



Roj: **STS 4042/2014 - ECLI:ES:TS:2014:4042**

Id Cendoj: **28079130052014100275**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **09/10/2014**

Nº de Recurso: **1944/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ ICAN 5215/2012,**  
**STS 4042/2014**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a nueve de Octubre de dos mil catorce.

En el recurso de casación nº 1944/2012, interpuesto por don Laureano , representado por la Procuradora doña Marta Loreto Outeriño Lago, y asistido por Letrado, contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, en fecha 13 de febrero de 2012, recaída en el recurso nº 60/2011 , sobre urbanismo; habiendo comparecido como parte recurrida la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, representada y asistida por la Letrado de sus Servicios Jurídicos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, se ha seguido el recurso contencioso-administrativo 60/2011 promovido por la representación de D. Laureano , en el que ha sido parte demandada la Comunidad Autónoma de Canarias, frente a la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Urbanismo de 24 de agosto del 2010, por la que se deniegan copias en formato papel y/o digital de diversa documentación correspondiente al Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife, en curso de tramitación.

**SEGUNDO** .- Dicho Tribunal dictó Sentencia con fecha 13 de febrero de 2012 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo núm. 60/2011, sin imposición de costas.

A su tiempo devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta Sentencia de la que se unirá otra a los autos originales.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos..."

**TERCERO** .- Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de D. Laureano presentó escrito preparando recurso de casación, que fue tenido por preparado en Providencia de la Sala de instancia de 20 de marzo de 2012, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO** .- Emplazadas las partes, la representación procesal de D. Laureano , compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 6 de junio de 2012 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró procedentes, solicitó que se dictara sentencia estimatoria del recurso, que casara y anulara la sentencia recurrida para en su lugar



resolver estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Urbanismo de 24 de agosto del 2010, por la que se deniegan copias en formato papel y/o digital de diversa documentación correspondiente al Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife, en curso de tramitación.

**QUINTO** .- El recurso de casación fue admitido por Providencia de 12 de septiembre de 2012, ordenándose también por diligencia de ordenación de 22 de octubre de 2012 entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso; lo que llevó a cabo el Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias mediante escrito presentado en fecha 17 de diciembre de 2012 en el que, tras oponer la inadmisibilidad del recurso por no expresar razonadamente, con la debida separación y citando las normas que considera infringidas, los motivos en que se ampara, y por no realizar el necesario juicio de relevancia, solicitó que se confirmara en todos sus extremos la sentencia de instancia por ser conforme a derecho.

**SEXTO** .- Por Providencia se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 7 de octubre de 2014, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**SÉPTIMO** .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna en este recurso de casación 1944/2012 la Sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, dictó el 13 de febrero de 2012, en el recurso contencioso-administrativo 60/2011, por virtud de la cual vino a desestimarse el recurso contencioso-administrativo formulado por la representación procesal de D. Laureano contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Urbanismo de 24 de agosto del 2010, por la que se deniegan copias en formato papel y/o digital de diversa documentación correspondiente al Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife, en curso de tramitación.

**SEGUNDO** .- La Sala de instancia estimó el recurso, en síntesis y en lo que aquí interesa, por las siguientes razones, que se exponen en el FD 2º de la sentencia objeto del presente recurso de casación:

"La petición se deniega al amparo del artículo 7.2 del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, según el cual "el derecho de acceso a la información comprende, sin obligación de acreditar un interés determinado: a) el derecho a ser informado del estado de la tramitación de los procedimientos que afecten a los instrumentos de ordenación y ejecución del planeamiento; b) el derecho a consultar directa y materialmente la totalidad de la documentación de los instrumentos en vigor, y a obtener copias, a costa del solicitante, de la misma". Es decir, el examen de la documentación y la obtención de copias se refiere a expedientes ya finalizados.

El demandante sostiene que dicho precepto entra en contradicción con lo dispuesto en la legislación básica, artículo 35 a) de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual los ciudadanos tienen 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".

