

24 de junio de 1993 (TEDH 1993/28), serie A núm. 263, pgs. 21-22, ap. 67, Sentencia Burghartz contra Suiza de 22 de febrero de 1994 (TEDH 1994/9), serie A núm. 280-B, pg. 27, ap. 27, Sentencia Van Raalte contra Holanda de 21 de febrero de 1997 (TEDH

1997/11), Repertorio 1997-I, pg. 186, ap. 39 in fine, y Sentencia Petrovic contra Austria de 27 de marzo de 1998 (TEDH 1998/66), Repertorio 1998-II, pg. 587, ap. 37).

C) Jurisdicción contencioso-administrativa

Tribunal Supremo. Revisión de un canon y una tarifa con el fin de responder a la necesidad de mantener el equilibrio económico-financiero del contrato

SUPUESTO DE HECHO

Una empresa constructora interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Ayuntamiento de Valencia sobre la fijación de un canon y una tarifa de una concesión. El Tribunal Superior de Justicia de Valencia desestimó el recurso.

Contra dicha resolución, el recurrente interpuso un recurso de casación, que fue desestimado por el Tribunal Supremo, con imposición de costas a la parte recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El recurrente alegaba en primer lugar la infracción del artículo 1281 del Código civil, que comportaba la del artículo 51 del Reglamento de contratación de las corporaciones locales, por considerar que la interpretación hecha del mismo por la sentencia de instancia era contraria a Derecho, "al imponer la revisión anual del canon como una consecuencia necesaria e ineludible de la revisión de las tarifas, cuando según el recurrente, no se establece en el pliego, ni directa ni indirectamente, interrelación o dependencia entre la revisión de las tarifas y la del canon." (FJ 2)

Dicho esto, el Tribunal recordó que, en relación con otro ejercicio, se había suscitado una cuestión idéntica entre las mismas partes. Ya entonces el Tribunal declaró que:

"[...] son tarifas lo que el concesionario hubiere de percibir del público, y canon la participación que hubiere de satisfacer, en su caso, el concesionario a la corporación, lo que implica que tarifa y canon responden a una finalidad distinta y que aquella constituye la contraprestación en favor del concesionario y a cargo del público usuario, y que el canon es la suma que el concesionario ha de abonar a la Administración precisamente por razón de la concesión, nada debe obstar a que, pedida y obtenida por el concesionario la revisión de las tarifas, la Administración fijara al mismo tiempo el canon correspondiente, [...] al ser aquél revisable anualmente en la misma proporción en que varíe el índice de precios al consumo y al poder coexistir revisión de canon y revisión de tarifas." (FJ 2)

Sin embargo, el Tribunal aclaró que:

"[...] a ello no obsta 'que se contemplen en cláusulas distintas del pliego de condiciones ni que sean diferentes, máxime cuando entre uno y otras concurre una igual finalidad de contraprestación, para ambos se prevén criterios de revisión y responden a la necesidad de mantener ese equilibrio económico financiero que constituye la esencia de un contrato como el celebrado entre las partes, cuando, precisamente por ello, canon y tarifas están interrelacionados, y por tanto, la procedencia de la revisión de uno y de otras arranca del mismo momento, sin que haya razón alguna para establecer un diferente día inicial para la revisión de cada una de aquellas cantidades, de modo que por ningún lado observamos infracción de los preceptos que se citan por parte de la sentencia de instancia.'" (FJ 2)

En relación con la vulneración del artículo 1281 del CC, el Tribunal advirtió que:

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Séptima. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 6763/2004

FECHA: 20 de abril de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Juan José González Rivas

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Ayuntamiento de Valencia

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 126.2.b), 127.1.2 y 152.3 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales (RSCL)

DOCTRINA: Revisión de un canon y una tarifa con el fin de responder a la necesidad de mantener el equilibrio económico-financiero del contrato (FJ 2, 3, 5, 6 y 7)

"[...] la interpretación de los contratos es función privativa de los tribunales de instancia cuyo resultado ha de ser respetado en casación a no ser que el mismo se muestre ilógico, contrario o contradictorio con alguna de las normas legales de hermenéutica establecidas en los artículos 1281 a 1289 del Código civil." (FJ 3)

A continuación, el Tribunal respondió a los argumentos del recurrente, que se referían al tiempo en que debía practicarse el cálculo del canon. Al respecto, éste declaró que:

"[...]—aunque sean distintos canon y tarifas— responden ambos conceptos a la necesidad de mantener el equilibrio económico-financiero del contrato, y, por ello, resulta improcedente la alegación de que no se había cumplido el tiempo en el que procedería la revisión del canon, y sí el de la revisión de las tarifas, máxime cuando la sentencia parte del hecho, inalterable en vía de casación, de que 'la explotación de la concesión ya había comenzado', y cuando, además, de la interpretación de los artículos del pliego que se dicen infringidos no resulta con claridad que impongan fecha diferente como pretende la parte recurrente." (FJ 5)

Por su parte, el Tribunal advirtió que:

"El pliego de cláusulas concesionales prevé una evolución sistemática, a lo largo del tiempo, de ambos elementos económicos, de forma tal que los dos se actualicen en función del índice de precios al consumo, [...]: a) el primero de los preceptos citados señala que el canon será revisable anualmente en la misma proporción en que varía el índice de precios al consumo; b) el segundo, que trata de la revisión de las tarifas, ordena la actualización de las mismas, en función de una relación porcentual que determina una variable en la que se toman en consideración el último índice general de precios al consumo y el índice general de precios al consumo publicado en el mismo mes del año de adjudicación." (FJ 5)

Por otro lado, el recurrente invocaba también la vulneración de varios preceptos del Reglamento de servicios de las corporaciones locales [artículos 126.2.b), 127.1.2 y 152.3], en relación con varias de las cláusulas del pliego de condiciones. Sobre este punto, el recurrente invocaba el equilibrio financiero del contrato, que se traducía en la exigencia de una remuneración integral y suficiente del concesionario y sobre el riesgo imprevisible que posibilitaba la revisión del precio pactado cuando dichos eventos imprevistos incidieran en la economía de la concesión, lo que, en opinión del recurrente, hacía imposible la revisión del canon a abonar. Sobre este punto, el Tribunal indicó que:

"[...] el principio de remuneración integral puede verse afectado por una serie de acontecimientos que inciden en el régimen económico del contrato, dando entrada a la teoría del riesgo imprevisible sustentada en nuestro Derecho en base al artículo 127.2.2.b) del RSCL, que posibilita la revisión de tarifas cuando eventos imprevistos incidan en la economía de la concesión, mas esa imprevisión nunca es subjetiva, sino objetiva y fundada en criterios de racionalidad, de manera que lo que importa no es tanto si el contratista prevé o no el acontecimiento, sino si éste era racionalmente previsible y si a pesar de su previsibilidad el contratista concluyó el contrato, asumió un riesgo perfectamente previsible y su producción o materialización no debe incidir en los contenidos económicos de la relación, pues el contratista intenta justificar una modificación en tarifas sin que proceda una actualización del canon en base a unos hechos circunstanciales que devalúan el contenido económico de la concesión, según su tesis, pues el estacionamiento concedido está situado en las proximidades del Boulevard Sur, no finalizadas ni concluidas las obras, lo que incide negativamente en la economía de establecimiento situado en la avenida de las Tres Cruces, de manera que se ha retrasado la apertura de ciertas vías de ordenación semafórica del tráfico en la zona." (FJ 6)

Así:

"Estas circunstancias, a juicio de la sentencia recurrida, en modo alguno eran imprevisibles en la fecha en la que se cursó para la adjudicación de la concesión, pues el parking se encontraba en una área urbana, en expansión, afectada por una serie de obras infraestructurales, cuya conclusión no sólo dependía de terceros sujetos, sino que incluso de otras administraciones públicas y era perfectamente previsible la demora de la terminación de las obras de infraestructura urbanística y de integral ordenación de la zona lo que, por otra parte, no impidió la apertura anticipada y provisional del estacionamiento, mucho antes de la recepción de las obras y el hecho de que en las proximidades del parking se cometan reiteradas infracciones a las normas sobre estacionamiento, según dice acreditar la parte recurrente por medio de un acta notarial levantada el día 26 de mayo de 1994, en la que se hace constar la existencia de vehículos indebidamente estacionados y no sancionados, tampoco debe considerarse como una circunstancia absolutamente imprevisible, que en modo alguno acredita el actor respecto a la actuación de las potestades administrativas en las proximidades del estacionamiento concedido, en lo que se refiere a la policía de tráfico que fuera distinta, diferente o más leve que la que se actualiza en otros puntos de la ciudad." (FJ 6)

Por tanto, el Tribunal entendió que no quedaba acreditada la vulneración de los preceptos invocados por el recurrente.

En relación con el artículo 127 del RSCL, el Tribunal advirtió que:

"[...] por la índole excepcional de este tipo de disposiciones que rompen transitoriamente la normalidad económica en los contratos administrativos, ha de ser aplicada con sujeción

estricta a sus términos, sin que sea posible ampliaciones analógicas ni su extensión a casos no previstos expresa y categóricamente." (FJ 7)

Finalmente, el Tribunal advirtió que:

"[...] a la vista del artículo 51 del Reglamento de contratación de las corporaciones locales y de lo que impone la normativa sobre contratos del Estado, aplicable a los de las entidades locales, por imperativo del artículo 112 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real decreto legislativo 781/86 de 18 de abril [...], existe un principio general de inalterabilidad de los contratos, salvo las excepciones admitidas a un régimen general de mantenimiento de las condiciones establecidas en los correspondientes pliegos, y que, en cuanto tales, exigen una interpretación restrictiva cuyas únicas salvedades vienen constituidas porque hayan sido inicialmente previstas o porque ocasionen una ruptura del equilibrio económico financiero claramente acreditada o porque resulte evidentemente producida por hechos que alteren dicho equilibrio." (FJ 7)

Por ello, el Tribunal entendió que:

"Bajo tal perspectiva, [...] en nada pueden determinar la infracción de los preceptos y cláusulas que la recurrente invoca [...] cuando, realmente, no dejan de ser previsibles en los términos que se señalan en la sentencia de instancia, ni resultan tan extraordinarios como para determinar un grado de desequilibrio suficiente para imponer la alteración de lo pactado, que siempre ostenta un carácter excepcional, como se indicó." (FJ 8)

En consecuencia, el Tribunal desestimó el recurso interpuesto, con imposición de costas a la parte recurrente.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la revisión del canon, ver la siguiente sentencia: STS de 30 de noviembre de 2001 (Aranzadi 2002/192).

Tribunal Supremo. Pliego de condiciones económico-administrativas para la adjudicación de un concurso de explotación del servicio municipal de abastecimiento de agua potable. Falta de presentación y estudio técnico. Exigencia de una experiencia mínima de tres años

SUPUESTO DE HECHO

El Ayuntamiento de Granadilla de Abona aprobó un pliego de condiciones económico-administrativas y el acuerdo de adjudicación de un concurso de la explotación del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable. Contra dicho acto, una empresa que aspiraba a la concesión del servicio interpuso un recurso contencioso-administrativo, que fue estimado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Entre otros motivos, el Tribunal mencionado desestimó el recurso por la falta del imprescindible proyecto técnico, que entendía que no podía ser sustituido por el estudio elaborado por la empresa adjudicataria. Ello suponía una infracción de los artículos 118 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales y 210 del Reglamento general de contratación del Estado. Asimismo, el Tribunal consideró infringido el principio de libre concurrencia establecido por el artículo 13 de la Ley de contratos del Estado (LCE) por la exigencia de que los concursantes tuvieran una experiencia mínima de tres años en la gestión de servicios municipales de abastecimiento de agua potable, por carecer de base legal requerirla como condición para contratar. También consideró que la falta de establecimiento en el pliego de la fianza definitiva era contrario al artículo 14 de la LCE. Finalmente, se señalaba que las bases que no garantizaban la financiación del servicio.

Contra dicha resolución, tanto el Ayuntamiento mencionado como la empresa adjudicataria interpusieron un recurso de casación, que fue inadmitido por el Tribunal Supremo, con imposición de las costas a los recurrentes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

La empresa adjudicataria justificó la ausencia de proyecto técnico en el hecho de que ésta había prestado el servicio de abastecimiento de agua potable “con toda normalidad y a satisfacción de la Administración local” desde abril de 1994, extremo que entendía que subsanaba la falta del mencionado proyecto. En este sentido, el recurrente invocaba el “principio de lo jurídico de lo fáctico”.

Con respecto al principio invocado por el recurrente, el Tribunal declaró que:

“[...] siendo innegable la fuerza normativa de los hechos, no puede argumentarse que la correcta prestación del servicio por la adjudicataria de la concesión sea razón para convalidar una actuación administrativa caracterizada por el incumplimiento de las normas que han de observarse en la contratación. La realidad no puede prevalecer frente a la ilegalidad.” (FJ 4)

Asimismo, en relación con la falta de proyecto técnico, el Tribunal indicó que:

“[...] la apreciación por la sala de instancia de que el estudio al que se ha aludido no equivale al proyecto técnico ni puede suplirlo debe ser respetada en casación ya que entra dentro de las facultades de valoración de la prueba reservadas al Tribunal sentenciador que no podemos revisar en casación.” (FJ 4)

Por otra parte, el Tribunal estuvo de acuerdo con la sentencia de instancia en que se había producido una vulneración del principio de libre concurrencia. Al respecto, el Tribunal declaró que:

“[...] una cosa es que se tenga en cuenta en el momento de valoración de las ofertas la experiencia previa y otra que se erija en requisito para concursar. Y esto es lo que aquí se hizo sin que ninguna norma jurídica [...] sustentara tal excepción a la regla

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Séptima. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 44/1999

FECHA: 10 de mayo de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Ayuntamiento de Villa de Granadilla de Abona

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 13 y 14 de la Ley de contratos del Estado (LCE), y artículo 122 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales (RSCL)

DOCTRINA: Pliego de condiciones económico-administrativas para la adjudicación de un concurso de explotación del servicio municipal de abastecimiento de agua potable. Falta de presentación y estudio técnico. Exigencia de una experiencia mínima de tres años (FJ 4)

de la libre concurrencia consignada en el artículo 13 de la LCE.” (FJ 4)

El Tribunal también estuvo de acuerdo con la sentencia en lo que respecta a la falta de fijación definitiva de la fianza por el pliego, por entender que:

“[...] debe precisarse este extremo en el pliego.” (FJ 4)

En cuanto a la financiación del servicio, el Tribunal declaró que:

“[...] limitándose el pliego a decir que las tarifas serán las que se aprueben en el momento de la adjudicación, no se puede considerar cumplido lo que preceptúa el artículo 115.6 del RSCL, conforme al cual han de precisarse sus factores constitutivos. Y, a falta de esa referencia, poco sentido tiene decir que se cubrirá con subvenciones municipales la diferencia entre el coste real del servicio y lo que se obtenga mediante la tarifa.” (FJ 4)

En relación con la falta de establecimiento de un sistema de puntuación de la que adolecía el pliego de condiciones, el Tribunal declaró que:

“[...] en contra de lo que afirma el Ayuntamiento de la Villa de Granadilla de Abona, lo que la corporación puede decidir es que la licitación se extienda simultáneamente a todos o a algunos de los extremos a los que se refieren los apartados 3 y 4 del artículo 122 del RSCL u otros que ordenare. Pero, si opta por este procedimiento, entonces debe asignar en el pliego uno o más puntos para cada uno, para efectuar la adjudicación a quien obtuviere la puntuación más alta. Aquí el Ayuntamiento hizo uso de esa posibilidad y, por tanto, debió establecer el baremo correspondiente. Como no lo hizo, infringió, [...] el artículo 122.5 del RSCL.” (FJ 4)

Finalmente, el Tribunal advirtió que:

“[...] las infracciones detectadas por la Sala de Santa Cruz de Tenerife imponían la anulación de lo actuado, pues adolecía de requisitos indispensables para alcanzar su fin. Y no cabe aplicar el principio de conservación de actos y trámites, pues no se dan

las circunstancias previstas en el artículo 66 de la Ley 30/1992 para ello, ni puede invocarse para mantener una situación contraria a Derecho, como lo es la adjudicación del servicio sin observar lo dispuesto por las normas jurídicas aplicables.” (FJ 4)

En consecuencia, el Tribunal declaró no haber lugar al recurso de casación, con imposición de costas a los recurrentes.

Tribunal Supremo. Indemnización por la rescisión del contrato de prestación del servicio de correspondencia por supresión del mismo. Renuncia a los derechos reconocidos por las leyes

SUPUESTO DE HECHO

El director general del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos acordó la rescisión del contrato de la conducción del correo por carretera entre Barcelona y la subcentral de Gracia con la compañía A, como consecuencia de la reordenación de las redes provinciales de transporte de correspondencia por carretera. Contra dicho acuerdo, la compañía mencionada interpuso un recurso de reposición, que fue desestimado por silencio administrativo. Ante ello, la compañía interpuso un recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Contra dicha resolución, el recurrente interpuso un recurso de casación. El Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso, con imposición de las costas a la empresa recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

La empresa recurrente alegaba la omisión del trámite de audiencia previa al concesionario y que la supresión del servicio debía haber dado lugar a indemnización.

