

## **Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 30 marzo 1999 (RJ 1999\ 3246)**

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa  
Recurso de Casación núm. 6563/1994.  
Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos.

**DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PUBLICAS:** Derechos no comprendidos: acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecta a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas: contenido: examen; evolución legislativa: regulación por el art. 62 LPA , según el cual «los interesados en el expediente administrativo tendrán derecho a conocer en cualquier momento el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes»: concepto de «interesados»: examen. Es recurso de casación interpuesto por el señor Abogado del Estado en la representación que le es propia contra sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sección 1ª sobre el derecho de acceso a los archivos y registros públicos de los ciudadanos.El TS declara no haber lugar al recurso de casación.

En la Villa de Madrid, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

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 6563/1994, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 5 de mayo de 1994, dictada en recurso núm. 9/1992. Siendo parte recurrida el Procurador don Saturnino Estévez Rodríguez en nombre y representación de doña Lucía Clara A. G., en su nombre y como heredera de don José Luis G. C.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.-La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Sentencia el 5 de mayo de 1994 cuyo fallo dice:

#### **FALLAMOS:**

«Que rechazando la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado y estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez, actuando en nombre y representación de don José Luis G. C., contra la Resolución del Ministerio de Defensa de fecha 31 de enero de 1992, en cuanto desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución del General Director-Gerente de la Gerencia de Infraestructuras del Ministerio de Defensa, de fecha 11 de julio de 1991, denegatoria de las peticiones formuladas por la esposa del hoy recurrente en relación con el expediente que dio lugar a la adquisición

por el Estado de una propiedad en el lugar llamado "Las Rehoyas", en las Palmas de Gran Canaria, todo ello con vistas a una posible reversión, declaramos el derecho del actor a que se le dé acceso al expediente completo relativo a la adquisición por el Estado de dichos terrenos, incluida aquella parte en que aparezcan el modo y el título de adquisición, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por esta declaración, sin hacer expresa condena sobre las costas procesales causadas en la tramitación de este juicio».

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

El objeto del recurso es la resolución del Ministerio de Defensa por la que se niega a la esposa del hoy actor, que actuaba en su representación, el acceso al expediente relativo a la adquisición por el Estado de unos terrenos que eran propiedad de sus causantes sobre los que hoy se asienta un cuartel militar, en el lugar llamado "Las Rehoyas" de las Palmas de Gran Canaria. Dicha solicitud se hizo a efectos de la posible reversión por haber tenido conocimiento de su desafectación.

Debe rechazarse la causa de inadmisibilidad fundada en el artículo 82 c), en relación con el artículo 37.1 de la Ley de la Jurisdicción (RCL 1956\ 1890 y NDL 18435), pues la propia Administración, al indicar los recursos procedentes en la instancia y en la alzada entendió que se trataba de un acto definitivo y no de trámite, como ahora se alega, y, además, al impedir el acceso a un expediente para averiguar si los terrenos en su día fueron o no objeto de expropiación a efectos de una eventual reversión se impide la continuación del procedimiento y se causa indefensión.

El principio de libre acceso a los archivos y registros públicos, consagrado en el artículo 105 de la Constitución (RCL 1978\ 2836 y ApNDL 2875), se halla hoy desarrollado en los artículos 35 h) y 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (RCL 1992\ 2512, 2775 y RCL 1993\ 246), pero incluso desde la perspectiva preconstitucional de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\ 1258, 1469, 1504; RCL 1959\ 585 y NDL 24708), que debió ser interpretada de acuerdo con la de la Constitución, el demandante tenía derecho a acceder al expediente de adquisición de los terrenos en su día adquiridos a sus causantes.

No puede alegarse que la documentación se encontraba en Capitanía y no en la Gerencia, pues, amén del principio de personalidad jurídica única de la Administración del Estado, no es razonable la denegación bajo ese pretexto, fácilmente superable por vía interna administrativa.

Tampoco puede alegarse que los terrenos no fueron adquiridos por expropiación, pues ello es hacer supuesto de la cuestión que debe ser valorada por el interesado.

El expediente ha sido remitido a la Sala en período probatorio, pero, alegado por el interesado su carácter incompleto, subsiste la necesidad de estimar el recurso sin acceder a completar el expediente para mejor proveer.

No procede la condena en costas.

SEGUNDO.-En el escrito de interposición del recurso de casación presentado por el Abogado del Estado se formula, en síntesis, el siguiente motivo de casación:

«Motivo único.-Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con los artículos 24, 48, 53 y 54 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954\ 1848 y NDL 12531), ya que resulta claro que no existe una posible reversión (artículo 54), puesto que se trata de una compraventa civil, no derivada de un preexistente procedimiento administrativo de expropiación forzosa.

Si hubiera existido fijación del justiprecio por mutuo acuerdo en el seno del procedimiento expropiatorio no hubiera existido necesidad de escritura pública, pues el acta de ocupación tendría carácter inscribible.

Aun sin tener esto en cuenta, la petición de ampliación del expediente ha sido satisfecha en sede judicial hasta el límite de lo razonable.

Solicita que se anule la sentencia recurrida y se dicte otra desestimando el recurso contencioso-administrativo».

TERCERO.-En el escrito de oposición presentado por la representación procesal de doña Lucía Clara A. G., en su nombre y en el del fallecido don José Luis G. C. se alega, en síntesis, lo siguiente:

No hay infracción del artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por tratarse de un precepto procesal y no sustantivo.

La reversión procede aunque la determinación del justiprecio se haya hecho de común acuerdo.

En la demanda se invocó la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1976 (RJ 1976\ 3689) que dio lugar a la reversión en un caso similar al contemplado, en el bien entendido que el objeto del recurso fue exclusivamente la solicitud de exhibición del expediente origen de la compraventa.

Solicita la desestimación del recurso de casación con imposición de costas.

CUARTO.-Para la votación y fallo del recurso se fijó el día 25 de marzo de 1999, 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 resolvemos se interpone por el Abogado del Estado contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 5 de mayo de 1994, la cual declaró el derecho del actor don José Luis G. C., hoy fallecido y de su esposa doña Lucía Clara A. G., a que se le dé acceso al expediente completo relativo a la adquisición por el Estado de determinados terrenos de su propiedad, con vistas al ejercicio del derecho de reversión, incluida aquella parte en que aparezcan el modo y el título de adquisición, fundándose en el principio de libre acceso a los archivos y registros públicos consagrado en el artículo 105 de la Constitución (RCL 1978\ 2836 y ApNDL 2875).

SEGUNDO.- Como único motivo de casación, al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción (RCL 1956\ 1890 y NDL 18435), alega el Abogado del Estado la infracción del artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\ 1258, 1469, 1504; RCL 1959\ 585 y NDL 24708), aplicable por razones temporales a los hechos enjuiciados, en relación con los artículos 24, 48, 53 y 54 de la Ley de Expropiación forzosa (RCL 1954\ 1848 y NDL 12531).

Funda el recurrente este motivo en que, a su juicio, resulta claro que no existe un posible derecho de reversión, puesto que se trata de una compraventa civil, no derivada de un preexistente procedimiento administrativo de expropiación forzosa y, subsidiariamente, en que la petición de exhibición y ampliación del expediente ha sido satisfecha en sede judicial hasta el límite de lo razonable.

El motivo debe ser desestimado.

TERCERO.- El artículo 105 b) de la Constitución dispone que la ley regulará, entre otras materias, «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». Este precepto constitucional remite expresamente a la configuración legal el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, como derecho no fundamental, aunque relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa). Ciertamente, no ha sido objeto de desarrollo hasta la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (RCL 1992\ 2512, 2775 y RCL 1993\ 246) (artículo 37); pero no cabe duda de que, antes de la promulgación de la norma legal que le da cuerpo, era ya susceptible de desplegar su virtualidad en orden a la adecuada interpretación con arreglo a los preceptos y principios constitucionales de la regulación a la sazón vigente sobre acceso al procedimiento administrativo de los interesados, integrada sustancialmente por el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que el Abogado del Estado reputa infringido.

El mandato contenido en el artículo 62 de la Ley, hoy derogada, que acaba de citarse, según el cual «los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes», interpretado, así, de acuerdo con los principios constitucionales que estamos considerando, impone de modo inconcuso que por interesado -en la acepción que se contempla en el supuesto examinado, y sin perjuicio de la existencia de otros tipos de interés relevante- se entienda aquella persona que legítimamente justifica una razonable expectativa de obtener provecho en la consulta de los antecedentes cuyo examen puede serle útil para decidir sobre la presentación de una solicitud ante la Administración o el ejercicio de un derecho frente a ella, como es en este caso el derecho de reversión. No cabe duda, pues, que, a estos efectos, la vinculación más fuerte de la Constitución impone una noción de interesado más amplia que la que en principio se infiere de la definición del artículo 23 de la propia Ley (hoy sustituido por el artículo 31 de la Ley 30/1992), que vincula el reconocimiento de este carácter a la titularidad de un derecho o a la personación en el procedimiento de los titulares de intereses directos afectados. Dichas limitaciones sólo son aplicables a la noción de interesado referida a un procedimiento en concreto ya iniciado y pendiente de resolución o resuelto por la Administración [como prevé hoy el artículo 35 a) de la nueva Ley]. No lo son al particular que se halla en el trance previo de reunir información necesaria para tomar conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos (supuesto que debe hoy remitirse a la regulación separada contenida en el artículo 37 de la nueva Ley, en el cual no se exige ya requisito alguno general de orden legitimador para poder obtener información más que ostentar la cualidad de ciudadano).

CUARTO.- Así lo ha interpretado la sentencia recurrida, cuya doctrina, por ende, es plenamente ajustada a derecho. El Abogado del Estado pretende, en síntesis, que condicionemos el reconocimiento del derecho a obtener el acceso al expediente a la real existencia de los presupuestos necesarios para el ejercicio del derecho de reversión sobre cuya procedencia el recurrente precisamente pretende informarse. Si accediéramos a esta pretensión estaríamos vinculando, del modo que hemos considerado incompatible con el principio constitucional de acceso a los registros públicos, la posibilidad de obtener la información útil para ponderar las posibilidades jurídicas de ejercicio de una pretensión al parecer administrativo sobre la efectiva titularidad del derecho o del interés legítimo hacia el conocimiento de cuyos presupuestos van dirigidas las averiguaciones. Con ello resultaría sacrificada la función instrumental de la información en aras del criterio de fondo de la Administración sobre el objeto a que la misma se refiere y, de este modo, al privar al interesado de los elementos para tomar por sí mismo su decisión y devenir así inútil el derecho de acceso a los archivos y registros públicos (suplantado por el parecer de la Administración sobre la posible utilidad de su resultado), se vulneraría su núcleo esencial, no dependiente de la configuración legal de su ejercicio.

En el supuesto examinado resulta evidente, partiendo del concepto de interesado que ha quedado expuesto, que la parte recurrente ostenta un razonable interés en conocer con detalle las particularidades de la operación jurídica en cuya virtud sus causahabientes adquirieron la finca en relación con la cual desea valorar si es procedente o no el ejercicio del derecho de reversión, pues no siempre esta Sala ha considerado que el derecho de reversión esté vinculado a la existencia de un procedimiento expropiatorio en sentido formal, como parece dar por supuesto el Abogado del Estado.

Nada añade a lo razonado el argumento del Abogado del Estado cuando afirma que el derecho de acceso a la información solicitada habría quedado agotado por la aportación del expediente administrativo al proceso, pues basta para rechazar la existencia de este paradójico supuesto de satisfacción extraprocesal de la pretensión instrumentada mediante el propio proceso con observar que, como recoge la sentencia recurrida, la parte recurrente sostiene que el expediente no se halla completo y dicha circunstancia no puede ser desmentida de modo categórico.

QUINTO.- Procede, pues declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto, imponiendo las costas a la parte recurrente, por aplicación del artículo 102.3 de la Ley de la Jurisdicción derogada, aplicable al caso por virtud de la disposición transitoria novena de la vigente (RCL 1998\ 1741).

## FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 5 de mayo de 1994 cuyo fallo dice:

«Fallamos: Que rechazando la causa de inadmisibilidad opuesta por el abogado del Estado y estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez, actuando en nombre y representación de don José Luis G. C., contra la Resolución del Ministerio de Defensa de fecha 31 de enero de 1992, en cuanto desestimatoria del recurso de alzada interpuesto

frente a la Resolución del General Director-Gerente de la Gerencia de Infraestructuras del Ministerio de Defensa, de fecha 11 de julio de 1991, denegatoria de las peticiones formuladas por la esposa del hoy recurrente en relación con el expediente que dio lugar a la adquisición por el Estado de una propiedad en el lugar llamado "Las Rehoyas", en las Palmas de Gran Canaria, todo ello con vistas a una posible reversión, declaramos el derecho del actor a que se le dé acceso al expediente completo relativo a la adquisición por el Estado de dichos terrenos, incluida aquella parte en que aparezcan el modo y el título de adquisición, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por esta declaración, sin hacer expresa condena sobre las costas procesales causadas en la tramitación de este juicio».

Declaramos firme la sentencia recurrida.

Se imponen las costas del recurso 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.

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