Sin perjuicio de recordar que la mera formulación de alegaciones durante la fase de información pública de un instrumento de ordenación no otorga a quien las hace la condición de interesado en el procedimiento correspondiente, el indicado precepto no se opone a que en procedimientos complejos el derecho de examen de la documentación y de obtención de copias se encauce y se limite a un determinado momento del mismo, a efectos de hacer compatible el derecho a la información de los interesados con el buen funcionamiento del servicio público y la eficacia de la actuación administrativa.

Así las cosas, el artículo 31 del Decreto 55/2006 establece que el examen de la documentación y la obtención de copias del planeamiento en tramitación podrá efectuarse durante la fase de información pública, ordenando que se habiliten los medios personales y materiales necesarios para atender las demandas ciudadanas de información. Con ello se cumple perfectamente con lo dispuesto en la legislación básica.

La petición de copia de documentación se efectuó por el demandante extemporáneamente, cuando el plan se encontraba en fase de aprobación definitiva ante la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, cuando debió hacerla durante la fase de información pública.



El hecho de que se le haya permitido el examen de la documentación obrante en la Dirección General de Urbanismo no debe llevar a una conclusión distinta. Si en determinados casos la administración permite una información más exhaustiva que la exigida por las normas, porque entiende que una petición concreta no compromete el buen funcionamiento del servicio, no por ello está obligada a atender todas las demandas del ciudadano en el mismo caso.

Por lo tanto, aunque con matices, consideramos que la actuación de la Dirección General de Urbanismo ha sido correcta, pues aún suponiendo la cualidad de interesado en el expediente del demandante, su derecho de información debe ejercerse en la forma prevista en el artículo 31 del decreto 55/2006, que posibilita suficientemente la participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes. En cambio, estos no tienen derecho al examen de la documentación y a obtener copias de la misma en cualquier momento del procedimiento ni de erigirse en fiscalizadores de la actuación administrativa, sin perjuicio de su derecho a pedir la revisión judicial del planeamiento finalmente aprobado."

**TERCERO** .- Contra esa sentencia ha interpuesto la representación procesal de D. Laureano recurso de casación, en el que se esgrime un único motivo de impugnación al amparo de lo establecido en el artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP -PAC); del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo; de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorporando las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE); y de la doctrina de la vinculación a los actos propios.

En el desarrollo argumental del indicado motivo, sostiene el recurso que la sentencia de instancia aplica indebidamente el artículo 7 del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.

En contra del criterio sostenido por la Sala de instancia, considera que dicho precepto establece los mecanismos de publicidad de los planes de urbanismo, no siendo de aplicación, según se afirma, a las condiciones de acceso a los documentos obrantes en un expediente de revisión de planeamiento como el concernido en los autos; derecho que, según alega la representación procesal de la parte recurrente, estaría regulado en los artículos 35 y siguientes LRJAP -PAC, al amparo del título competencial dimanante del artículo 149.1.18ª de la Constitución, que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Alega, además, que la Administración actuante se encontraba vinculada por sus propios actos, al haber permitido al recurrente en la instancia el derecho de acceso al expediente, que el artículo 37 LRJAP -PAC, reconoce a cualquier ciudadano, resultando por tanto contradictorio con el citado reconocimiento de tal derecho, la ulterior denegación de la obtención de copias de concretos documentos que obraban incorporados al expediente de revisión de planeamiento en curso de tramitación.

**CUARTO**.- Merecen análisis preferente, por las consecuencias que se anudarían a su estimación, las causas de inadmisión invocadas por la parte recurrida en escrito de oposición al recurso; causas que no podemos acoger, porque no es posible afirmar que no se cumplan los requisitos de orden formal que impone el artículo 92.1 en relación con el artículo 93.2.b), ambos de la LJCA, a cuyo tenor el escrito de interposición debe expresar *"razonadamente el motivo o motivos en que se ampare, citando las normas o la jurisprudencia que considere infringidas"*.

Es cierto que en el planteamiento del único motivo que vertebra esta casación se invoca la infracción del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, sin que luego se desarrolle argumentalmente lo más mínimo el modo en que la sentencia recurrida habría infringido el citado precepto; y también lo es que la denuncia de la infracción de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorporando las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) se encuentra incluso ayuna de cualquier cita concreta de las normas o preceptos infringidos.