En relación con el trámite de audiencia, el Tribunal advirtió que la empresa no se refería “a otros trámites que pudieran calificarse como trascendentales a efecto de la nulidad o anulabilidad del acto”. Dicho lo anterior, el Tribunal indicó que “[...] este defecto quedó subsanado por la interposición del recurso de reposición, en que la entidad interesada tuvo ocasión de manifestar cuanto estimó conveniente a la defensa de su derecho” (FJ 2).

En relación con la obligación de la Administración de indemnizar, el Tribunal señaló que:

“[...] el pliego de condiciones del contrato previene en la cláusula 22 que la Administración se reserva la facultad de modificar el itinerario y horario de la conducción contratada y de ‘suprimirla’ cuando así conviniere al servicio, sin que contraquiera de dichos acuerdos el contratista pueda alegar derecho alguno.”

Y que:

“En el contrato celebrado [...] el adjudicatario declara que acepta y se obliga a cumplir el servicio con arreglo a todas las condiciones del pliego.” (FJ 3)

En relación con la cláusula indicada, el Tribunal declaró que:

“Esta cláusula es perfectamente válida. Se encuentra amparada en el principio de libertad de pactos que se recoge en el artículo 3 de la LCE, no habiendo en dicha cláusula nada contrario al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración. En relación con el ordenamiento jurídico, el artículo 6.2 del Código civil admite como válida la renuncia a los derechos reconocidos por las leyes (en este caso a la indemnización en caso de supresión del servicio), exigiendo solamente que la renuncia no sea contraria al interés o al orden público ni perjudique a terceros, circunstancias que no se dan en el supuesto que analizamos.” (FJ 3)

En virtud de lo expuesto, el Tribunal declaró no haber lugar al recurso de casación, con imposición de costas al recurrente.

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Séptima. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 148/1999

FECHA: 17 de mayo de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Manuel Goded Miranda

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Organismo Autónomo Correos y Telégrafos

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 3 de la Ley de contratos del Estado (LCE), y artículo 6.2 del Código civil

DOCTRINA: Indemnización por la rescisión del contrato de prestación del servicio de correspondencia por supresión del mismo. Renuncia a los derechos reconocidos por las leyes (FJ 2 y 3)

Tribunal Supremo. Falta de firma de la proposición económica en adjudicación de concurso relativo a la contratación y adjudicación de la redacción de una obra. Falta de requerimiento de subsanación

SUPUESTO DE HECHO

La Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en La Rioja aprobó la adjudicación de un concurso relativo a la contratación y adjudicación de la redacción del proyecto básico de ejecución y dirección de las obras de reforma y adaptación de un local para Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) en la localidad de Nájera. Varios particulares fueron excluidos de la licitación por la Mesa de Contratación por no firmar la proposición económica. Por ello interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra el mismo, que fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Ante ello, el recurrente interpuso un recurso de casación para la unificación de doctrina, que fue estimado por el Tribunal Supremo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal consideró que varias de las sentencias de contraste invocadas por el recurrente, aunque no presentaran una identidad sustancial, fijaban una doctrina de aplicación al caso, pudiéndose concretar dicho criterio en una serie de puntos. En este sentido, en primer lugar, el Tribunal señaló que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid había declarado que:

“[...] el artículo 101 del Reglamento general de contratación del Estado y señala que la Mesa de Contratación calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma, pudiendo conceder, si observare defectos materiales un plazo no superior a tres días para que el licitado subsane el error.” (FJ 4)

Por su parte, el Tribunal Supremo había declarado en una ocasión que:

“[...] el acto de calificación de documentos mira a excluir las proposiciones de los empresarios que no cumplan los requisitos esenciales e indispensables previstos en el pliego de cláusulas administrativas, exclusión que, en todo caso, debe responder a criterios objetivos, por lo que no siendo sustancial o de fondo el defecto que el abogado del Estado hizo ver a la Mesa de Contratación, ésta debió haber procedido a procurar su subsanación y sólo si el defecto no fuere subsanado, hubiera sido justificado la exclusión de la proposición del licitador demandante.” (FJ 4)

Dicho lo anterior, el Tribunal advirtió que:

“[...] tales precisiones [...], forman un cuerpo de doctrina consolidado en la doctrina jurisprudencial de esta sala que es coherente con el criterio de la subsanabilidad, que en este caso resulta de directa incidencia ante la falta de la firma de la proposición económica, según se infiere del análisis del acta [...] de la mesa de contratación.” (FJ 5)

A continuación, volviendo al artículo 101 del RGCE, el Tribunal advirtió que:

“El artículo 101, párrafo segundo, inciso segundo, del Reglamento general de contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (redactado conforme al Real decreto 2528/1986, de 28 de noviembre), establece que si la Mesa observare defectos materiales en la documentación presentada podrá conceder, si lo estima conveniente, un plazo no superior a tres días para que el licitador subsane el error.” (FJ 5)

Siendo ello así, el Tribunal consideró que en el caso estudiado:

“[...] no existe un defecto sustancial de falta de presentación de la proposición económica, la omisión de firma es subsanable y no se puso de manifiesto a la Mesa de Contratación en el momento del examen y calificación de la documentación presentada por las empresas que tomaban parte en el concurso. Al

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Séptima. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 265/2003

FECHA: 6 de julio de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Juan José González Rivas

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Administración General del Estado

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 101 del Reglamento general de contratación del Estado (RGCE)

DOCTRINA: Falta de firma de la proposición económica en adjudicación de concurso relativo a la contratación y adjudicación de la redacción de una obra. Falta de requerimiento de subsanación (FJ 4, 5, 6 y 8)

no conceder un plazo de tres días para la subsanación del defecto la Mesa infringió lo prevenido en el artículo 101 del Reglamento general de contratación del Estado.” (FJ 5)

En relación con las facultades de la Mesa de Contratación, el Tribunal hizo la siguiente aclaración:

“[...] la Mesa de Contratación no dispone de facultades discrecionales para decidir la exclusión de un concursante del procedimiento de contratación, sino que, ante un defecto como el que se cuestiona, debió conceder tres días para su subsanación, como establece el artículo 101 del Reglamento General de Contratación. La frase ‘si lo estima conveniente’, contenida en el indicado precepto, debemos referirla a la correcta apreciación por la Mesa de la naturaleza del defecto concurrente, no a la concesión de unas facultades discrecionales que excluyan su criterio de revisión a través de los oportunos recursos.” (FJ 5)

Dicho esto, el Tribunal recordó que:

“[...] los documentos que deben presentarse y acompañarse obligatoriamente con la proposición licitatoria y los demás previstos en el pliego que, de no presentarse, pueden hacerse valer en cualquier momento anterior a la formalización del contrato, lo que permite concluir reconociendo la prevalencia del principio antiformalista en la jurisprudencia y así lo reconoce la STS, 3.ª, de 28 de septiembre de 1995 (Aranzadi 1995, 6689), en relación con la no-aportación del certificado de la Seguridad Social, máxime cuando en el anuncio no se expresaba que la proposición debería ir acompañada de los documentos en la forma reconocida por la sentencia anterior.” (FJ 6)

Por ello, el Tribunal entendió que:

“En el caso examinado, frente a la tesis mantenida por la sentencia recurrida, el defecto era subsanable porque el hecho de que el apartado 7.3 indique que primero se calificarán los documentos presentados en el sobre de documentación personal y técnica, con exclusión al relativo a la proposición económica, no implica ni impide que cuando sea el momento de la apertura de los sobres de dicha proposición, se puedan observar defectos subsanables, porque si lo que se regula en el apartado 7.3 es la calificación previa, únicamente, de la documentación contenida en el sobre de documentación personal y técnica, no regula la calificación de la documentación contenida en el sobre de la proposición económica, y por lo tanto le será de aplicación la normativa de la Ley 30/1992.” (FJ 8)

En consecuencia, el Tribunal declaró haber lugar a la estimación del recurso de casación para la unificación de doctrina contra la sentencia casada, procediendo a casar, anular y dejar sin efecto la sentencia impugnada. Por su parte, el Tribunal estimó el recurso contencioso-administrativo, declarando la nulidad del acto de adjudicación del concurso, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a la apertura de las proposiciones económicas para subsanar la ausencia de firma de la parte actora.

Tribunal Supremo. Planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJCE. Incumplimiento de la obligación de transponer las directivas. Libre circulación de médicos y reconocimiento de títulos

SUPUESTO DE HECHO

El Ministerio de Educación y Cultura desestimó por silencio administrativo la petición de indemnización de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados por la no-transposición y transposición incorrecta de las directivas 75/362 y 93/16, sobre libre circulación de médicos y reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, al considerar que el acto recurrido era ajustado a Derecho. Contra dicha resolución, los solicitantes interpusieron un recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Dicha resolución fue recurrida en casación. El Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En primer lugar, el recurrente alegaba la infracción del artículo 24 de la CE, por entender que el hecho de que el tribunal de instancia no planteara una cuestión prejudicial ante el TJCE, como había solicitado el recurrente, le había generado indefensión. El Tribunal rechazó dicho motivo. En primer lugar, éste alegó que: “[...] la falta de planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de la Comunidad Europea ha de hacerse no al amparo de este motivo, sino al del apartado d) del mismo número y artículo de la Ley de la jurisdicción (RCL 1998, 1741), como infracción del ordenamiento jurídico, y así lo entiende la jurisprudencia de esta sala.” (FJ 3)

En segundo lugar, el Tribunal hizo la siguiente aclaración:

“[...] dicho planteamiento es facultad del órgano jurisdiccional, de modo que su omisión no constituye vicio de forma ni incongruencia denunciabiles por el motivo del apartado 3.º del artículo 95.1 de la Ley jurisdiccional [hoy artículo 88.1.c) de la ley vigente].” (FJ 3)

En segundo lugar, el recurrente alegaba que España no había transpuesto las directivas a que se ha hecho referencia hasta el Real decreto 2072 de 1995, de 22 de diciembre, siendo así que lo tuvo que hacer a partir de 1 de enero de 1986 y no lo hizo hasta marzo de 1998 en el supuesto de los recurrentes, hecho que, según éste, suponía la infracción de varias sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En relación con la infracción del deber de transposición de una directiva, el Tribunal advirtió que, como ya había declarado anteriormente “tal omisión constituye *per se* infracción manifiesta y grave y por tanto dará lugar a la obligación de indemnizar si se cumplen los otros dos requisitos, a saber, que estemos ante una norma que tenga por objeto conferir derechos a los particulares y que exista nexo causal entre la infracción y el daño” (FJ 4).

Por ello, procedió a analizar si “se cumplen esas otras condiciones precisas para declarar que existe la responsabilidad patrimonial de la Administración que se demanda” (FJ 4).

Al respecto, en primer lugar el Tribunal advirtió que:

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre el carácter subsanable de los defectos en contratación administrativa, en el mismo sentido, ver las siguientes sentencias: STSJ de Madrid 919/2001, de 12 de septiembre de 2001; STS de 19 de enero de 1995 (Aranzadi 1995/546); STS de 4 de octubre de 1994 (Aranzadi 1994/7515), y STS de 15 de enero de 1999 (Aranzadi 1999/1312).

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 8622/1999

FECHA: 30 de abril de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Santiago Martínez-Vares García

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Administración General del Estado

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Directiva 75/362/CEE de 16 de junio, y artículo 8 de la Directiva 93/16/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre libre circulación de médicos y reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos

DOCTRINA: Planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJCE. Transposición tardía de las directivas. Libre circulación de médicos y reconocimiento de títulos (FJ 3, 4, 5, 6, 7 y 8)

“[...] la Administración no permaneció impasible frente a las peticiones de homologación de títulos de los recurrentes sino que dio respuesta a las mismas, y así se cita la Sentencia de este Alto Tribunal de 17 de julio de 1996 (Aranzadi 1996, 6150) referida a una de las recurrentes, que desestimó el recurso planteado para obtener la homologación del certificado de estudios en inmunología y alergia que poseía por la Universidad René Descartes de París por el título español de médico especialista en inmuno-alergología.” (FJ 5)

A continuación, el Tribunal analizó la jurisprudencia del TJCE que interpretaba las directivas invocadas por el recurrente. En este sentido, el Tribunal advirtió que:

“Así, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 93/16 prevé que el interesado obtendrá un nuevo diploma en el Estado miembro de acogida tras haber recibido, en su caso, una formación complementaria. Gracias a este diploma podrá ejercer posteriormente la especialidad médica de que se trate. El apartado 2 de dicho artículo obliga al Estado miembro de acogida a tener en cuenta, a la hora de determinar la formación complementaria necesaria, la cualificación profesional pertinente del interesado conforme a principios análogos a los desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales.” (FJ 6)

Por otro lado, el Tribunal señaló que:

“[...] las autoridades de un Estado miembro están obligadas, cuando examinen una solicitud de habilitación para ejercer una profesión regulada presentada por un nacional de otro Estado

miembro, a tomar en consideración la cualificación profesional del interesado efectuando una comparación entre, por una parte, las aptitudes acreditadas por sus diplomas, certificados y otros títulos, así como por su experiencia profesional pertinente, y, por otra, la capacitación profesional exigida por la legislación nacional para el ejercicio de la profesión de que se trate (véase la reciente Sentencia de 22 de enero de 2002, Dreessen, C-31/00 [TJCE 2002, 20], aún no publicada en la Recopilación, apartado 31).” (FJ 6)

Dicho esto, el Tribunal advirtió que:

“Éste es el contexto general que lleva a la Directiva 93/16 a distinguir tres supuestos de hecho para el reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos de los médicos comunitarios que hayan recibido una formación médica especializada.” (FJ 6)

Dicho esto, el Tribunal procedió a analizar si se daban los supuestos de hecho mencionados. El primero se refería a “los médicos migrantes que dispongan de un diploma, de un certificado o de otro título acreditativo de una especialidad médica que, por un lado, forme parte de las especialidades comunes a todos los estados miembros, y por otro lado, esté incluida en la enumeración del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 93/16”.

Como señaló el Tribunal:

“Conforme al artículo 4 de esta directiva, el reconocimiento de dichos diplomas, certificados y otros títulos es automático e incondicional en todos los estados miembros.” (FJ 7)

El segundo supuesto era el de “los médicos migrantes que dispongan de un diploma, de un certificado o de otro título acreditativo de una especialidad médica que no forme parte de las especialidades comunes a todos los estados miembros, pero que se encuentre incluida en la lista de especialidades propias de dos o más estados miembros contemplada en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 93/16”.

En este caso:

“Conforme al artículo 6 de dicha directiva, el reconocimiento de tales diplomas, certificados y otros títulos es automático e incondicional entre los estados miembros de que se trate, pero sólo entre ellos.” (FJ 7)

Finalmente, el tercer supuesto era el de “[...] los médicos migrantes que deseen ejercer una especialidad médica en un Estado miembro y hayan recibido, en otro Estado miembro, una formación médica sancionada por un diploma, un certificado u otro título que no dé acceso al ejercicio de la especialidad médica de que se trate en el primer Estado miembro con arreglo al artículo 4 o al artículo 6 de la Directiva 93/16”.

Como advirtió el Tribunal:

“En tal caso, el artículo 8 de dicha Directiva tiene por objeto facilitar la libre circulación de estos médicos, permitiéndoles completar, en el Estado miembro de acogida y conforme a la normativa interna de éste, la formación necesaria para el ejercicio de dicha especialidad médica.” (FJ 7)

Según el Tribunal era este tercer supuesto en el que se encontraban los recurrentes, recordando que:

“[...] para ejercer esa especialidad en el Estado miembro de acogida, deben completar conforme a la normativa interna de éste, la formación necesaria para el ejercicio de dicha especialidad médica.” (FJ 7)

Dicho esto, el Tribunal indicó que:

“[...] esto es lo que en su momento les exigió el Estado español en las resoluciones de 9, 20 y 23 de marzo de 1998 de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo al condicionar el reconocimiento de la especialidad a la previa realización de una formación complementaria por un tiempo determinado y en las materias que concretó.” (FJ 7)

A continuación, el Tribunal analizó si con la actuación indicada, el Tribunal engendró la responsabilidad patrimonial exigida por el recurrente. En este sentido, el Tribunal recordó que:

“[...] con carácter general señala el Tribunal tres requisitos para que pueda darse lugar a la responsabilidad de un Estado miembro: a) Que la norma jurídica vulnerada ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares. b) Ha de tratarse de una violación suficientemente caracterizada. c) Ha de existir un nexo de causalidad directa entre la infracción de obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por el particular.” (FJ 8)

En relación dichos requisitos, el Tribunal advirtió que “[...] son, [...] necesarios y suficientes para dar lugar a la responsabilidad.” (FJ 8)

En relación con dichos requisitos, el Tribunal consideró que el primero se cumplía, “ya que la norma jurídica supuestamente vulnerada, en este caso la Directiva, confería derechos a los particulares” (FJ 8).

En cuanto al segundo punto, el Tribunal declaró que:

“[...] una violación es suficientemente caracterizada cuando una Institución o un Estado miembro, en el ejercicio de su facultad normativa, vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades [...] y, por otra parte, en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate, en el momento en que cometió la infracción, no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada.” (FJ 8)

Dicho esto, con respecto al caso estudiado, el Tribunal advirtió que:

“[...] el Tribunal de Justicia si bien en su Sentencia de 16 de mayo de 2002 (TJCE 2002, 162) declaró que el Reino de España no ha adaptado correctamente su Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 93/16, en ningún momento hizo referencia alguna a que como consecuencia de ese hecho hubiera incurrido en una violación suficientemente caracterizada.” (FJ 8)

En este sentido, el Tribunal indicó que:

“[...] la actitud de la Administración española no fue la de negar el reconocimiento de los diplomas, certificados o títulos que los demandantes poseían sino el condicionar su validez al cumplimiento del requisito de la adquisición de la formación complementaria exigida y una vez superado ese período de formación otorgó el pleno reconocimiento que tanto la directiva como el Tribunal exigían.”

