros frente a la Administración Pública, sino que también es un principio que rige en el propio seno de la Administración y del funcionamiento de los órganos colegiados. Tiene pues un aplicación «ad extra», pero también «ad intra» en las instituciones que se rigen por el Derecho Administrativo, como es el caso del Consejo General del Notariado, que es el órgano que dicta el acto recurrido en la sentencia.

La exigencia de un funcionamiento transparente es en beneficio del interés general y también de los miembros que forman los órganos puesto que, además, constituye ésta una forma de control de la actividad realizada. Por ese motivo el artículo 24.1.e de la Ley 30/1992 advierte de la necesidad de informar con antelación a los miembros que forman parte de órganos colegiados, con el fin de que formen su voluntad, tengan tiempo de prepararse para las reuniones que se celebran y puedan cumplir con su deber de control de la actividad de las instituciones de las que forman parte exigiendo de manera efectiva la rendición de cuentas.

Por tanto, podemos decir que el acceso a la información, como dice Debbasch, se debe considerar como una tercera generación de derechos del hombre y también como un medio de control de la actividad administrativa y de los órganos regidos por el derecho administrativo. Eso sí, en nuestra Constitución no se regula como derecho fundamental, pero se trata de un derecho subjetivo que permite satisfacer de forma instrumental otros derechos fundamentales, como el de comunicar y recibir libremente información veraz (artículo 20.1.d) o el de participación en los asuntos públicos (artículo 23 CE). De ahí la importancia de la labor jurisprudencial en torno al mismo.

2. Regulación del derecho de acceso a la información de los miembros de órganos colegiados: límites y protección jurisdiccional

La sentencia que nos ocupa analiza la posible vulneración del artículo 24.1.e) de la Ley 30/1992 que regula el funcionamiento de los órganos colegiados y reconoce a los miembros el derecho a «obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas». En el recurso de casación se considera infringido el derecho por una posible «insuficiencia de la información proporcionada a los Decanos integrantes del Pleno del Consejo General del Notariado».

El fundamento sexto de la sentencia analiza la cuestión planteada y establece una serie de criterios que, entendidos a sensu contrario, y aplicando la propia jurisprudencia del tribunal en otro caso, aclaran las pautas a seguir para conseguir la tutela judicial en materia de acceso a la información:

Dice la sentencia que no se vulneró el derecho de acceso a la información de los miembros del Consejo puesto que la información (aunque era parcial) sobre los presupuestos a aprobar se recibió con siete días de antelación. Debe recordarse que, según el apartado a) del mismo precepto 24.1 de la LRJ Y PAC, se establece un plazo mínimo de recepción del contenido del orden del día de las reuniones y de la información sobre los temas que figuran en el mismo de cuarenta y ocho horas. Por tanto, esa es la protección de la ley de bases o de mínimos que regula el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados. El derecho queda garantizado si la información se recibe en un plazo mínimo de dos días, dado que así se reconoce en la Ley. Por tanto el derecho se encuentra garantizado si la información se recibe con esas cuarenta y ocho horas de antelación.

Es cierto que el contenido de la información suministrada a los miembros debe cumplir con unos mínimos que también se indican en la sentencia y el artículo 24.1.e: la información debe ser lo suficientemente precisa como para que permita a los miembros del órgano cumplir con las funciones que le han sido asignadas. La sentencia, en este punto, erige unos criterios para poder entrar sobre la valoración de este concepto ciertamente indeterminado. Para proceder a valorar si la información es precisa el recurrente deberá haber efectuado previamente al órgano alguna «solicitud a requerimiento a fin de obtener información complementaria». Además ese requerimiento no debe ser general y abstracto. La STS de 3 de junio de 1995 (lustel: 278859) estima la solicitud de acceso a la información de un concejal que hizo unas peticiones «específicas y determinadas, referidas a asuntos concretos, que podían ser atendidas mediante la exhibición de los expedientes... Lo que en absoluto había de determinar el colapso de la actividad municipal». Además el tribunal considera preciso también que el solicitante aclare de forma expresa cuál fue la información omitida y en qué impedía a la recurrente formar su voluntad para decidir. Por tanto, es preciso determinar el daño causado por la falta de información para ejercer las funciones que se les atribuyen a los miembros de los órganos. En este caso se probó que la información estaba ubicada en la sala en la que se celebró el Pleno y por esa causa y los motivos descritos anteriormente, la sentencia deniega la existencia de la vulneración del derecho de acceso a la información. También constaba en acta que uno de los Decanos del Consejo General del Notariado indicó que «no votaría ni a favor ni en contra si no se le envía la documentación con más antelación de siete días», por tanto, parece que la sentencia apela a la motivación en la solicitud de información y que no basta con la exigencia de ser entregada en un plazo superior al que la propia ley establece.