Pero ello no permite concluir que el recurso adolezca, con el alcance que pretende la Administración recurrida, de la expresión razonada del motivo en que se ampara, y de la cita de las normas que se consideran infringidas, ya que la crítica razonada de la sentencia recurrida sí alcanza suficiente concreción en relación con la denuncia de la infracción de los artículos 35 y 37.8 LRJAP -PAC y con la invocación del principio de vinculación de los actos propios, por lo que las causas de inadmisibilidad opuestas por la Administración recurrida deben ser rechazadas.



Ciertamente, los derechos reconocidos en los respectivos preceptos integrantes de la normativa básica reguladora del procedimiento administrativo común ( LRJAP-PAC: artículos 35 a ) y 37 ) sobre los que se fundamenta el recurso son distintos, en la medida que los titulares del primero son sólo los interesados (o, si se prefiere, los ciudadanos en cuanto interesados), y los del segundo lo son los ciudadanos en general, sin necesidad de ostentar la referida condición; y son también diferentes los momentos en que cada uno de ambos derechos es susceptible de ser ejercitado, pues el primero se puede hacer valer "en" el procedimiento, esto es, estando el procedimiento en el curso de su tramitación, y el segundo sólo puede ejercerse "tras" el procedimiento o, si se prefiere, cuando dicho procedimiento ya esté terminado.

Y desde la perspectiva expuesta, en rigor, habrían debido ser objeto de desarrollo argumental en motivos diferenciados.

Pero el defecto de formalización del recurso en los términos indicados no reviste tal grado de gravedad como para desembocar ahora en una declaración de inadmisión.

**QUINTO.-** En cualquier caso, sin embargo, y delimitando del modo expuesto el ámbito sobre el que ha de proyectarse nuestro pronunciamiento de fondo sobre este asunto (infracción de los artículos 35 a ) y 37 LRJAP -PAC y de la doctrina de la vinculación a los actos propios), el único motivo que vértebra esta casación no puede ser acogido. Por las razones que seguidamente se exponen.

**A)** Por lo que hace a la denunciada infracción del artículo 35.1 a) LRJAP -PAC, porque el derecho que el citado precepto confiere a todos los ciudadanos de " *conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos (...) y obtener copias de documentos contenidos en ellos* " no se reconoce respecto de cualesquiera procedimientos sino sólo respecto de aquellos " *en los que tengan la condición de interesados* ".

Por tanto, para determinar el alcance del derecho que reconoce el artículo 35 a) LRJAP -PAC, dicho precepto debe ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la propia Ley, donde se define el concepto de interesado en los siguientes términos:

*"1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva (...)"*.

Pues bien, ocurre que en el concreto caso enjuiciado no consta que la parte ahora recurrente en casación hubiera acreditado debidamente su condición de interesado a los efectos de apreciar la eventual infracción del precepto invocado; sin que el único motivo de casación formulado haga mención alguna al modo en que el instrumento de planeamiento en tramitación pudiese repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado (es decir, no de forma meramente hipotética, potencial o futura), sobre la esfera jurídica de la parte recurrente, a los efectos de tener por acreditada su condición de interesada en el procedimiento.

Siendo, por lo demás, correcta, ex artículo 86 LRJAP -PAC, la afirmación efectuada por la Sala de instancia en cuya virtud " *la mera formulación de alegaciones durante la fase de información pública de un instrumento de ordenación no otorga a quien las hace la condición de interesado en el procedimiento correspondiente* "; regla que, lógicamente, es igualmente predicable en los supuestos en los que las alegaciones se realizan, extemporáneamente, una vez concluso el trámite de información pública.