Por ello el Tribunal llegó a la conclusión de que:

“[...] entre los pretendidos daños y perjuicios experimentados por los recurrentes y la no transposición de la directiva no existió la necesaria relación de causalidad para entender que de demostrarse aquellos habría de responder de ellos la Administración demandada.” (FJ 8)

En consecuencia, el Tribunal declaró no haber lugar al recurso de casación.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJCE, ver las siguientes sentencias: STS de 22 de octubre de 2003 (Aranzadi 2003/8591), y STS de 11 de diciembre de 1996 (Aranzadi 1996/9076).

Sobre la transposición tardía de la Directiva 93/16, ver las siguientes sentencias: STJCE de 16 de mayo de 2002, y STS de 12 de junio de 2003 (Aranzadi 2003/8844).

Sobre los requisitos que deben concurrir para que se de una violación suficientemente caracterizada, ver las siguientes sentencias: STJCE 25 de mayo de 1978, HNL, y otros/Consejo y

Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, rec. p. 1209, apartado 6, Brasserie du Pêcheur y Factortame (TJCE 1996/37), apartado 55 y British Telecommunications (TJCE

1996/56), apartado 42), y STJCE HedLey Lomas (TJCE 1996/90), apartado 28.

Tribunal Supremo. Responsabilidad de la Administración por daños sufridos en un centro escolar por un alumno de otro centro

SUPUESTO DE HECHO

En diciembre de 1998 un alumno de un colegio de la localidad de Bartolomé sufrió un grave accidente en la pista deportiva de otro colegio de la misma localidad, al caerle encima una canasta de baloncesto después de colgarse en la misma. El alumno fue ingresado en el hospital de la Seguridad Social de Jerez con un traumatismo craneoencefálico, siendo posteriormente trasladado al Hospital Puerta del Mar de Cádiz.

Tras el accidente se pudo comprobar que, si bien las canastas de baloncesto, ubicadas en las pistas del centro, tenían carácter fijo y se encontraban ancladas fuertemente con garras atornilladas, la canasta causante del accidente se encontraba en el suelo y una de las garras se había doblado inexplicablemente, ya que, al parecer, el peso del alumno hizo saltar uno de los tornillos. En el momento del accidente todo el personal del centro estaba en sus puestos.

Los padres del menor accidentado efectuaron reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, derivada de las lesiones causadas a su hijo, reclamación que fue desestimada tácitamente. Contra dicho acto, los padres del menor interpusieron un recurso contencioso-administrativo. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía declaró la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera y estimó parcialmente el recurso, condenando a la Junta de Andalucía al abono de la indemnización que se establecía en dicha sentencia.

La Junta de Andalucía interpuso un recurso de casación contra la sentencia de instancia. El Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

La Administración recurrente alegaba que, en contra de lo que sostenía la sentencia impugnada, la canasta de baloncesto no formaba parte del edificio, con lo que se infringía la disposición adicional 17 de la LOGSE, que dispone que "1. La conservación, el mantenimiento, y la vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primario o especial, dependientes de las administraciones educativas, corresponderán al municipio respectivo. No obstante, dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades ni autorización previa de la Administración educativa correspondiente", y los artículos 334.4 y 376 del Código civil. El artículo 334.4 del CC define como bienes inmuebles "4.º. Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca a la industria o explotación que se realice en un edificio o heredad, y que directamente concurren a satisfacer las necesidades de la explotación misma".

Por su parte, el artículo 376 del CC dispone que:

"Se reputa principal, entre dos cosas incorporadas, aquélla a que se ha unido otra por adorno, o para su uso o perfección."

En este sentido, la Junta de Andalucía alegaba que:

"[...] la canasta de baloncesto es inmueble en cuanto que es un utensilio unido al edificio en que tiene su sede el centro educativo de que se trata (arg. artículo 334.4.º), edificio cuya consideración de inmueble es innegable (arg. artículo 334.1.º), y en cuanto que es accesorio de ese edificio al que se une (artículo 376). Y cómo la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios educativos [y el que aquí está siendo considerado lo

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 4154/2002

FECHA: 28 de junio de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Francisco González Navarro

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Junta de Andalucía

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Disposición adicional 17 de la Ley orgánica 1/1990, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), y artículos 334.4 y 376 del Código civil

DOCTRINA: Responsabilidad de la Administración por daños sufridos en un centro escolar por un alumno de otro centro (FJ 4)

es: de educación infantil de segundo ciclo) [...] corresponde al municipio, es el Ayuntamiento de Jerez el que, en su caso, tendría que responder y no la Junta de Andalucía." (FJ 4)

En respuesta a estas declaraciones de la Junta de Andalucía, el Tribunal advirtió que:

"[...] la Junta de Andalucía silencia dos cosas: el alcance de la titularidad que ostenta en relación no sólo con el edificio sino también sobre la actividad educativa que en él se realiza, y las fundadas dudas que a los propios servicios jurídicos de la Junta de Andalucía se le suscitaron en relación con el problema de la imputabilidad del accidente sufrido por el hijo de los reclamantes." (FJ 4)

Por otro lado, el Tribunal recordó que en un informe realizado por el Gabinete Jurídico de la propia Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, se decía que:

"El carácter móvil de las canastas implicaría que las mismas fueran utilizadas sólo en ocasiones, lo que daría lugar a una actividad de transporte desde el lugar de su ubicación natural a otros donde no estorbaran para la utilización de la pista deportiva con otros fines, o bien para la utilización misma de las canasta en lugar distinto a aquel donde se fijaron inicialmente. En este caso, carecen las canastas de un destino ligado íntimamente al suelo, por lo que no es reputable respecto de las mismas al carácter de inmueble en los términos configurados con anterioridad. Su conceptualización recibiría en el material —mueble— docente vario que es utilizado en la impartición de la docencia, material cuya conservación mantenimiento difícilmente es reputable a la corporación local, por razones varias: en primer lugar, porque la interpretación de la disposición adicional 17 de la LOGSE (RCL 1990, 2045) hasta estos extremos es forzada hasta el absurdo jurídico, y en segundo porque carece de sentido exigir a la corporación local un seguimiento de material, como es el mobiliario, cuyo estado es difícilmente constatable por una administración a la que no pertenece el personal que lo utiliza." (FJ 4)

En consecuencia, el Tribunal desestimó el primer motivo.

Como segundo motivo de casación, el recurrente alegaba que:

“El daño causado al hijo de la parte recurrente no puede imputarse a la Administración educativa por tratarse de un hecho ajeno a la actividad educativa de la que es.”

Sin embargo, al respecto el Tribunal destacó un dato al que no hacía referencia la Administración recurrente:

“[...] la entrada y salida del alumnado al centro se hace sin control adecuado [...] saber quien entra y sale del mismo, [es un] deber que incumbe a la Administración educativa.” (FJ 4)

Por ello el Tribunal entendió que:

“[...] como ese deber de control elemental ha fallado, es la Junta de Andalucía –Administración educativa– y no el Ayuntamiento quien debe responder. Ciertamente es que el lesionado estaba sujeto a la disciplina de otro centro educativo –privado y no público–, y que incumplió su deber de asistencia al mismo –lo

que, según resulta de las actuaciones, había ocurrido más de una vez–, pero no es menos cierto que la sentencia da como probado, en una de las incidentales referencias que hace sobre los hechos –cfr. fundamento 3.º, párrafo último–, que ‘Está acreditado en autos que la entrada del menor lesionado en el colegio público se produjo por lugar habilitado para ello, a ciencia y paciencia de las personas encargadas de la vigilancia del centro y que además no era la primera vez que se producía. Es decir, la Administración habría tolerado que el menor, y quizás otros, entrasen en el colegio a disfrutar de las instalaciones deportivas.’” (FJ 4)

En virtud de lo indicado, el Tribunal también desestimó el segundo motivo indicado y, en consecuencia, declaró no haber lugar al recurso de casación.

Tribunal Supremo. Responsabilidad de la Administración por daños sufridos por un menor como consecuencia de la explosión de un artefacto pirotécnico no retirado tras unas fiestas populares

SUPUESTO DE HECHO

Un menor sufrió daños corporales de distinta gravedad como consecuencia de la explosión de artefactos pirotécnicos sobrantes de castillo de fuegos artificiales disparado en fiestas populares del municipio de Carballo, y no retiradas de la vía pública con posterioridad. Tras ello, los padres del menor efectuaron una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Carballo, que fue desestimada por el mismo. Contra dicha resolución, los padres del menor interpusieron un recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Contra dicha resolución, los recurrentes interpusieron Recurso de casación para unificación de doctrina, que fue admitido por el Tribunal Supremo, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto y condenando al ayuntamiento demandado a abonar al reclamante la cantidad de 14.452.264 pesetas, equivalentes a 86.859,86 euros, con los intereses legales correspondientes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal apreció discrepancias entre la doctrina del Tribunal Supremo y la sentencia impugnada. Dicho esto, el Tribunal citó varios preceptos de la sentencia de contraste invocada por el recurrente [STS de 17 de noviembre de 1998 (Aranzadi 1998/9149)]. En ella, el Tribunal Supremo había declarado que:

“a) No se rompe el nexo causal por el hecho de que la gestión de las fiestas populares haya sido encomendada a comisiones o incluso a personas jurídicas independientes incardinadas en la organización municipal (así en los fundamentos 1.º y 2.º); b) El nexo causal se mantiene en aquellos casos en que el ayuntamiento omite elementales medidas que eviten el riesgo, perfectamente previsible, de manipulación por los menores de los restos de los artificios utilizados para los fuegos artificiales, y ni siquiera permite establecer una moderación de la responsabilidad de la Administración.” (FJ 3)

Asimismo, en la sentencia indicada, el Tribunal Supremo había declarado que:

“[...] se reconoce la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Canals por los daños corporales sufridos por el menor recurrente por la explosión de artefactos pirotécnicos sobrantes del castillo de fuegos artificiales disparado en las fiestas del anexo de Ayacor correspondiente al citado municipio.” (FJ 3)

Además, el Tribunal recordó que:

“[...] se integra en el ámbito del funcionamiento de los servicios públicos, a efectos de la determinación de si existe respon-

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 98/2002

FECHA: 12 de julio de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Francisco González Navarro

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Ayuntamiento de Carballo

DOCTRINA: Responsabilidad de la Administración por daños sufridos por un menor como consecuencia de la explosión de un artefacto pirotécnico no retirado tras unas fiestas populares (FJ 3)

sabilidad patrimonial de la Administración titular por los daños causados por su celebración, el supuesto de fiestas populares organizadas por los ayuntamientos o patrocinadas por éstos, aun cuando la gestión de las mismas se haya realizado por comisiones o incluso por entidades con personalidad jurídica independiente incardinadas en la organización municipal [...].” (FJ 3)

Finalmente, el Tribunal declaró que:

“[...] frente a la relevancia causal absolutamente prioritaria de la omisión por el ayuntamiento de elementales medidas encaminadas a evitar el riesgo de manipulación por los menores de los restos de los fuegos de artificio, la conducta de los menores concurrentes, de carácter previsible, consistente en acudir al lugar a retirar y manipular los restos del castillo de fuegos artificiales disparado el día anterior, se presenta como ausente de relevancia suficiente no ya para determinar la ruptura del nexo de causalidad.” (FJ 3)

En consecuencia, el Tribunal admitió el recurso, en los términos indicados en el apartado anterior.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Atribuyendo a la Administración la responsabilidad por los daños causados por la celebración de fiestas populares, ver las siguientes sentencias: STS de 17 de noviembre de 1998 (Aranzadi 1998/9149); STS de 13 de septiembre de 1991 (Aranzadi 1991/6597); STS de 11 de mayo de 1992 (Aranzadi 1992/4303); STS de 23 de febrero de 1995 (Aranzadi 1995/1280); STS de 25 de mayo de 1995 (Aranzadi 1995/4031); STS de 18 de diciembre

de 1995 (Aranzadi 1995/9408); STS de 25 de octubre de 1996 (Aranzadi 1996/7124); STS de 15 de diciembre de 1997 (Aranzadi

1997/9357); STS de 4 de mayo de 1998 (Aranzadi 1998/4593), y STS de 19 de junio de 1998 (Aranzadi 1998/5254), entre otras.

Tribunal Supremo. Plan director de un aeropuerto. Necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental las políticas, planes o programas. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica

SUPUESTO DE HECHO

Varias personas interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra la orden del Ministerio de Fomento por la que se aprobaba el Plan director del Aeropuerto de Barcelona, siendo partes demandadas Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea y la Administración General del Estado. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional desestimó el recurso. Contra dicha resolución, los recurrentes interpusieron un recurso de casación, que declaró no haber lugar al recurso, con imposición de costas a la parte recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

Los recurrentes alegaban la existencia de un vicio de falta de motivación e incongruencia. En concreto, los recurrentes alegaban la falta de motivación en relación con las particulares características ecológicas que concurren en el entorno del Aeropuerto de Barcelona, en el que existía una zona especial de protección de aves (ZEPA) que obligaba a la aplicación de las normas reguladoras de la misma (Real decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que transpone la Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitat naturales de la fauna y flora silvestres). Según los recurrentes, tal argumentación había carecido de concreta respuesta en la sentencia de la sala de instancia. En concreto, los recurrentes sostenían que la argumentación carente de respuesta era la relativa a la aplicación del artículo 6.3 del mencionado Real decreto 1997/1995 (que traspone el mismo 6.3 de la Directiva 1992/43). Dicho precepto dispone que “cualquier plan o proyecto que, sin tener una relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar”. De dicho precepto, la parte recurrente deducía que “cualquier plan que pueda afectar a una ZEPA debe ser sometido a un EIA.” Afirmación que, según la parte recurrente, había carecido de respuesta en la sentencia de instancia.

Sobre esta cuestión, el Tribunal entendió que:

“[...] el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos, si se quiere genéricos, requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada no sólo a las pretensiones formuladas sino también a las alegaciones por las partes deducidas.” (FJ 3)

En relación con la motivación, el Tribunal advirtió que:

“Las recurrentes, en realidad, no niegan la existencia de una motivación en la sentencia, por cuanto lo que las mismas exponen en el desarrollo del motivo es una discrepancia con la fundamentación y motivación que la misma contiene. Esto es, la sentencia se ha pronunciado –si bien en un sentido negativo– sobre la cuestión relativa a la aplicación de la normativa general sobre el EIA al concreto supuesto de la aplicación de un plan director.” (FJ 3)

Por su parte, el Tribunal advirtió que:

“Cuestión diferente es si la sentencia se ha pronunciado sobre [...] la aplicación de la específica normativa que se cita (artículos 6.3 del Real decreto 1997/1995, de 7 de diciembre y de la Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo), como consecuencia de la existencia de unas ZEPA en las inmediaciones del Aeropuerto de Barcelona.” (FJ 3)

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 1355/2002

FECHA: 7 de julio de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Rafael Fernández Valverde

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Administración General del Estado. Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 6.3 del Real decreto 1997/1995; artículo 6.3 de la Directiva 1992/43; artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), y artículo 24.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG)

DOCTRINA: Plan director de un aeropuerto. Necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental las políticas, planes o programas. Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica (FJ 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11)

En consecuencia el Tribunal rechazó el primer motivo.

En segundo lugar, la parte recurrente alegaba la infracción del artículo 6.3 del Real decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que transpone la Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitat naturales de la fauna y flora silvestres. Dicho precepto, en su versión estatal transpuesta, dispone que “cualquier plan o proyecto que, sin tener una relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar”. La parte recurrente alegaba que, en la medida que el plan iba a afectar a una ZEPA, era necesaria, por aplicación de los preceptos mencionados, la “adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar”, entendiendo la parte recurrente que ello implica una remisión “a los métodos y procedimientos generales de evaluación de impacto ambiental”, esto es, del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que lo desarrolla y que son, a su vez, transposición de la Directiva 85/337/CE de 27 de junio.

Sobre este punto, el Tribunal entendió que la cuestión de fondo se centraba en analizar si “[...] con la Directiva comunitaria 1992/43/CEE, de 21 de mayo, de precedente cita, y su consiguiente transposición interna (mediante el Real decreto 1997/1095) se estaba imponiendo en nuestro país la obligación de proceder a la evaluación ambiental de los planes a los que el precepto se refiere. Dicho de otro modo, si en el artículo 6.3 de ambos textos, se estaba ya imponiendo una evaluación ambiental estratégica (EAE), propia de las ‘políticas, planes y programas’, o, por el contrario, continuábamos en el ámbito temporal de la EIA. Cuestión complementaria de la anterior sería el pro-

nunciamento, en su caso –si descartáramos la existencia de un supuesto de la EAE–, sobre la necesaria amplitud que los preceptos exigirían a la EIA, y, en concreto, si la misma debía concluir con un DIA, de conformidad con la normativa general interna sobre evaluación de impacto ambiental” (FJ 5).

Al respecto, el Tribunal señaló que:

“[...] ha sido con posterioridad a la resolución del Ministerio de Fomento que aquí nos concierne, cuando la EAE ha alcanzado un generalizado nivel de exigencia jurídica, tras un largo período de lenta evolución.” (FJ 6)

En relación con la evolución de la normativa, el Tribunal señaló que:

“[...] el cambio trascendental se ha producido con la promulgación de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo plazo de transposición (artículo 13) concluye el próximo día 21 de este mismo mes de julio de 2004.” (FJ 6)

En este sentido, el Tribunal añadió que:

“[...] la EAE va a suponer trasladar, ampliar y abrir el proceso decisional en sus niveles iniciales, evitando así políticas, programas o planes viciados, que arropan o esconden proyectos preconcebidos.” (FJ 6)

Aun así, el Tribunal admitió en relación con la Directiva 2001/42/CE, que:

“[...] no es menos cierto que con anterioridad a la misma se han producido, en el ámbito de la Unión Europea, determinados antecedentes, encaminados todos ellos a la superación del tradicional binomio ‘evaluación ambiental-proyecto’, para hacer extensiva la misma evaluación –con un diferente contenido– a las políticas, planes o programas.” (FJ 7)

Dicho esto, el Tribunal se centró en la cuestión debatida, recordando que, como señalaba la parte recurrente:

“[...] se está ante un plan que va a afectar a una ZEPA, lo cual exige, por aplicación de los citados preceptos 6.3 del Real decreto 1997/1995 y de la directiva que transpone, la ‘adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar’, entendiendo la parte recurrente que ello implica una remisión ‘a los métodos y procedimientos generales de evaluación de impacto ambiental, esto es, del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que lo desarrolla y que son, a su vez, transposición de la Directiva 85/337/CE, de 27 de junio.’”

O, dicho de otro modo:

“[...] aunque no es exigible a la previa aprobación del plan una previa EAE (por su posterior aprobación y exigencia), lo que sí requiere es una EIA, en los términos en que la misma se contempla en Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que lo desarrolla, y que son, a su vez, transposición de la Directiva 85/337/CE, de 27 de junio.” (FJ 8)

Sin embargo, el Tribunal consideró que:

“[...] tampoco esta exigencia resulta de recibo, debiendo afirmarse que los citados preceptos (6.3 del la directiva y el real decreto) tampoco imponen una evaluación de las características de las contemplada en la normativa, interna y europea, de precedente cita.” (FJ 8)

En este sentido, el Tribunal advirtió que:

“La respuesta [...] ha de ser negativa, pues cuando los artículos 6.3 de la normativa citada señalan, en síntesis, que ‘cualquier plan [...] se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar [...]’, no se está exigiendo una EIA, tal como las mismas se contemplan en el Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio (y el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que lo desarrolla), o en la Directiva 85/337/CE, de 27 de junio, que el mismo transpone.” (FJ 9)

Según el Tribunal:

“Así lo ha reconocido, de forma expresa, la posterior modificación de la citada Directiva (1), y así –con tal ámbito– la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo (2) como del Constitucional (3) ha dibujado el ámbito de las EIA, excluyendo de las mismas a los planes o cualquier otro instrumento de actuación que no sean los proyectos.” (FJ 9)

En este sentido, el Tribunal recordó que:

“En el considerando 10 de la Directiva 1997/11/CE, de 3 de marzo de 1997, que modifica la Directiva 85/337/CEE, se expresa que ‘la existencia de un criterio de localización relativo a las áreas de especial protección designadas por los estados miembros de conformidad con las directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de aves silvestres, y 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, no implica necesariamente que los proyectos situados en esas áreas tengan que ser automáticamente sometidos a una evaluación con arreglo a la presente Directiva’.” (FJ 9)

Asimismo, en relación con el ámbito de las EIA, el Tribunal recordó que con anterioridad había declarado que:

“La Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, no impone a los estados miembros un tratamiento jurídico-procesal de tales evaluaciones que permita su control jurisdiccional autónomo o desligado del que quepa abrir contra la resolución autorizatoria del proyecto; ni impone tampoco lo contrario [...]” (FJ 9)

Por otra parte, el Tribunal recordó que:

“La transposición de dicha directiva a nuestro Derecho interno se llevó a cabo a través del Real decreto legislativo número 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, cuya normativa se desarrolla en el reglamento para su ejecución, aprobado por Real decreto número 1131/1988, de 30 de septiembre. De ese conjunto normativo fluye la idea de que la evaluación de impacto ambiental (EIA, en lo sucesivo) constituye una técnica singular que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente (preámbulo del real decreto legislativo en el inciso primero de su párrafo segundo), que supone y garantiza una visión más completa e integrada de las actuaciones sobre el medio en que vivimos (preámbulo del real decreto, en su párrafo segundo) y, en definitiva, una mayor reflexión en los procesos de planificación y de toma de decisiones (ídem); se trata de tener en cuenta a priori las incidencias que puedan derivarse de los procesos técnicos de planificación y de decisión, de tal manera que no se ejecute ninguna actividad que conlleve incidencias notables, sin que previamente se haya realizado un estudio evaluatorio de las mismas (preámbulo de la norma reglamentaria, en su párrafo tercero).” (FJ 9)

Por su parte, el Tribunal recordó que el Tribunal Constitucional ha declarado que:

“La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia, se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y, en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse su realización, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquélla.” (FJ 9)

Lo anterior permitía al Tribunal llegar a la conclusión de que:

“[...] las EIA y su correspondiente (o precipitado) DIA, giran en torno al concepto de proyecto, concepto que no es asimilable, en modo alguno, al de política, plan o programa.” (FJ 9)

En consecuencia, el Tribunal también rechazó el segundo motivo de casación, declarando lo siguiente:

“Debe rechazarse el analizado segundo motivo y la infracción de los preceptos que se dicen vulnerados, por cuanto, según consta en las actuaciones, por una parte, con fecha de 31 de mayo de 1999 el secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes del Ministerio de Fomento dirigió a la Dirección General XI de la Comisión Europea, para dar cumplimiento a los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva 93/42, el denominado ‘documento justificativo del interés público de la obra a realizar y las medidas compensatorias que se proponen para salvaguardar las zonas La Ricarda y El Remolar, en cumplimiento de la Directiva 92/42/CEE’; y, por otra parte, con fecha de 9 de enero de 2002 fue aprobada por la Secretaría General de Medio Ambiente una resolución por la que se formuló la declaración de impacto ambiental del proyecto de ampliación del Aeropuerto de Barcelona, de conformidad con el ‘Proceso secuencial’ al que se hace referencia en la sentencia de instancia.” (FJ 9)

Como tercer motivo de casación, la parte recurrente alegaba la infracción del artículo 1 del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que transpone la Directiva 85/337CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Sobre este punto, el Tribunal se remitió a la jurisprudencia de la Audiencia Nacional en el sentido de “considerar los planes directores como algo distinto a los proyectos”. Al respecto, el Tribunal señaló que:

“[...] interpretando el citado artículo 1 de la Directiva Comunitaria 85/337CEE se ha venido señalando que ‘el concepto de proyecto, a diferencia del de plan o programa, aparece unido a trabajos de construcción, obra o instalación, es decir, a la idea de ejecución o realización. El proyecto habrá de conectarse con el requisito de la autorización, como exige la normativa comunitaria, a cuya luz ha de efectuarse la interpretación de la legislación interna de transposición’. Por ello el plan director ‘en modo alguno supone un proyecto a ejecutar directamente ni una autorización al maestro de obras (término comunitario) para la realización de obras o instalaciones’; y, en consecuencia, los citados planes ‘a diferencia de los proyectos de ejecución, no tienen la precisión necesaria para poder ejecutar una evaluación medio ambiental adecuada y ponderar las medidas protectoras y correctoras aplicables.’” (FJ 10)

En consecuencia, el Tribunal también rechazó el tercer motivo, declarando al respecto lo siguiente:

“[...] debemos rechazar también este tercer motivo al no poder considerar al Plan director del Aeropuerto de Barcelona como un auténtico proyecto. Su grado de concreción se limita al establecimiento de las grandes zonas que tal nivel de planeamiento implica, pero sin constituir el auténtico proyecto del Aeropuerto de Barcelona; como antes hemos expresado, con fecha de 9 de enero de 2002, fue aprobada por la Secretaría General de Medio Ambiente, resolución por la que se formuló una declaración de impacto ambiental del Proyecto de ampliación del Aeropuerto de Barcelona, de conformidad con el ‘proceso secuencial’ al que hace referencia la sentencia de instancia.” (FJ 10)

Finalmente, la parte recurrente alegaba la infracción de los artículos 84 de la LRPAC y 24.1 de la LG, en relación con las normas de aprobación de los planes directores, al haberse obviado en la aprobación del concreto plan director que se examina los trámites de audiencia e información pública, previstos en los preceptos invocados como infringidos, “bien en su consideración de acto administrativo, bien en el de norma reglamentaria” (FJ 11).

Al respecto, el Tribunal declaró que:

“[...] las singulares características de plan director, que con reiteración hemos detallado en los anteriores fundamentos al responder a los motivos segundo y tercero (y cuya específica tramitación no exige el trámite, como hemos señalado), nos obligan a confirmar la tesis mantenida en la sentencia de instancia, por cuanto en el ‘proceso secuencial’, que con el plan simplemente se inicia, los interesados contarán con la oportunidad de audiencia (proporcionada a sus concretos intereses) en los diversos –y mas concretos– instrumentos que a lo largo del mismo sin duda habrán de producirse.” (FJ 11)

En virtud de lo expuesto, el Tribunal declaró no haber lugar al recurso interpuesto, con condena en costas a la parte recurrente.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la motivación de las sentencias: STS de 14 de mayo de 2002 (Aranzadi 2002/6774), y STS de 21 de marzo de 2002 (Aranzadi 2002/4318).

Sobre la incongruencia omisiva, ver las siguientes sentencias: STC de 9 de febrero de 2004 (Aranzadi 2004/8); STC de 20 de enero de 2003 (Aranzadi 2003/6); STC de 14 de octubre de 2002 (Aranzadi 2002/186), y STC de 16 de mayo de 2000. (Aranzadi 2000/124).

Sobre la incongruencia: STC de 16 de junio de 2003 (Aranzadi 2003/114), y STC de 19 de mayo de 2003 (Aranzadi 2003/91).

Sobre la improcedencia de exigir una evaluación de impacto ambiental a planes, ver las siguientes sentencias: STJCE de 22 de octubre de 1998 (TJCE 1998/246); STS de 24 de febrero de 2004 (Aranzadi 2004/1896); SAN de 30 de septiembre de 2002 (Aranzadi 2002/1211); SAN de 12 de junio de 2002 (Aranzadi 2003/67939); SAN de 14 de noviembre de 2001 (Aranzadi 2002/10386), y SAN de 25 de septiembre de 2001 (Aranzadi 2002/43).

Sobre la naturaleza y ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental, ver las siguientes sentencias: STC de 22 de enero de 1998 (Aranzadi 1998/13); STS de 13 de octubre de 2003 (Aranzadi 2003/8871); STS de 25 de noviembre de 2002 (Aranzadi 2002/10506), y STS de 13 de noviembre de 2002 (Aranzadi 2002/10019).

Tribunal Supremo. Ruido producido por el tráfico aéreo en una zona edificada. Derecho a la integridad física. Falta de prueba de la intensidad de ruidos y efectos gravemente perjudiciales

SUPUESTO DE HECHO

El Ayuntamiento de Gavà interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la actuación material de las autoridades competentes que permitían el aterrizaje o despegue de aeronaves que, según éste, con sus emisiones sonoras, ponían en peligro la integridad física de las personas que habitan en el barrio Gavà-Mar, dada la perturbación que producían en el sueño y en la salud en general e incidían en la intimidad personal y familiar. La Administración recurrente pretendía que se declarara la vulneración de los derechos fundamentales a la integridad física (artículo 15 de la CE), a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículos 17 y 18 de la CE) y a la libre elección de residencia (artículo 19 de la CE) y que se ordenara a AENA y a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, cada cual en el marco de sus respectivas competencias, la prohibición de que las aeronaves con origen o destino en el Aeropuerto de Barcelona sobrevolaran el barrio de Gavà-Mar, generando una contaminación acústica igual o superior a 65 decibelios (A) en horario nocturno.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña desestimó el recurso, alegando falta de legitimación activa del Ayuntamiento, y la inexistencia de acto administrativo, entre otros motivos.

Contra la mencionada resolución, el recurrente interpuso un recurso de casación, que fue desestimado por el Tribunal Supremo, con imposición de costas a la Administración recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En los fundamentos de derecho, el Tribunal se remitió a lo declarado por la sentencia de instancia. En este sentido, advirtió que:

“[...] en la ordenación del territorio confluyen intereses supra-locales, mientras que en el urbanismo son meramente locales, constituyendo ámbitos con competencias ostentadas por distintas administraciones que no siempre muestran la necesaria y debida coordinación, y que en el plano urbanístico la clasificación del suelo, en cualquiera de las leyes urbanísticas de los últimos años [...] constituye una decisión discrecional salvo para aquél que reúna plenamente las condiciones estrictas para ser calificado como suelo urbano, añadiendo luego que la vocación urbanística del suelo urbanizable programado o no constituye una libre opción de los órganos de la Administración con competencia urbanística, esencialmente los ayuntamientos, mediante sus aprobaciones iniciales y provisionales de los planeamientos generales de ordenación urbana o sus revisiones desclasificando suelo.” (FJ 5)

Por su parte, el Tribunal recordó que en la sentencia de instancia se había declarado que:

“[...] habiendo normas vinculantes de la comunidad en razón de su aplicabilidad dos meses después de su entrada en vigor el 4 de mayo de 1999, reduciéndose para el barrio de Gavà-Mar el valor de inmisión a 65 y 55, según las horas y la anticipación aplicativa de las directrices comunitarias en la materia (cuya pretensión de anticipación aplicativa reclamada por el recurrente) no puede ser acordado por los tribunales al no existir un deber inmediato de ejecución mientras no expire el plazo de incorporación, sin que el encargo de la Comisión de Urbanismo sobre indicación de los niveles de ruido actuales en la zona del aeropuerto de Barcelona haya desplegado efectos en el planeamiento, y sin que parezca que fuera asumida la conclusión de que el incremento del tráfico aéreo obliga a zonificar la zona cercana al aeropuerto, en funciones de la distinta exposición,

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Séptima. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 8362/1999

FECHA: 27 de abril de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Fernando Martín González

DEMANDANTE: Ayuntamiento de Gavà

DEMANDADO: Administración General del Estado.

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 15, 17, 18 y 19 de la CE

DOCTRINA: Ruido producido por el tráfico aéreo en una zona edificada. Derecho a la integridad física. Falta de prueba de la intensidad de ruidos y efectos gravemente perjudiciales (FJ 5, 8, 10, 11 y 12)

en concreto en lo que se refiere a la línea a partir de la cual no deberían instalarse viviendas.” (FJ 5)

Por ello, según el Tribunal:

“[...] lo actuado no conduce a concluir un determinado número de decibelios, ni su incidencia real en las personas, tras remitirse a los artículos 14 y 53, 2 de la Constitución, refiriéndose también a que estamos ante unos elementos de prueba que si bien nos ilustran que en la zona de influencia aeroportuaria los decibelios soportados son más elevados que en otras zonas del territorio no ostentan un carácter incontrovertible en cuanto al exacto nivel sonoro, al no existir una fehaciencia acerca de la discriminación de sonidos naturales o artificiales en las medidas tomadas por la parte actora, que no interesó que se recabaran los resultados obtenidos, ni consta que AENA o Aviación Civil hayan comunicado los resultados.” (FJ 5)

Asimismo, el Tribunal estuvo de acuerdo con la sentencia de instancia en que:

“[...] es cierto que el sometimiento a un ruido excesivo produce en los ciudadanos efectos perjudiciales fisiológicos o psicológicos incidiendo, también, en sus actividades de comunicación y trabajo, pero no todos los ruidos proceden del mismo tipo de fuentes, habiendo ruidos evitables mediante su total o mediante la adopción de medidas que los hagan más soportables, y otros que son inevitables en nuestra civilización, en cuyo ‘último campo deben incluirse los aviones’ [...], sin que documentos redactados en cualquier idioma que no sea el castellano o el de la comunidad autónoma puedan ser considerados prueba documental en los términos de las leyes procesales, concluyendo, al referirse a un informe emitido por el coordinador del Instituto Clínico de Psiquiatría y Psicología de Barcelona, que no existen, pues, elementos suficientes que conduzcan a entender una lesión en la integridad física o psíquica de las personas protegidas por el artículo 15 de la Constitución, haciendo referencia a sentencias, antes citadas, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como a que no se ha constatado medida alguna de la corporación actora para frenar el crecimiento urbanístico en zona de tráfico aéreo en las que resta suelo pendiente de urbanización.” (FJ 5)

Además, en dicha sentencia se señalaba que:

“[...] ha de partirse de una intromisión justificada de la contaminación acústica en razón al interés general, siendo significa-

tiva la ausencia de una injerencia grave con producción de daño aquí no demostrado, con referencia luego a otros extremos, y, entre ellos, a que cabe considerar la previsión de realización del estudio de impacto ambiental con ocasión de las obras de ampliación del aeropuerto, así como que faltan programas de aislamiento acústico de viviendas y la exigencia rigurosa por la corporación municipal, al conceder licencias de construcción, del cumplimiento de las normas básicas de la edificación, aludiéndose también a que en la elaboración de medidas paliativas puede intervenir la corporación actora o los vecinos mediante los trámites de consulta e información pública del estudio de impacto ambiental, pues será en los ámbitos del plan director y estudio de impacto ambiental donde deberá examinarse la viabilidad de la transposición de los procedimientos antirruidos.” (FJ 5)

Como tercer motivo, el recurrente invocaba la infracción de las normas relativas a los actos y garantías procesales que produzcan indefensión por denegación de la prueba testifical propuesta, que se rechazó. El Tribunal tampoco admitió dicho motivo, por cuanto:

“[La prueba testifical propuesta] versaba sobre ruidos y molestias producidos por los aviones en los vecinos de Gavà, y tal falta de prueba no es de aquéllas que producen indefensión en cuanto que aquéllos iban a declarar sobre hechos que nadie ha negado, ni rechazan en la sentencia, que sí admite dichos ruidos y molestias, pero que desestima el recurso por razón de su probada intensidad, sobre lo que la prueba testifical no hubiera tenido, de practicarse, e incluso en caso de que los testigos contestaran afirmativamente, trascendencia ni virtualidad alguna.” (FJ 8)

Como motivos segundo y cuarto, los recurrentes alegaban la infracción de las “normas del ordenamiento estatal y de la juris-

prudencia que fueren aplicables para resolver la cuestión objeto de debate, y por vulneración de la legalidad ordinaria lesionando los derechos fundamentales de la persona” (FJ 10).

Al respecto, el Tribunal declaró que:

“[...] no cabe concluir en la existencia de un determinado número de decibelios ni su incidencia real en las personas, de que los elementos de prueba no ostentan un carácter incontrovertible en cuanto al exacto nivel sonoro, de que no existen elementos suficientes que conduzcan a entender una lesión en la integridad física o psíquica de las personas, de la existencia anterior del aeropuerto con relación, al barrio y de la inaplicabilidad de las sentencias mencionadas, de cuyos razonamientos no puede apartarse esta Sala, bien porque confirman hechos intangibles en casación, bien porque consideramos ajustados a Derecho tales razonamientos que, en realidad, no han sido atacados en el recurso interpuesto con la necesaria claridad, sino a través de otros distintos, lo que explica la desestimación de tales motivos.” (FJ 11)

Finalmente, el Tribunal declaró que:

“Nadie niega ahora [...] que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno y puede ser una fuente de permanente perturbación en la calidad de vida, que puede atentar o pone en peligro la salud de las personas y la inviolabilidad del domicilio, pero siempre que los ruidos sean evitables e insoportables, calificativos que aquí no concurren, pues la evitabilidad debe producirse a tenor de las medidas previstas, pero aquí no aplicables ahora, y la insoportabilidad, como tal, no consta en la sentencia recurrida.” (FJ 12)

En consecuencia, el Tribunal declaró no haber lugar al recurso de casación, con imposición de costas a la parte recurrente.

Tribunal Supremo. Régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración. Participación en la gestión y tramitación de la junta de compensación de la ejecución de un polígono industrial de funcionarios que ostentaban la cualidad de accionistas y administradores de las sociedades partícipes

SUPUESTO DE HECHO

Una empresa solicitó al Ayuntamiento de Las Rozas la aprobación del plan parcial del sector IV-2-B del plan general de ordenación urbana de dicho municipio, clasificado como suelo urbanizable programado, siendo la sociedad mencionada propietaria de varios terrenos del polígono industrial mencionado, con un total de edificabilidad de veinticuatro parcelas, asignadas por el proyecto de compensación del polígono mencionado. Los servicios técnicos de urbanísticos del Ayuntamiento emitieron un informe favorable respecto a la tramitación para la clasificación del sector IV-2-B del plan general de ordenación urbana del municipio como suelo urbano y la constitución de la Junta de Compensación correspondiente, siendo firmado el informe por el funcionario municipal arquitecto jefe J, que había asistido a varias reuniones de la Asamblea General de la Junta de Compensación, así como a reuniones del Consejo Rector de la Junta, en función de asistencia y asesoramiento de los concejales del Ayuntamiento, constando acreditado que en la Junta de Accionistas de la empresa figuraba como vocal J y también JA, quien había pertenecido a ese Consejo de Administración hasta el 1 de julio de 1991.

El Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas acordó la imposición de una sanción a J y JA por la trasgresión del régimen de incompatibilidades, al haber participado éstos en las reuniones de la Junta de Compensación en su doble condición de funcionarios del Ayuntamiento y de accionistas las sociedades partícipes

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Séptima. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 3437/1999

FECHA: 20 de julio de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Juan José González Rivas

DEMANDANTE: Funcionarios públicos

DEMANDADO: Ayuntamiento de Las Rozas

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 62.1.b y e), 102, 103 y 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (LRJPAC); artículo 31.1.h) de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública; artículos 24 y 151 del Texto refundido de la Ley de régimen local (TRLR), y artículo 23.2 de la Ley de bases del régimen local (LBRL)

DOCTRINA: Régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración. Participación en la gestión y tramitación de la junta de compensación de la ejecución de un polígono industrial de funcionarios que ostentaban la cualidad de accionistas y administradores de las sociedades partícipes (FJ 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 y 12)

en la mencionada Junta de Compensación. En concreto, dicho acuerdo estimaba que los hechos eran constitutivos de una falta muy grave tipificada en el artículo 31.1.h) de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, consistente en el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, en conexión con los artículos 1.3, 11.1 y 12.1.a) y b) de la Ley 53/1984, de incompatibilidades de personal al servicio de las administraciones públicas, y a tenor de las previsiones contenidas en los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de régimen disciplinario de funcionarios civiles de la Administración del Estado, aprobado por Real decreto 33/1986, aplicable subsidiariamente, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad aplicable a la sanción, la intencionalidad de la comisión de la falta considerada por infracción de las normas sobre incompatibilidades, la situación prolongada durante años y la condición de funcionarios cualificados en el ámbito de planeamiento y gestión urbanística del Ayuntamiento de Las Rozas, por ser un asunto de la competencia del Pleno, a tenor del artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), se acuerda la separación definitiva del servicio de ambos recurrentes.

Los funcionarios sancionados interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, que fue desestimado por el Tribunal Supremo. Los recurrentes interpusieron un recurso de casación contra dicha resolución, que fue desestimado por el Tribunal Supremo, con imposición de costas al recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

Los recurrentes alegaban los artículos 102 y 103, en concordancia con el artículo 62.1.e) de la LRJPAC, invocando varias sentencias del Tribunal Supremo. Éstos consideraban que no era ajustada a derecho la doctrina mantenida por la sala de instancia, al señalar la necesidad de observar el procedimiento legalmente establecido prevenido en los artículos 102 y 103 de la LRJPAC, que se limitaba a los supuestos en que el acto no hubiera sido objeto de impugnación a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales.

Sobre este punto, el Tribunal advirtió que:

"[...] la inobservancia del procedimiento especial de revisión de oficio que denuncian los recurrentes aparece plenamente justificada desde el momento en que el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 25 de mayo de 1995, que dispuso el archivo del expediente disciplinario, fue objeto de recurso por dos concejales de la corporación, cuya legitimación para impugnarlo, no cuestionada, por otra parte, no puede ofrecer duda alguna, y se denunció en la demanda, con cita de jurisprudencia reiterada y con apoyo en reconocida doctrina, que la utilización del recurso contencioso-administrativo puede encubrir la revocación de un acto propio de la Administración al margen del estrecho cauce que la ley establece para ello, lo cual, dicen los actores, habría sucedido en el presente caso." (FJ 3)

Sin embargo, el Tribunal advirtió que, como había declarado la sentencia de instancia:

"La existencia de dicho fraude debe constar en forma bastante, manifestarse de tal modo que permita constatar que se ha utilizado una vía alternativa para eludir la más dificultosa de la revisión de oficio y no es éste el supuesto analizado, en el cual el acuerdo fue recurrido por dos Concejales disidentes, lo que pone de manifiesto la existencia de la voluntad impugnatoria, ajena al órgano actuante y, en definitiva, la plena adecuación a Derecho del procedimiento utilizado." (FJ 3)

Dicho esto, y en relación con el caso estudiado, el Tribunal advirtió que:

"No estamos en un procedimiento de revisión de oficio, sino que estamos ante una declaración de nulidad ejercitada por el Pleno de la corporación municipal frente al inicial acuerdo

adoptado por la Comisión de Gobierno, órgano manifiestamente incompetente, que en Resolución de 25 de mayo de 1995, pese a la instrucción del correspondiente expediente disciplinario, llega a la conclusión de que los hechos no son constitutivos de infracción administrativa alguna, circunstancia que, sin embargo, es corregida por el inicial Acuerdo de 9 de noviembre de 1995 en el que cuando dos concejales del Ayuntamiento impugnan el Acuerdo de archivo de 25 de mayo 1995, y es requerida la corporación municipal para la remisión del expediente administrativo, dicta un nuevo acto, el de 9 de noviembre de 1995, anulando el acto anterior, de forma que la Administración reconoce la justeza de la pretensión de los actores en el nuevo proceso contencioso-administrativo y revoca el acto impugnado." (FJ 4)

Dicho lo anterior, el Tribunal entendió que:

"Todo ello se realiza sin vulneración de los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, que regulan en nuestro sistema jurídico administrativo los criterios fundamentales respecto de la revisión de disposiciones y actos nulos, en lo que concierne al artículo 102 y en lo que concierne al artículo 103, en lo relativo a la declaración de lesividad de los actos anulables, en concordancia con el artículo 62.1.e), que supone en el ordenamiento jurídico el quebrantamiento, claro y manifiesto, del procedimiento legalmente establecido." (FJ 5)

En segundo lugar, el recurrente alegaba la infracción de los artículos 62.1.b) y 131 de la LRJPAC, en relación con los artículos 24 y 151 del TRLR, el artículo 23.2 de la LBRL y la jurisprudencia de aplicación. Sobre este punto, el Tribunal hizo referencia a los siguientes preceptos:

"Los artículos 145 y 151.d) del Texto refundido de la Ley de bases del régimen local [...], que atribuyen al Pleno de la corporación el conocimiento de las sanciones a funcionarios con habilitación de carácter nacional o separación de servicio de otros funcionarios cuyo nombramiento esté atribuido a la corporación." (FJ 5)

Por su parte, el Tribunal hizo referencia a las siguientes disposiciones:

"a) La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades, aplicable al personal de las corporaciones locales, según el artículo 2.1.c) y, en particular, por aplicación del artículo 12.1.a) –prohibición de desempeño de actividades privadas en los asuntos en que intervenga como funcionario– y 12.1.b) –pertenencia a consejos de administración siempre relacionados con la gestión del departamento.

"b) El artículo 31.1.h) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, considera como falta muy grave el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades.

"c) El Real decreto 33/1986, de 10 de enero, que contiene el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, que en el artículo 3 dispone la aplicación subsidiaria para los funcionarios al servicio de las administraciones públicas en concordancia con el artículo 150.4 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril (RCL 1986, 1238, 2271 y 3551), y considera la falta muy grave de incompatibilidad, que es constitutiva de la sanción de separación del servicio [artículos 6.h), 14.a) y 15]." (FJ 5)

Dicho lo anterior, el Tribunal llegó a la siguiente conclusión:

"[...] el acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno de la corporación del municipio de Las Rozas el 25 de mayo de 1995 fue un acto manifiestamente incompetente y nulo de pleno derecho, lo que determinó que no estuviéramos frente al criterio manifestado por la parte recurrente [...], ante un caso de incompetencia jerárquica, sino ante un caso de incompetencia sustantiva y material, razones que determinan que proceda la corporación municipal en Pleno a dictar un nuevo Acuerdo de 9 de noviembre de 1995, que anula el referido acto y resuelve

definitivamente, la separación de servicio de los recurrentes.” (FJ 8)

Dicho esto, el Tribunal advirtió que:

“Tales criterios no resultan quebrantados por los acertados razonamientos que se contienen en la sentencia impugnada, que reconoce cómo, en ningún caso, la Comisión de Gobierno puede imponer efectivamente esta sanción, respecto de la cual el artículo 22.2.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, reserva la competencia al Pleno del Ayuntamiento y la razón de esta reserva ha de buscarse en la conveniencia, advertida por el legislador, de que la sanción disciplinaria de máximo alcance y trascendencia que puede imponerse a un funcionario municipal sea adoptada necesariamente por el más alto órgano de la corporación.” (FJ 8)

Por su parte, el Tribunal indicó que:

“La consecuencia obligada, en el caso de que la Comisión de Gobierno asumiera dicha competencia, no puede ser sino la nulidad de pleno derecho del acuerdo sancionador, en cuanto adoptado por órgano manifiestamente incompetente [artículo 62.1.b) de la LRJPAC], adolece del defecto de incompetencia y merece igual tratamiento que el acuerdo de la Comisión de Gobierno que archivó el expediente, a la vista de la propuesta del Instructor, en la que se solicitaba la sanción de separación del servicio, pues de admitirse una solución distinta se estaría sustrayendo al Pleno una competencia que, con carácter exclusivo, le corresponde, cual es la de decidir la propuesta de separación del servicio.” (FJ 8)

En este sentido, el Tribunal advirtió que:

“La interpretación contraria, como también reconoce la sentencia recurrida, permitiría que cualquier órgano del Ayuntamiento, con competencias en materia sancionadora, pudiera acordar el archivo de un expediente pese a haber recaído propuesta de separación del servicio.” (FJ 9)

Por su parte, el Tribunal entendió que:

“No se aprecia tampoco la causación de indefensión por cuanto que los funcionarios recurrentes hicieron las alegaciones que estimaron oportunas frente a la propuesta de resolución en su día recaída, del mismo modo que han sido plenas las posibilidades de defensa ante las resoluciones que constituyeron el objeto del recurso, es decir, la declaración de nulidad del citado acuerdo y la de imposición de la sanción de separación de servicio.” (FJ 10)

En relación con la posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia y en materia de valoración probatoria, el Tribunal indicó que:

“[...] ha declarado esta sala que la interpretación de la voluntad manifestada en los dictámenes, en los informes y en los documentos obrantes en las actuaciones judiciales y en el expediente administrativo, es una labor que corresponde a la sala de instancia y la revisión que de esa previa valoración de la prueba en su conjunto hacia el Tribunal *a quo*, no tiene cabida objetiva en sede casacional después de la Ley 10/1992, de 30 de abril, pues como ha reiterado la jurisprudencia de este Tribunal [...] han de respetarse los hechos de la resolución recurrida, siendo inadmisibles las conclusiones fácticas contrarias o distintas, pues la sala de casación ha de atenerse a la resultancia probatoria apreciada por la sentencia de instancia.” (FJ 10)

En cuanto a la incompatibilidad sancionada, el Tribunal declaró que:

“[...] el cúmulo de pruebas que obran en el expediente y en las cuales se sustentan el pliego de cargos, primero y la propuesta de resolución, después, acreditan la situación de incompatibilidad que se sanciona, teniendo, además, en cuenta que frente a

tales constancias la parte actora ni siquiera solicitó el recibimiento del pleito a prueba en el momento procesalmente oportuno para hacerlo.” (FJ 11)

Por su parte, en relación con la infracción del principio de proporcionalidad, el Tribunal advirtió que:

“[...] la sentencia recurrida no ha infringido el principio de proporcionalidad de las sanciones, que [...] exige que la discrecionalidad que se otorga a la Administración para la aplicación de la sanción se desarrolle ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.” (FJ 11)

Asimismo, el Tribunal entendió que en el caso estudiado:

“[...] se realizaron las pruebas necesarias y se practicaron aquellos elementos suficientes para llegar a la determinación de la conclusión sancionatoria, sin que se haya omitido un mínimo de actividad probatoria, lícito y legítimo, que determinase la inimputabilidad de responsabilidad disciplinaria a los recurrentes, puesto que este mínimo de actividad probatoria, lícito y legítimo, fue practicado y en consecuencia, no se entiende vulnerado ni el artículo 24.2 de la Constitución en lo relativo a la posible incidencia en el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia.” (FJ 12)

Finalmente, el Tribunal advirtió que:

“[...] si bien no puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones, y en este caso el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción está basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada y del propio planteamiento de la cuestión se deduce que la misma no guarda relación con el citado derecho fundamental, porque la presunción de inocencia no ha resultado vulnerada.” (FJ 12)

En consecuencia, el Tribunal declaró no haber lugar al recurso de casación, con imposición de costas al recurrente.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Declarando que han de respetarse los hechos de la resolución recurrida, siendo inadmisibles la casación cuando se parte de conclusiones fácticas contrarias o distintas, ver las siguientes sentencias: STS de 25 de enero de 1990 (Aranzadi 1989/126); STS de 26 de mayo de 1990 (Aranzadi 1989/3895); STS de 2 de diciembre de 1989; STS de 2 de marzo de 1990 (Aranzadi 1990/1659); STS de 13 de marzo de 1990 (Aranzadi 1990/1722); STS de 11 de marzo de 1991; STS de 7 de mayo de 1991; STS de 30 de julio de 1991 (Aranzadi 1991/5431); STS de 7 de mayo de 1994 (Aranzadi 1994/3492), y STS de 20 de mayo de 1994 (Aranzadi 1994/3523).

Sobre la naturaleza del recurso de casación, ver la siguiente sentencia: STS de 21 de marzo de 1995 (Aranzadi 1995/2503).

Tribunal Supremo. Petición de segregación de un municipio para constituir otro independiente. Capacidad de configuración normativa autónoma

SUPUESTO DE HECHO

Los miembros de la comisión promotora de la segregación y creación del nuevo municipio de Fuente Carreteros interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Junta de Andalucía por la que se desestimaba su pretensión de constituir un nuevo municipio segregado de Fuente Palmete. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía inadmitió la solicitud, por manifiesta falta de fundamento, por el Decreto 177/1996, de 7 de mayo, de la Junta de Andalucía.

Interpuesto un recurso de casación contra la mencionada resolución, el Tribunal Supremo confirmó la sentencia de instancia, con imposición de costas al recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

Entre otros motivos, los recurrentes impugnaban la constitucionalidad de la regulación autonómica, lo que se plasmaba en la solicitud subsidiaria de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 8.1 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de demarcación municipal de Andalucía.

Sobre esta cuestión, el tribunal declaró que:

“[...] no consideramos que el legislador andaluz haya vulnerado normas constitucionales ni internacionales al regular como lo ha hecho los requisitos exigibles para la creación de nuevos municipios en su comunidad autónoma.” (FJ 3)

En relación con los requisitos fijados por la norma autonómica, el Tribunal recordó que la misma exposición de motivos de la norma impugnada disponía que:

“Había que optar entre las dos soluciones radicales con que se puede afrontar tan cadente cuestión: o se facilitaban las tendencias centrífugas que pretenden obtener respaldo jurídico, y aún filosófico, a partir de una peculiar interpretación de la cláusula institucional de salvaguardia de la autonomía municipal o, por el contrario, se seguía el criterio del legislador básico, que, en buena doctrina y en consonancia con el ideal antes apuntado de creación de un complejo armonioso entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, la nueva reflexión y el buen sentido demandan. Siguiendo esta línea, se ha estimado prudente fijar unos mínimos de población y distancia del núcleo que se pretende segregar del originario, que avalen la viabilidad de aquél en el supuesto de que se culmine el proceso de independencia.” (FJ 3)

Asimismo, el Tribunal advirtió que:

“Semejante régimen normativo [...] responde [...] a una opción política determinada que el legislador autonómico quiso adoptar. Lógicamente, debe ser respetada como muestra de su capacidad de configuración normativa autónoma siempre que no se aparte del marco delimitado por el artículo 149.1.18 de la Constitución, el artículo 13.3 del Estatuto de autonomía andaluz y el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, dentro del cual aquél puede desarrollar sus propias competencias.” (FJ 3)

Por ello, en relación con el caso estudiado, el Tribunal declaró que:

“A partir de este planteamiento, que la Ley 7/1993 respeta aquellos mínimos, se ajusta a los criterios de la legislación estatal básica y, si introduce requisitos más rigurosos, lo hace en el ejercicio de su propia capacidad normativa sobre las entidades locales andaluzas. Como quiera que la autonomía de éstas se ha de entender en los términos resultantes del marco constitucional y para la determinación de dicho marco hay que tomar en cuenta la distribución de la potestad legislativa en la materia, no cabe oponer reparos de este género a la opción consciente y

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo núm. 7017/1999

FECHA: 25 de mayo de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Eduardo Espín Templado

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Junta de Andalucía

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 149.1.18 de la CE; artículo 13.3 del Estatuto de autonomía andaluz; artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, y artículo 8.1 de la Ley 7/1993, del Parlamento andaluz

DOCTRINA: Petición de segregación de un municipio para constituir otro independiente. Capacidad de configuración normativa autónoma (FJ 3)

voluntariamente adoptada por el legislador andaluz en la Ley 7/1993. Que dicha opción sea diferente de la de otras comunidades autónomas no implica discriminación contraria al artículo 14 de la Constitución sino mera consecuencia del ejercicio de las propias competencias legislativas en cada una de aquéllas, precisamente por la diversidad en la que se basa el sistema de distribución territorial del poder en España.” (FJ 3)

Con respecto a la posible vulneración de la autonomía local, el Tribunal declaró lo siguiente:

“Tampoco puede admitirse que un régimen como el que estamos analizando frustre o vulnere la autonomía local. El presupuesto de la autonomía local es, justamente, la existencia de entes de tal naturaleza, pero precisamente para que puedan configurarse éstos, en cuanto tales, resulta necesario que las leyes acoten los requisitos exigibles. Sólo a partir de la concurrencia de dichos requisitos, en cada caso, se conforma una entidad local con autonomía.” (FJ 3)

Por su parte, tampoco consideró que se hubiera vulnerado la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1895.

Dicho lo anterior, el Tribunal advirtió que:

“Ninguno de dichos preceptos obliga a admitir la segregación de cualquier territorio por el mero hecho de que algunos de sus habitantes deseen constituir un nuevo municipio, cualquiera que sea la superficie de aquél o el número de éstos: por el contrario, es sólo a partir de los requisitos legales que cada Estado exija como se adquiere la condición de nueva entidad local sobre la que se despliegan las consecuencias del principio de autonomía.” (FJ 3)

En consecuencia, el Tribunal declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto, con imposición de costas al recurrente.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la segregación de municipios, ver la siguiente sentencia: STS de 5 de mayo de 2003 (Aranzadi 2003/5420).

Tribunal Supremo. Pliego de condiciones para la enajenación mediante concurso público de parcelas adscritas al Patrimonio Municipal del Suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública. Competencias municipales

SUPUESTO DE HECHO

Un asociación de empresarios de la construcción interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el pliego de condiciones para la enajenación mediante concurso público de parcelas adscritas al Patrimonio Municipal del Suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública aprobado por el Ayuntamiento de Logroño. El Tribunal Superior de Justicia de La Rioja estimó el recurso y parcialmente las pretensiones de la demanda, declarando no ser conformes a derecho varias de las condiciones, en cuanto a la exigencia de residencia habitual.

Ambas partes interpusieron un recurso de casación. El Tribunal Supremo declaró haber lugar a los mismos y estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto, declarando la nulidad, por no ser conformes a Derecho, de varias de las condiciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Ayuntamiento de Logroño alegaba en primer lugar que:

“a) que el Ayuntamiento adoptó el régimen de protección municipal a determinadas parcelas en atención a que, dice, las normas sobre protección pública de viviendas sólo amparaban a la las viviendas con menos de noventa metros cuadrados útiles, y a que según los planes de urbanismo esas parcelas permitían la existencia de pisos con mas noventa metros cuadrados, y ante esa situación el Ayuntamiento en vez de proceder a la subasta de los terrenos optó por ofrecerlas en régimen de protección municipal;

“b) que la denominación de régimen de protección municipal, se puede prestar a equívocos, pues no se trata de un conjunto o sistema de normas y si simplemente de un conjunto de cláusulas o determinaciones puntuales de carácter contractual que se incorporan al pliego de condiciones;

“c) que la sentencia vulnera la normas jurídicas que consagran el principio de legalidad de la Administración, en cuanto anula las condiciones citadas por el hecho de que no exista norma jurídica que habilite a los ayuntamientos, pues la tesis de la vinculación positiva no es extensible a actividades prestacionales o de fomento.” (FJ 3)

El Tribunal rechazó el primer motivo de casación. Al respecto, el Tribunal hizo referencia a la competencia en materia de vivienda, declarando que, como viene declarando reiteradamente el Tribunal Constitucional:

“[...] la competencia en materia de vivienda corresponde, o al Estado a las comunidades autónomas, y por otro el Real decreto 1186/1998, de 12 de junio [...], también reiteradamente recoge y define la competencia del Estado y de las comunidades autónomas, o las ciudades de Ceuta y Melilla, para señalar las condiciones de la financiación de viviendas, rehabilitación en materia de suelo, artículos, 3, 9, 15, 22, 24, 27, 31, 33 y 34 entre otros, sin referencia alguna a las competencias de los ayuntamientos en la materia.” (FJ 3)

Por su parte, el Tribunal señaló que:

“[...] de la dicción genérica que el artículo 1 del Real decreto 1186/1998 hace de promoción pública o de regímenes de promoción pública, ninguna consecuencia se puede extraer, de una parte, porque los ayuntamientos no tienen atribuida competencia en materia de promoción de viviendas.” (FJ 3)

Finalmente, el Tribunal advirtió que:

“[...] ninguna incidencia en esta litis puede tener la referencia que se hace a los artículos 3 y 4 de la CEAL, y 25, 238 y disposición transitoria segunda de la LBRL, porque los mismos se refie-

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación núm. 66/2002

FECHA: 25 de mayo de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Antonio Martí García

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Ayuntamiento de Logroño

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 14 y 148.1.3 de la Constitución; artículo 1 del Real decreto 1186/98; artículos 25, 238 y disposición transitoria segunda de la LBRL; artículos 64 y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC); artículos 1 y 7 de la Ley 13/1995, de contratos de las administraciones públicas, y artículos 3 y 4 de la CEAL

DOCTRINA: Pliego de condiciones para la enajenación mediante concurso público de parcelas adscritas al Patrimonio Municipal del Suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública. Competencias municipales (FJ 3, 4, 5, 6, 7, 8,10, 11 y 12)

ren de forma genérica a la competencia para gestionar y ordenar pero en el marco de la ley, y en materia no excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad, y en el caso de autos, se ha de significar que el artículo 148.1.3 de la Constitución atribuye con carácter exclusivo la competencia a las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio y vivienda, y los artículos 8 del Estatuto de autonomía de La Rioja y 168 de la Ley de ordenación del territorio y urbanístico de La Rioja, precisan que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y que los terrenos del patrimonio municipal del suelo deben destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.” (FJ 3)

En virtud de lo anterior, el Tribunal declaró que:

“[...] los ayuntamientos carecen de capacidad, para ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas, y que las acciones que puedan intentar por la vía de fomento han de respetar y adecuarse a lo establecido al respecto por el estado y las comunidades autónomas que son las que tienen competencia en la materia.” (FJ 3)

En segundo lugar, el Ayuntamiento recurrente alegaba que la sentencia impugnada vulneraba el principio de libertad de pactos al anular las condiciones número 5, 6.2, 24.1, 27.1, 28, 30 y 35.

El Tribunal también rechazó este motivo, declarando que:

“[...] los ayuntamientos carecen de capacidad para ordenar y regular un régimen de promoción pública de viviendas y están obligados, a cumplir y respetar los regímenes de promoción pública establecidos o por el Estado o por las comunidades autónomas, respecto a los bienes o terrenos incluidos en el Patrimonio Municipal del Suelo, o a enajenarlos en caso de que no se pudieran someter a los mismos, es claro, que en base al principio de libertad de pactos que invoca, la parte recurrente no puede esta-

blecer un régimen de promoción pública, ni tampoco articular determinaciones en el pliego de condiciones al margen de lo establecido en los regímenes de promoción pública.” (FJ 4)

En tercer lugar, el Ayuntamiento recurrente alegaba falta de motivación de la sentencia en cuanto anula las condiciones 5, 6, 24, 27, 28, 30 y 35, al entender que tales condiciones operaban tanto sobre las viviendas de promoción bajo el régimen de protección municipal, como las de promoción pública autonómica y mientras había motivación sobre las viviendas de promoción municipal, no la había para la parcela C-D del sector Cuevas Excuevas.

El Tribunal también rechazó este motivo. Al respecto, el Tribunal declaró que:

“[...] las condiciones que anula la sentencia recurrida, lo son por la falta de competencia del Ayuntamiento para la creación de un régimen de promoción pública de viviendas, y las condiciones por ello anuladas han de afectar obviamente a todo el régimen que dispone, en la medida en que las mismas no están previstas ni autorizadas por los regímenes de promoción pública a que el Ayuntamiento se había de someter.” (FJ 5)

Como cuarto motivo, el Ayuntamiento alegaba que la condición 11, en relación con la 5, exigía que los socios tuvieran su residencia habitual en Logroño y estuvieran inscritos con ese carácter en el Padrón con tres años de antigüedad, y la razón de esa exigencia era que el suelo sobre el que se constituían las viviendas era consecuencia de aportaciones de la colectividad o de las plusvalías generadas, y ello era razón suficiente para establecer la exigencia que anulaba la sentencia.

Dicho motivo también fue rechazado por el Tribunal. Sobre este punto, el Tribunal declaró que:

“[...] el principio de igualdad, que el artículo 14 de la Constitución consagra, al menos en principio obligaría a un tratamiento igual para todos los residentes en Logroño y no a unos sí y a otros no; y la razón de la incidencia en las aportaciones y en las plusvalías, además de que puede tratarse de vecinos que hayan cambiado de residencia y después vuelvan a Logroño, con lo que habrían en tiempo anterior contribuido a esas aportaciones y plusvalías y después, por razones de cambios de residencia no las pueden obtener, no hay que olvidar que es a las comunidades autónomas a quien corresponde aplicar y distribuir las plusvalías, de acuerdo con su exclusiva competencia en materia de ordenación del territorio y vivienda, antes referida.” (FJ 6)

Como quinto motivo de casación, el Ayuntamiento alegaba que respecto a la condición 18.1 había un error craso, pues sí que había referencia respecto a la enajenación, y que respecto a los demás apartados sí que existía la oportuna especificación mediante conceptos técnicos o de experiencia común usuales en el ramo de la construcción. El Tribunal estimó dicho motivo, en particular el relativo a la condición 18, apartado 1, y lo desestimó en cuanto se refería a la condición 18, apartado 4, y condición 19, apartado 6. Al respecto, el Tribunal declaró que:

“[...] la sentencia recurrida al valorar la condición 18, apartado 1, dice que no hay referencia a los precios de venta y adjudicación, y esta referencia sí que existe en la indicada cláusula o condición, y, por tanto, en ese particular procede mantener la validez de la condición 18, apartado 1, por la las propias valoraciones de la sentencia recurrida.” (FJ 7)

Finalmente, como sexto motivo de casación, el Ayuntamiento alegaba que la exigencia del veinte por ciento de interés por la demora en el pago no era más que una cláusula penal. El Tribunal no estuvo de acuerdo con dicho planteamiento, advirtiendo que:

“[...] un interés del veinte por ciento, además de desproporcionado carece de cobertura legal, cuando el interés legal en esa fecha era del cuatro por ciento. Y si lo que quería el recurrente era establecer una cláusula penal, tenía que haberla regulado como tal, y establecer sus condiciones particulares, y

no una mera referencia genérica y sin excepción sobre que cualquier retraso genera un interés del veinte por ciento, que es lo único que precisa la condición anulada.” (FJ 8)

Por tanto, el Tribunal rechazó dicho motivo.

Por lo que respecta a la asociación de empresarios de la construcción, alegaba que si la sala había anulado trece de las condiciones del pliego impugnado, y había dejado sin efecto el régimen de protección municipal que afectaba a catorce de las quince parcelas a enajenar, resultaba contrario a la norma citada el mantener el resto del acuerdo, máxime cuando se habían anulado dos de los cuatro criterios de adjudicación del concurso, y las relativas a la devolución de fianzas y pago de intereses. El Tribunal rechazó dicho motivo de casación, señalando que:

“[...] el artículo 64 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común [...] dispone que la nulidad del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de ella, salvo que la parte anulada sea de tal importancia, que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado, y en el caso de autos, además de que la nulidad sólo afecta a parte de trece condiciones de las treinta y ocho que tenía el pliego de condiciones, y las no afectadas tienen su propia independencia.” (FJ 10)

En segundo lugar, la asociación recurrente alegaba que la sentencia mantenía la validez del derecho de opción de compra que establecía el Ayuntamiento durante el plazo de seis meses a partir de la licencia de ocupación, lo que a su entender infringía los artículos 1 y 7 de la Ley 13/1995, de contratos de las administraciones públicas, y la jurisprudencia sentada en la Sentencia de 25 de julio de 1989. El Tribunal también rechazó dicho motivo, alegando que:

“[...] no puede apreciarse que exista similitud con los derechos de tanteo y retracto a que la sentencia recurrida se refiere, porque estos sí que se figuran previstos en el ordenamiento; y en fin, porque la opción de compra en los términos en que está regulada, precio concreto y por un período de seis meses, puede no ya originar dificultades, en su ejecución, sino que puede afectar el equilibrio del contrato, en cuanto, por un lado, si se aplica estrictamente, obliga al constructor o contratista a no poder vender los locales a que la ocupación se refiere, ni disponer por tanto del montante económico correspondiente durante el plazo de seis meses, y ello en base a que el Ayuntamiento dispone de seis meses para ejercitar la opción, en la que no se sabe si la ejecuta o no, y, por otro, si el contratista las pone a la venta confiado en que el Ayuntamiento no ejercitará la opción de compra, se puede producir dificultades, para los terceros que hayan ya comprado los locales y el Ayuntamiento ejercite la citada opción, pues resultan afectados por esa opción sin ser ellos los contratistas, y además tendrán que reclamar a quien corresponda la diferencia entre el precio abonado y lo que el Ayuntamiento debe abonar por la opción de compra.” (FJ 11)

A la vista de lo que se ha expuesto, el Tribunal llegó a la conclusión de que:

“[...] es procedente mantener los términos del fallo de la sentencia recurrida a excepción de las declaraciones que se refieren a las condiciones 18 y disposición adicional segunda, ya que, por un lado, se han desestimado los recursos de casación, en el particular que pretendían, bien la nulidad de la totalidad del acuerdo impugnado, bien la validez de todas las condiciones, y, por otro lado, se han estimado los motivos de casación que pretendían la validez o nulidad de una concreta cláusula o condición.” (FJ 12)

En consecuencia, el Tribunal declaró haber lugar a la interposición de los recursos de casación, casando y anulando la sentencia impugnada, y estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo, en los términos indicados en el apartado anterior.