Caso distinto es el trato que se da legal y jurisprudencialmente al derecho de acceso de los concejales a la información municipal, pero la labor de la jurisprudencia sirve también en ciertos aspectos de la sentencia analizada. Regulado por la Ley de Bases de Régimen local en el artículo 77 (desarrollado en el 14 y 15 del ROF), permite el acceso de éstos, previa autorización del alcalde, a antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

Interesa en este caso la jurisprudencia al respecto, ya que pone el énfasis en la necesidad del acceso a la información como mecanismo de «fiscalización de las actuaciones municipales», por un lado, y como medio «para documentarse con vistas a decisiones a adoptar de futuro». Así aparece en la STS de 15 de septiembre de 1987 (Ar. 6010).

O en la STS de 19 de julio de 1989 (Ar. 5650) cuando dice que el derecho de acceso a la información de los concejales es una atribución que tiene sentido para garantizar «... que su actividad en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda el fin de poder estar plenamente informado de todo lo que conste en los diversos servicios municipales».

También la STS de 7 de diciembre de 1988 (Ar. 9335) merece especial mención. Configura el derecho a informarse como deber de hacerlo así para poder ejercer sus funciones: dice que la norma otorga un derecho e impone un deber: «... de conocimiento de datos que ha de ser previo a la propuesta, discusión y decisión en la reunión del Pleno de la Corporación».

Por último, también se encuentra jurisprudencia valorando el derecho de acceso a la información y ponderándolo con la posible obstaculización de la buena marcha del servicio si lo que se solicita es excesivo y no sirve para el desarrollo de las funciones de los miembros del órgano colegiado. En materia de acceso de concejales a información puede verse en la STS de 9 de abril de 1987 (Ar. 2873) o en la STS de 8 de noviembre de 1988 (Ar. 8655), indicando la importancia de la protección del derecho de acceso y ofreciendo opciones que equilibren éste con la necesidad de que no se impida el funcionamiento de los servicios que deben entregar la información, como la entrega fraccionada de la misma.

A la vista de la sentencia analizada y de la corriente del Tribunal Supremo en materia de acceso a la información para miembros de órganos colegiados puede afirmarse que este derecho protege el interés general y no es sólo un derecho particular de los miembros del órgano colegiado debido a que es un medio de control de la actividad administrativa.

El derecho de acceso a la información es también una obligación para los miembros de los órganos colegiados que deben formar su voluntad antes de votar en las sesiones analizando la documentación presentada. Por ello, se reconoce ese derecho

de acceso a la información. La documentación debe estar disponible con cuarenta y ocho horas de antelación. Ése es el requisito legal y con la exhibición dos días antes se cumple con la exigencia de información. La ampliación de ese plazo por el órgano es potestativa. Si se necesita ampliar la información entregada deberá solicitarse al presidente del órgano por escrito y especificando qué documentación se requiere así como motivando por qué su ausencia le impide al miembro del órgano formar su voluntad y cumplir con sus obligaciones. La solicitud debe atenderse y se intentará habilitar un mecanismo que permita el derecho de acceso a la información y no lesione el funcionamiento de los servicios o unidades administrativas.

Como vemos la jurisprudencia delimita el contenido y procedimiento de solicitud y acceso a la información y garantiza el ejercicio del derecho.

ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
zulimas@usal.es