**B)** Tampoco puede ser acogida la denunciada infracción del artículo 37.8 LRJAP -PAC por tan palmaria razón cual es la de que, si bien es cierto que el citado artículo, en la redacción vigente "ratione temporis", establecía que " *el derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas* ", no lo es menos que dicho precepto debía interpretarse de manera armónica y sistemática con la regla a su vez establecida en el artículo 37.1 LRJAP -PAC, según la cual:

*"Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud."*

Por lo que, en todo caso, no es posible apreciar la infracción del artículo 37.8 LRJAP -PAC, por haber sido denegado el derecho a la obtención de copias de documentos incorporados a un expediente de innovación de planeamiento que, en el momento de la solicitud, se encontraba en curso de tramitación.

**C)** Ciertamente, el recurrente pretende poner en conexión los derechos reconocidos en la LRJAP-PAC (artículos 35 a ) y 37), al objeto de deducir de ello consecuencias favorables en punto a la estimación de su recurso;





pero, como indicamos en el fundamento precedente, resulta inviable acceder a dicha pretensión. **Los derechos reconocidos en los respectivos preceptos integrantes de la normativa básica reguladora del procedimiento administrativo común ( LRJAP- PAC: artículos 35 a ) y 37 ) sobre los que se fundamenta el recurso son distintos, en la medida que los titulares del primero son sólo los interesados (o, si se prefiere, los ciudadanos en cuanto interesados), y los del segundo lo son los ciudadanos en general, sin necesidad de ostentar la referida condición; y son también diferentes los momentos en que cada uno de ambos derechos es susceptible de ser ejercitado, pues el primero se puede hacer valer "en" el procedimiento, esto es, estando el procedimiento en el curso de su tramitación, y el segundo sólo puede ejercerse "tras" el procedimiento o, si se prefiere, cuando dicho procedimiento ya esté terminado.**

**D)** Finalmente, no se advierte la infracción del principio de vinculación por actos propios que se alega por la representación procesal de la parte recurrente. Como recuerda, entre otras, la Sentencia de esta Sala y Sección de 5 de noviembre de 2013 (RC 4929/2010):

*"En la reciente STS de 3 de Julio del 2013 (Recurso de casación 2511/2011 ) hemos señalado que "El principio de vinculación por actos propios, surgido originariamente en el ámbito del derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, estando la misma doctrina estrechamente ligada al principio de buena fe y de protección de la confianza legítima, positivizados en el artículo 3.1 de la LRJPA , y que ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo ( SSTS de 1 de febrero de 1990 ; 13 de febrero y 4 de junio de 1992 ; 28 de julio de 1997 , así como, de la Sala Segunda SSTS de 13 de junio de 2000 y 21 de diciembre de 2001 y todas las en ellas citas), supone que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente.*

*En concreto, en la STS de esta Sala de 26 de febrero de 2001, RC 5453/1995 dijimos que "Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia de este Alto Tribunal (STS de 1 de febrero de 1999 ) considera que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium". Ahora bien, este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta".*

La proyección de la doctrina anterior al caso ahora concernido determina la imposibilidad de apreciar que el reconocimiento por parte de la Administración autonómica recurrida del derecho a examinar los documentos incorporados al expediente de revisión de planeamiento en tramitación permita, a quien tuvo así ocasión de acceder a aquel expediente -invocando la operatividad del principio de vinculación por actos propios-, arrogarse el derecho de obtener copias de concretos documentos del expediente en unos términos que, como hemos visto, no resultan amparados por la legislación básica estatal.

Por cuanto antecede, consiguientemente, el único motivo sobre el que se fundamenta el recurso debe decaer, como habíamos anticipado.

**SIXTO** .- Por lo expuesto, procede desestimar el recurso de casación e imponer las costas a la parte recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional , si bien, como permite el apartado 3 del mismo precepto, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por la parte recurrida, procede limitar la cuantía de la condena en costas, por todos los conceptos que las integran, a la cantidad máxima de 4.000 euros.

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.



## FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación 1944/2012, interpuesto por la representación procesal de D. Laureano contra la Sentencia dictada el 13 de febrero de 2012 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, en el recurso contencioso-administrativo 60/2011 .

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Valverde Eduardo Calvo Rojas Jose Juan Suay Rincon Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOC