

Sentencia TS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, 6ª) de 30 Marzo 1999 N° rec.=6563(1994)

Madrid, 30 Mar. 1999.

Visto por la Sala 3.ª del TS, Secc. 6.ª, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de casación que con el núm. 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 TSJ Madrid, Secc. 1.ª, de fecha 5 May. 1994, dictada en recurso núm. 9/1992. Siendo parte recurrida el Procurador D. Saturnino Estévez Rodríguez en nombre y representación de D.ª Lucía Clara A. G., en su nombre y como heredera de D. José Luis G. C.

Antecedentes de hecho

PRIMERO: La Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ Madrid dictó sentencia el 5 May. 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 D. Saturnino Estévez Rodríguez, actuando en nombre y representación de D. José Luis G. C., contra la resolución del M.º Defensa de fecha 31 Ene. 1992, en cuanto desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del General Director-Gerente de la Gerencia de Infraestructuras del M.º Defensa, de fecha 11 Jul. 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 M.º 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 art. 82 c), en relación con

el art. 37.1 de la Ley de la Jurisdicción, 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 art. 105 CE, se halla hoy desarrollado en los arts. 35 h) y 37 LRJAP, pero incluso desde la perspectiva preconstitucional LPA, que debió ser interpretada de acuerdo con la CE, 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 art. 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del art. 62 LPA, en relación con los arts. 24, 48, 53 y 54 LEF, ya que resulta claro que no existe una posible reversión (art. 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 D.^a Lucía Clara A. G., en su nombre y en el del fallecido D. José Luis G. C. se alega, en síntesis, lo siguiente:

No hay infracción del art. 62 LPA, 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 TS de 29 Sep. 1976 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 Mar. 1999, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Magistrado Sr. Xiol Ríos.

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 TSJ Madrid el 5 May. 1994, la cual declaró el derecho del actor D. José Luis G. C., hoy fallecido y de su esposa D.^a 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 art. 105 CE.

SEGUNDO: Como único motivo de casación, al amparo del art. 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción, alega el Abogado del Estado la infracción del art. 62 LPA, aplicable por razones temporales a los hechos enjuiciados, en relación con los arts. 24, 48, 53 y 54 LEF.

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 art. 105 b) CE 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 L 30/1992, de 26 Nov., de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 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 art. 62 LPA de 1958, que el Abogado del Estado reputa infringido.

El mandato contenido en el art. 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 CE impone una noción de interesado más amplia que la que en principio se infiere de la definición del art. 23 de la propia Ley (hoy sustituido por el art. 31 L 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 art. 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 art. 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 art. 102.3 de la Ley de la Jurisdicción derogada, aplicable al caso por virtud de la disp. trans. 9.ª de la vigente.

Fallo

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 TSJ Madrid el 5 May. 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 D. Saturnino Estévez Rodríguez, actuando en nombre y representación de D. José Luis G. C., contra la resolución del M.º Defensa de fecha 31 Ene. 1992, en cuanto desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a la resolución del General Director-Gerente de la Gerencia de Infraestructuras del M.º

Defensa, de fecha 11 Jul. 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.

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.