Audiencia Nacional. Naturaleza del contrato de préstamo con interés concedido por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario

SUPUESTO DE HECHO

En 1974, el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario concedió a J un préstamo de 1.531.000 pesetas al 6,5% de interés. En 1980, a través de un procedimiento de apremio, se le reclamó la deuda y se le volvió a insistir en una resolución de 1989. En 2003 se le reclamó la cantidad de 1.465,77 euros en concepto de intereses de demora. El deudor interpuso un recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, que fue estimado por la Audiencia Nacional.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal se centró en primer lugar en el plazo de prescripción del préstamo, en concreto si era de quince años, como postulaba el recurrente. Para ello, el Tribunal analizó cuál era la "naturaleza del contrato de auxilio económico suscrito", llegando a la conclusión de que "tiene naturaleza administrativa". Entre otras razones, el Tribunal alegó para llegar a dicha conclusión que:

"[...] trata un tema de auxilio económico para inversiones colectivas, entendiéndose que se trata de un contrato de naturaleza esencialmente administrativa y sometido a los órganos jurisdiccionales de dicho orden jurisdiccional." (FJ 3)

En este sentido, el Tribunal declaró que:

"El Texto articulado de la Ley de bases de los contratos del Estado, aprobado por el Decreto 923/1965, modificado por Ley 5/1973, venía a disponer que los contratos de contenido patrimonial, de préstamo, depósito, transporte, arrendamiento, sociedad y cualesquiera otros, que tengan carácter administrativo, por declararlo así una ley, por su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o por revestir características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato, se regirán, en cuanto a su preparación adjudicación, efectos y extinción, por sus normas administrativas especiales; en su defecto, y por analogía, por las disposiciones de la presente ley relativas a los contratos de obras, gestión de servicios y suministros y, finalmente, por las demás nor-

ÓRGANO: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo núm. 491/2003
FECHA: 30 de junio de 2004
PONENTE: Ilmo. Sr. Tomás García Gonzalo
DEMANDANTE: Particular
DEMANDADO: Administración General del Estado
DOCTRINA: Naturaleza del contrato de préstamo con interés concedido por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (FJ 3)

mas del Derecho administrativo y, en defecto de este último, serán de aplicación las normas del Derecho privado (artículo 4)." (FJ 3)

Sentado lo anterior, y en relación con el plazo, el Tribunal declaró lo siguiente:

"A falta de disposición expresa en la Ley de contratos de las administraciones públicas sobre prescripción, vienen en aplicación, por tanto, los restantes normas de derecho administrativo, y más concretamente la Ley general presupuestaria —a la misma se remite el Reglamento general de recaudación (artículo 59, Real decreto 1684/1990) en materia de prescripción de deudas de derecho público no tributarias—, cuyo artículo 40 establece que prescribe a los cinco años el derecho de la hacienda pública a reconocer o liquidar créditos a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse, así como al cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación, o si ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento." (FJ 3)

En consecuencia, el Tribunal estimó el recurso.

Audiencia Nacional. Uso de los datos del Padrón Municipal por el Ayuntamiento para informar acerca de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Régimen jurídico del Padrón Municipal

SUPUESTO DE HECHO

El alcalde de Sabadell envió una carta a los vecinos nacidos en la localidad de Lorca en la que se les informaba de su visita a la localidad mencionada, a raíz de la invitación de su alcalde.

Tras ello, un concejal de un partido político en la oposición remitió a la Agencia de Protección de Datos un escrito en el que exponía que la utilización de los datos del Padrón Municipal de Habitantes realizado por el Alcalde de ese Ayuntamiento para escribir a los vecinos nacidos en Lorca, podía vulnerar la Ley orgánica de protección de datos.

Ello dio lugar a que el Director de la Agencia de Protección de Datos incoara un expediente sancionador al Ayuntamiento de Sabadell por infringir el artículo 4.2 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, lo que suponía una infracción tipificada como grave en el artículo 44.3.d) de la ley mencionada.

El Ayuntamiento sancionado interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la anterior resolución, recurso que fue estimado por la Audiencia Nacional.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El recurrente alegaba la errónea apreciación por parte de la Agencia de Protección de Datos sobre la naturaleza, funciones

ÓRGANO: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo núm. 637/2002
FECHA: 21 de abril de 2004
PONENTE: Ilmo. Sr. Fernando Benito Moreno
DEMANDANTE: Ayuntamiento de Sabadell
DEMANDADO: Agencia de Protección de Datos
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 4.2 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y artículo 15 y siguientes de la Ley de bases del régimen local (LBRL), en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero
DOCTRINA: Uso de los datos del Padrón Municipal por el Ayuntamiento para informar acerca de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Régimen jurídico del Padrón Municipal (FJ 5 y 6)

y régimen legal del Padrón Municipal, al servicio de las competencias y actividades municipales.

En relación con la cuestión planteada por el recurrente, el Tribunal hizo referencia al régimen jurídico del Padrón Municipal, declarando que:

“[...] el régimen jurídico del Padrón Municipal viene recogido en los artículos 15 y siguientes de la Ley de bases del régimen local, en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, normativa que debe considerarse como la disposición reguladora del fichero ‘Padrón Municipal’, en cuyo cumplimiento los municipios deben organizar y mantener el fichero previsto legalmente.” (FJ 5)

Asimismo, éste indicó que:

“En cuanto a su naturaleza jurídica se concibe como un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.” (FJ 5)

Por su parte, el Tribunal señaló que:

“En el apartado 3 artículo 16 de la Ley 7/1985, modificada por la Ley 4/1996, se permite la cesión de los datos del Padrón Municipal a otras administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.” (FJ 6)

Por su parte:

“[...] la disposición adicional segunda, apartado segundo, de la Ley orgánica 15/1999, indica: ‘Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las administraciones públicas.’” (FJ 6)

Dicho lo anterior, centrándose en el caso estudiado, el Tribunal estuvo de acuerdo con el planteamiento de la Administración recurrente, que entendía que:

“[...] la comunicación con los vecinos de Sabadell nacidos en Lorca, para lo que usó el Padrón Municipal, constituye la realización de una determinada actividad pública de hermanamiento entre dos ciudades, invitándoles a participar en dicho proceso como elemento de política de integración y cohesión social.” (FJ 6)

Al respecto, el Tribunal declaró que:

“Es competencia municipal: ‘La prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social’ [25.2.k) de la LBRL].” (FJ 6)

En relación con lo dispuesto por la LBRL, el Tribunal recordó que:

“[...] el artículo 69.1 [...] impone a las corporaciones locales la obligación de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, pudiendo el municipio promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (artículo 25.1 de la LBRL), correspondiendo al alcalde la representación del Ayuntamiento [artículo 2 1.b) LBRL].” (FJ 6)

Por lo expuesto, el Tribunal llegó a la siguiente conclusión:

“[...] no puede mantenerse que la utilización por el alcalde de Sabadell de unos datos obtenidos del Padrón Municipal para remitir las cartas a los vecinos nacidos en Lorca, haya vulnerado el artículo 4.2 de la Ley orgánica 15/1999 de la LPDP, porque dichos datos no se utilizaron para una finalidad incompatible con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos, sino precisamente para el ejercicio de unas competencias municipales, como son las de integración social, que alcanza especial relevancia en territorios con alto índice de población originaria de otras zonas del territorio nacional que un buen día se vieron obligados a dejar su tierra en busca de mejores condiciones de vida.” (FJ 6)

En consecuencia, el Tribunal estimó el recurso, anulando el acto impugnado.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Declaración de nulidad de un contrato de gestión del servicio público municipal de aguas. Emisión de una propuesta de resolución con anterioridad a la emisión del dictamen solicitado al Consejo de Estado

SUPUESTO DE HECHO

Mediante el Acuerdo de 14 de noviembre de 2000 el Ayuntamiento de Rascafría declaró la nulidad de pleno derecho del expediente de contratación de la actividad de vigilancia, control técnico y mantenimiento especializado de la planta de tratamiento de agua potable de la localidad mencionada, y consecuentemente declaró la nulidad de pleno derecho del contrato administrativo que había culminado la tramitación de dicho expediente, suscrito entre el Ayuntamiento y la empresa V. Por su parte, se acordó la suspensión de los efectos del contrato, declarado nulo desde esa fecha, requiriendo a la entidad V para que en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la notificación del acuerdo hiciera entrega de todos los documentos, materiales y efectos relacionados con el contrato, así como con la planta de tratamiento de agua potable, y en concreto las llaves de la depuradora, a fin de que pudieran encargarse de la actividad de vigilancia, control técnico y mantenimiento de los servicios municipales que se designaran. Por último, se acordó que la prestación del servicio de vigilancia, control técnico y mantenimiento especializado de la planta de tratamiento de agua potable para el municipio de Rascafría fuera asumida por personal técnico del Ayuntamiento de forma transitoria. Dichos acuerdos fueron notificados a la empresa en cuestión.

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo núm. 1637/2000
RESOLUCIÓN: 488/2004
FECHA: 6 de abril de 2004
PONENTE: Excma. Sra. Fátima Arana Azpitarte
DEMANDANTE: Particular
DEMANDADO: Ayuntamiento de Rascafría
DOCTRINA: Declaración de nulidad de un contrato de gestión del servicio público municipal de aguas. Emisión de una propuesta de resolución con anterioridad a la emisión del dictamen solicitado al Consejo de Estado (FJ 3, 4 y 5)

Por el Decreto 15/2000 del alcalde, a la vista de que la notificación del acuerdo anterior, por error, no se incluía en el texto de la propuesta de resolución dictada por la instructora de 17 de julio ni un dictamen del Consejo de Estado de octubre de 2000,

que constituyeron la motivación para la adopción del acuerdo, se acordó la notificación al recurrente.

Tres días después, el Ayuntamiento entró en las dependencias de la depuradora violentando la puerta y haciéndose cargo desde ese día de la actividad de vigilancia, control y mantenimiento del agua potable.

La empresa V interpuso un recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones anteriores y contra la vía de hecho utilizada por el alcalde.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó el recurso, con imposición de costas a la parte recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El recurrente solicitaba que se declarara la nulidad del acuerdo de 14 de noviembre por falta de motivación, y el Decreto 15/2000, por pretender rectificar un error del pleno sin ser el alcalde órgano competente para ello y sin seguir ningún tipo de procedimiento.

En cuanto al acuerdo, el Tribunal advirtió que:

"[...] se ha dictado en base a las actuaciones seguidas en el expediente y en especial a tenor de la propuesta de resolución dictada por la instructora y el dictamen del Consejo de Estado que fueron leídos en el pleno, por lo que la resolución tiene suficiente motivación por referencia a tales informes obrantes en las actuaciones, habiendo tenido el recurrente en todo momento pleno conocimiento del contenido del Acuerdo del Pleno de 14 de noviembre de 2000 y de las razones o causas por las que se adoptó, y habiendo podido recurrirlo y articular su defensa con pleno conocimiento, sin que en ningún momento se haya producido indefensión." (FJ 3)

Por su parte, en relación con el decreto del alcalde, el Tribunal declaró que:

"[...] no tuvo por objeto dotar de motivación al acuerdo del Pleno sino como él mismo expresa corregir un mero error material consistente en que no se acompañó a la notificación del acuerdo copia de la propuesta de resolución dictada por la instructora ni el dictamen del Consejo de Estado, para lo que ni siquiera hubiera hecho falta que el alcalde dictara un decreto, habiendo bastado repetir la notificación con entrega de los documentos." (FJ 3)

En consecuencia, el Tribunal desestimó el primer motivo.

En segundo lugar, el recurrente invocaba la nulidad de pleno derecho de las actuaciones que habían tenido lugar desde julio de 2000 por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido, al haberse emitido la propuesta de resolución antes de que se emitiera el dictamen del Consejo de Estado. Sobre este punto, el Tribunal declaró que:

"[...] todas las actuaciones practicadas en el expediente para la declaración de nulidad del expediente de contratación se han notificado al interesado quien ha podido alegar y proponer prueba, igualmente la propuesta de resolución de fecha 17 de julio de 2000, que sirvió de base para el dictado de la resolución definitiva, fue notificada a la recurrente, siendo lo único cierto que el dictamen del Consejo de Estado se emitió con posterioridad a dictarse la propuesta de resolución y no se volvió a dictar nueva propuesta de resolución ni a darse vista del expediente al recurrente hasta que se dictó la resolución definitiva." (FJ 4)

Sin embargo, al respecto el Tribunal advirtió que:

"Tal situación, sin embargo, carece de trascendencia anuladora alguna, ya que [...] el artículo 65.1 de la LCAP [...] lo que [...] exige, desde el punto de vista del procedimiento, es que antes de la declaración de nulidad se haya emitido informe favorable por el Consejo de Estado, no diciendo el precepto que tenga que haberse emitido antes de dictarse la propuesta de resolución." (FJ 4)

Por último, se alegaba la nulidad de pleno derecho de los actos de ejecución del acuerdo del Pleno de noviembre de 2000, basándose en que se había prescindido totalmente del procedimiento legalmente establecido, con incumplimiento de los artículos 93 y 95 de la Ley 30/1992, y en que se había seguido una clara vía de hecho, concretada en que el día 17 de noviembre de 2000 el alcalde forzando la cerradura de la puerta de entrada tomó posesión de la planta depuradora.

Al respecto, el Tribunal aclaró que:

"[...] el Acuerdo del Pleno de fecha 14 de noviembre de 2000, tras declarar la nulidad de pleno derecho del expediente de contratación de la actividad de vigilancia, control técnico y mantenimiento especializado de la planta de tratamiento de agua potable de Rascafría y consecuentemente declarar la nulidad de pleno derecho del contrato administrativo, acordó en su punto segundo suspender los efectos del contrato declarado nulo desde esa fecha, requiriendo a la entidad V para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, desde la notificación del acuerdo, hiciera entrega en el Ayuntamiento de todos los documentos, materiales y efectos relacionados con el contrato así como con la planta de tratamiento de agua potable, y en concreto las llaves de la depuradora, a fin de que pudieran encargarse de la actividad de vigilancia, control técnico y mantenimiento los servicios municipales que se designaran, quienes transitoriamente se hacían cargo del servicio en tanto se acordara, de estimarse necesario, la nueva convocatoria de un concurso para contratar la prestación del servicio." (FJ 5)

Dicho esto, el Tribunal advirtió de que se trataba de un "servicio público esencial" y que:

"[...] el Ayuntamiento ejecutó su acuerdo, es decir, transcurridas con exceso cuarenta y ocho horas desde el requerimiento, teniendo que cambiar la cerradura por la propia conducta del recurrente que –según consta en el acta de presencia levantada con ocasión de la personación de la corporación municipal y del notario en la estación depuradora– ordenó cambiarla pocos días antes, constatando a mayor abundamiento el acta notarial que el servicio se encontraba en lamentables condiciones y estado de abandono que hacía necesaria e inminente la asunción del mismo por el Ayuntamiento." (FJ 5)

Por ello, el Tribunal no apreció la existencia de ninguna vía de hecho en el comportamiento del Ayuntamiento.

En consecuencia, el Tribunal desestimó el recurso, con imposición de costas al recurrente.

Tribunal Superior de Justicia de Baleares. Daños sufridos por una caída durante unas prácticas deportivas realizadas por el Ayuntamiento a través de la empresa concesionaria y gestora de dicho servicio. Responsabilidad de la Administración por las actuaciones de sus concesionarios

SUPUESTO DE HECHO

La Escuela Municipal de Gimnasia del Ayuntamiento de Marratxí impartía clases de gimnasia. Dicha actividad se impartía por una entidad "concesionaria y gestora del servicio municipal". Inicialmente las clases tenían lugar en el edificio de la Policía Local, si bien posteriormente se desplazaron a las dependencias de un restaurante, de titularidad privada. Fue en dichas instalaciones donde una usuaria del servicio indicado sufrió una caída durante el curso de las clases a causa del mal estado del pavimento del local al que se habían desplazado las clases. Como consecuencias de la caída la usuaria sufrió lesiones por las que estuvo incapacitada durante 97 días, de los cuales 57 lo fueron con carácter impositivo, restándole una secuela consistente en una artritis postraumática en la rodilla. En dicho concepto solicitó al Ayuntamiento una indemnización de 8.987,69 euros, más intereses legales, petición que le fue denegada por silencio administrativo.

Contra dicho resultado desestimatorio, la usuaria interpuso un recurso contencioso-administrativo, que fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Baleares.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En primer lugar, el Tribunal desestimó la petición de inadmisibilidad del recurso efectuada por la Administración demandada por no ampliarse a la resolución expresa. En relación con la estimación del recurso, el Tribunal señaló que:

"[...] la ampliación resulta necesaria para los intereses del recurrente cuanto el acuerdo dictado expresamente ha modificado el presumido por silencio, ya que si así no fuera, los actos expresos llegarían a ser firmes y consentidos, quedando sustraídos a la jurisdicción sin que, por consiguiente, la sentencia que se dicte con respecto a los actos inicialmente combatidos pudieran alcanzarse en sus consecuencias." (FJ 2)

Sin embargo, en el caso estudiado, el Tribunal advirtió que:

"Para el caso que nos ocupa y si nos fijamos en la parte dispositiva de la resolución expresa, esta no acuerda sino 'Procedir a desestimar la petición d'indemnització formulada por la Sra. Rocío, en base als arguments descrits als informes emesos pel tècnic de data 25/05/01 y de data 17/09/01, abans transcrits'. En definitiva, acuerdo puramente desestimatorio, lo que implica resolución del mismo sentido que la presunta, por lo que no era imprescindible o necesaria la ampliación del recurso a una resolución (expresa) que no era sino reproducción de otra anterior (la presunta) ya impugnada en vía judicial." (FJ 2)

A continuación, el Tribunal se centró en la responsabilidad de la Administración por actuaciones de sus concesionarios. En este sentido, el Tribunal recordó que varias resoluciones del mismo "se pronuncian a favor de la responsabilidad directa de la Administración contratante –al margen de la posible responsabilidad solidaria y concurrente de la empresa contratada o concesionaria" (FJ 3).

Así, en una ocasión, éste había declarado que:

"[...] la Administración, titular del servicio público –para el caso, servicio de alcantarillado–, no puede en modo alguno desentenderse de los daños causados por la actuación de la empresa que gestiona el indicado servicio, con lo que ha de resolver sobre la procedencia de la indemnización y sobre quién debe pagarla." (FJ 3)

Dicho esto, el Tribunal recordó que el artículo 54 de la Ley básica estatal de régimen local dispone que:

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Baleares. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo núm. 1208/2001
RESOLUCIÓN: 464/2004
FECHA: 4 de junio de 2004
PONENTE: Ilmo. Sr. Fernando Socias Fuster
DEMANDANTE: Particular
DEMANDADO: Ayuntamiento de Marratxí
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 54 de la Ley básica estatal de régimen local
DOCTRINA: Daños sufridos por una caída durante unas prácticas deportivas realizadas por el Ayuntamiento a través de la empresa concesionaria y gestora de dicho servicio. Responsabilidad de la Administración por las actuaciones de sus concesionarios (FJ 2 y 3)

"Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa." (FJ 3)

Por su parte, el Tribunal recordó que el Tribunal Supremo ha declarado que:

"[...] en la gestión de los servicios públicos mediante contrato, la Administración ha asumido previamente la actividad de que se trata, por considerarla indispensable para la vida de la sociedad. Se ha producido lo que la doctrina ha llamado *publicatio* de dicha actividad y que no supone otra cosa que la conversión de tal actividad en competencia administrativa." (FJ 3)

Asimismo, el Tribunal advirtió que:

"[...] hay que tener presente que la Administración concedente no pierde la titularidad por el hecho de conceder el servicio. Dicha titularidad la conserva la Administración." (FJ 3)

Además:

"[...] porque mantiene su titularidad la Administración, le alcanza la responsabilidad por los hechos o actos del concesionario-gestor, incluso cuando éste entra en relaciones de Derecho privado." (FJ 3)

En cuanto al cauce procesal que debería haber optado la recurrente, el Tribunal señaló que debía excluirse "la posible intervención de la jurisdicción civil, ya no es posible remitir al perjudicado a una reclamación civil contra la empresa concesionaria, como parece remitir la resolución expresa de fecha 25.09.2001 (aunque luego no se traslade a su parte dispositiva" (FJ 3).

Dicho esto, el Tribunal advirtió que "el particular perjudicado hizo lo que le correspondía: reclamar a la Administración aunque el causante del daño pudiese ser el concesionario", y que "Quien no actuó conforme a dicho esquema es la Administración demandada que no se pronunció sobre procedencia/improcedencia de la indemnización ni declaró la responsabilidad del concesionario para el primer supuesto. Simplemente eludió su responsabilidad, dejando

sin resolver si el concesionario era responsable del eventual daño”.

Sobre esta cuestión, el Tribunal declaró finalmente que:

“En los supuestos en que la Administración actúa de la forma indicada (sin pronunciamiento de responsabilidad ni de sujeto responsable) el perjudicado puede válidamente reclamar judicialmente de la Administración y si ésta resulta condenada ya repetirá contra el concesionario.” (FJ 3)

Determinada la responsabilidad de la Administración en los casos indicados, el Tribunal analizó la causalidad del accidente. Al respecto, éste destacó que:

“[...] ni la Administración demandada ni la entidad contratada para la gestión del servicio (emplazada en fase administrativa y en esta fase jurisdiccional), han negado la realidad del accidente y sus causas.” (FJ 3)

En este sentido, el Tribunal advirtió que:

“Si [...] no dan explicación alguna de por qué se adoptó dicha decisión y si se verificó que el nuevo local reunía las condiciones idóneas para el servicio gestionado, desde luego no debe

cargar en contra del perjudicado la falta de unas pruebas que sólo la otra parte puede facilitar.” (FJ 3)

Además, el Tribunal señaló que:

“[...] la colocación de una ‘moqueta’ recortada y no pegada o sujeta al suelo, constituye elemento de riesgo causante del accidente e imputable al mal funcionamiento del servicio, por lo que procede la obligación de indemnizar.” (FJ 3)

En consecuencia, el Tribunal desestimó la causa de inadmisión invocada por la Administración y estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo, reconociendo el derecho de la recurrente a ser indemnizada por el Ayuntamiento de Marratxí en la cantidad de 8.095,64 euros, más los intereses legales computados a partir de esta sentencia.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

A favor de la responsabilidad directa de la Administración contratante, ver las siguientes sentencias: STSJ de Baleares 806/2001, de 27 de julio (Aranzadi 2001/271408) y STSJ de Baleares 871/2003, de 4 de noviembre (Aranzadi 2004/56978).

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Impugnación de planes generales municipales de ordenación urbana. Principio de autonomía municipal. Calificación de un solar como “casco antiguo”

SUPUESTO DE HECHO

La Comisión de Urbanismo de Girona aprobó autorizó en enero de 1996 al Ayuntamiento de Forallac, junto con los restantes municipios que integraban el ámbito territorial del Plan general de ordenación de la zona de La Bisbal, previa audiencia de todos ellos, a desagregarse de forma individualizada del anterior, mediante la configuración del Plan general de cada municipio, cuyo contenido debía consistir en la transcripción sobre bases cartográficas actualizadas del planeamiento vigente, con inclusión de las modificaciones del Plan general y el planeamiento derivado aprobado así como los recursos administrativos y contenciosos resueltos, la revisión del programa de actuación y la adaptación del plan a la Ley de adecuación. Posteriormente, en mayo de 1996 el Ayuntamiento de Forallac aprobó inicialmente el documento de planeamiento denominado “Concreció cartogràfica i adaptació dels nuclis del Pla general de la zona de la Bisbal”. Más tarde, en noviembre de 1997, el Ayuntamiento acordó aprobar definitivamente el Plan general de ordenación de Forallac, dictándose más tarde un nuevo acuerdo por la Comisión de Urbanismo de Girona en mayo de 1997, por el que se daba la conformidad al texto refundido del Plan general de ordenación urbana de Forallac presentado y se ordenaba su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Contra el último acuerdo, JP interpuso recurso ordinario, que fue desestimado tácitamente por la Conselleria de Política Territorial i Obres Públiques. Contra dicho acuerdo, el recurrente interpuso un recurso contencioso-administrativo, que fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El recurrente alegaba la incompetencia del Ayuntamiento de Forallac para la tramitación del proyecto al que se ha hecho referencia, “por afectar a más de un municipio y venir atribuida la competencia para la aprobación inicial y provisional a la entidad local competente cuando se extienda a más de un término municipal”. En relación con la posible incompetencia del Ayuntamiento, el Tribunal declaró lo siguiente:

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo núm. 1283/1998

RESOLUCIÓN: 610/2004

FECHA: 7 de julio de 2004

PONENTE: Ilma. Sra. Ana María Aparicio Mateo

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Departamento de Política territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña

DOCTRINA: Impugnación de planes generales municipales de ordenación urbana. Principio de autonomía municipal. Calificación de un solar como “casco antiguo” (FJ 2, 4, 5, 6 y 7)

“[...] nos hallamos ante la tramitación de un nuevo Plan general de ordenación de Forallac, cuyo ámbito de actuación se proyecta única y exclusivamente en relación con dicho municipio, siendo competente el Ayuntamiento de este último para su tramitación, en virtud de lo dispuesto por el precitado artículo 55.a) del Texto refundido de la legislación urbanística vigente en Cataluña en la indicada fecha, que atribuye al Ayuntamiento la competencia para la aprobación inicial y provisional de los planes generales municipales de ordenación cuando se refieran a un único municipio. Procediendo desestimar el motivo expuesto en base a ello.” (FJ 2)

En consecuencia, el Tribunal desestimó el primer motivo invocado por el recurrente.

Entrando en el fondo del recurso, el Tribunal apeló a la autonomía municipal para la gestión de sus intereses advirtiendo que

“[...] como sancionan los artículos 137 y 140 de nuestra Constitución, las entidades locales gozan de autonomía para la

gestión de sus intereses, garantizando el texto constitucional la autonomía de los municipios, constituyendo precisamente uno de los factores esenciales de la gestión municipal, integrando un elemento capital de los intereses locales, precisamente la ordenación urbanística de su ámbito territorial, constituyendo la preparación, estudio, avance y aprobaciones inicial y provisional de los planes generales de ordenación urbana, el ejercicio de quizá la más típica y característica competencia municipal, por la trascendental importancia que la ordenación urbanística del territorio comporta para la calidad de vida de sus habitantes y el progreso social y económico del municipio.” (FJ 4)

En este sentido, el Tribunal recordó que:

“La calificación de los suelos, como regla general, es una decisión discrecional del ente autor del planeamiento que sólo es susceptible de revisión por razones de legalidad, es decir, cuando se infrinjan los elementos reglados de todo acto discrecional, o, cuando la decisión discrecional no respete los hechos determinantes de su actuación, incurra en arbitrariedad, o vulnere los principios generales del derecho.” (FJ 4)

Asimismo, el Tribunal advirtió que se trata de “[...] una potestad de carácter eminentemente discrecional, pues en la configuración del territorio y en la ordenación del estatuto jurídico de la propiedad a través de los planes urbanísticos, deben ser tomadas en consideración circunstancias de la más variada índole, no sólo jurídicas, sino también sociológicas y, en definitiva, peculiaridades propias del municipio” (FJ 4).

Por tanto, según el Tribunal:

“[...] debe proclamarse la discrecionalidad del planificador, también a la hora de clasificar el suelo del municipio, con la excepción que se concreta en la necesidad de clasificar como urbano el suelo que reúna las condiciones de solar, o que en definitiva se encuentre integrado dentro de la malla urbana, todo ello conforme a reiterada y unánime doctrina jurisprudencial.” (FJ 4)

Sentado lo anterior, el Tribunal se centró en las alegaciones del recurrente en relación con el Plan general. En primer lugar, el recurrente propugnaba la clasificación como suelo urbano de ciertos terrenos de propiedad del mismo, por estar dotados con todos los servicios. Sobre este punto, el Tribunal señaló que por parte del perito judicial quedaba acreditado que:

“[...] frente a los terrenos en cuestión se está llevando a cabo una obra de urbanización de la calle Empordà, de tal forma que actualmente el tramo izquierdo de la calle en sentido de acceso al núcleo de Fonteta cuenta con: acceso rodado, pavimentado, alcantarillado con imbornales, suministro de agua y de energía eléctrica, red y báculos de alumbrado público, un hidrante contra incendios y encintado de aceras, con pavimentación incluida en algunos tramos. Circunstancias corroboradas asimismo mediante las fotografías incorporadas al anterior dictamen.” (FJ 5)

Por ello, el Tribunal entendió que:

“[...] no cabe sostener que la obra urbanizadora verificada en el tramo izquierdo de la calle justifique la clasificación como suelo urbano de los terrenos existentes en el tramo derecho de la misma vía, como es el caso de la finca del actor, si se tiene en cuenta que esta última no cuenta con tales servicios, ni está comprendida en un área consolidada por la edificación, además de haber sido escogida por el planificador como límite entre el casco urbano y el suelo no urbanizable de Fonteta, atendidas su situación y características, en virtud del reiterado principio de discrecionalidad, según se desprende de las alegaciones de la demandada y puede constatar en el plano aportado como documento número cinco de la contestación.” (FJ 5)

A continuación, el Tribunal alegaba que las nuevas determinaciones del planeamiento suponían una reducción del potencial edificatorio del núcleo de Fonteta, y concretamente en solares de su propiedad. Al respecto, el Tribunal advirtió que:

“[...] nuevamente debe reiterarse que regirá la denominada potestad de planeamiento, de carácter eminentemente discrecional y susceptible de revisión únicamente por razones de legalidad.” (FJ 6)

Dicho esto, el Tribunal advirtió que:

“[...] la demandante [...] no ha acreditado, cual le incumbía, la irracionalidad del modelo territorial escogido por el planificador, que en el supuesto enjuiciado ha pretendido evitar en el núcleo de Fonteta la concentración de parcelas unifamiliares entre medianeras, con la consiguiente reducción de un exceso de densidad, que ha comportado asimismo la reducción de determinadas zonas verdes, como pone de manifiesto la demandada en la contestación y se infiere de los objetivos y criterios concretados en la memoria descriptiva de dicho Plan.”

Por ello, el Tribunal consideró que:

“[...] no entendiéndose arbitraria la determinación urbanística acordada, procederá desestimar el motivo de que se trata.” (FJ 6)

Por el contrario, el Tribunal estimó la pretensión en cuya base se solicitaba la calificación como “casco antiguo” del solar de propiedad del Sr. JP situado en la calle de la Font y calificado como “Verde privado”.

El Tribunal lo entendió así, “[...] en consideración a las condiciones del solar en cuestión, de 165 m² de superficie y colindante a dos edificaciones de distinta propiedad, y dado que, del contenido del repetido informe, se desprende que no concurren características especiales en dicho terreno para su configuración como un espacio vacío del paisaje urbano, si se tiene en cuenta que su límite este está abierto al paisaje libre de edificación configurado por los terrenos no urbanizables de la zona, añadiendo que ‘con la calificación actual esta zona verde puede servir de jardín a las dos edificaciones vecinas colindantes, una de las cuales ya disfruta de vistas directas sobre el referido solar, pero no a la propiedad actual pues carece de sentido mantener un jardín privado sin ninguna construcción anexa y frente un campo abierto’, y concluyendo que la calificación más lógica debería ser la de ‘Clave 2-Casco antiguo’, tal y como se ha realizado con otros solares no edificados contiguos a otras edificaciones del casco antiguo [...]” (FJ 7).

En consecuencia, el Tribunal estimó parcialmente el recurso.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre el control de legalidad de los planes de ordenación urbana, ver la siguiente sentencia: STS de 30 de junio de 2003 (Aranzadi 2003/5797).

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Revisión de un plan general de ordenación urbana. Control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias de los municipios por las comunidades autónomas

SUPUESTO DE HECHO

En abril de 1997, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la revisión del Plan general de ordenación urbana de Madrid, por el que se incluía cierta parcela en la delimitación del Área de Planeamiento Específico en Suelo Urbano APE 09.24, dentro del ámbito Valdemarín-Aravaca. Entre los ámbitos de ordenación a los que el mencionado acuerdo imponía determinadas condiciones para su aprobación definitiva se encontraba Valdemarín Aravaca que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2.A).b) debía reducir con carácter homogéneo la edificabilidad, a excepción de las áreas de planeamiento incorporado (APIS), y los planeamientos vinculados a los convenios de adjudicación de la M-40. El titular de la mencionada parcela, urbanizada y edificada, que constituía su domicilio personal, interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el mencionado acuerdo, solicitando la nulidad del mismo o subsidiariamente se obligara al Ayuntamiento a pasar porque el vial que afectaba su propiedad se ajustara al trazado previsto en la aprobación inicial del Plan general de ordenación urbana de Madrid.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El recurrente alegaba la ilegalidad del control autonómico sobre el ámbito denominado "Valdemarín-Aravaca", acordando una reducción de la edificabilidad de dicho ámbito, concretada exclusivamente por las áreas de planeamiento específico, dejando al margen las áreas de planeamiento incorporado y los planeamientos vinculados a los convenios de adquisición de la M-40. El recurrente fundamentaba la ilegalidad de la medida en que "[...] la decisión autonómica no incide o repercute sobre intereses supralocales, atentando gravemente a los intereses meramente locales, citándose como infringida la doctrina jurisprudencial recaída sobre esta materia, así como el artículo 48 de la Ley 9/1995, de la Comunidad de Madrid". Al respecto, el Tribunal se refirió a control de legalidad de los actos de los municipios y provincias, declarando lo siguiente:

"El control de legalidad [...] puede ejercerse en el caso de los municipios y provincias –dado su carácter de administraciones públicas– por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las comunidades autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2 de la CE, y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior. Ello, sin perjuicio de que el ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local –en términos positivos y no de evitar incompatibilidades– se producirá cuando se promulgue una nueva ley en cumplimiento del mandato implícito contenido en la Constitución, según se indica en el epígrafe 1.B), *in fine*, de esta sentencia." (FJ 3)

Sin embargo, el Tribunal aclaró que:

"[...] la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a 'la gestión de los intereses respectivos' fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución, como se comprobará más adelante." (FJ 3)

Dicho esto, el Tribunal advirtió de la existencia de "intereses supralocales" e hizo referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que:

"Tomando por base la coexistencia de intereses locales y supralocales, así como el principio de autonomía local [...] rein-

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo núm. 225/1999

RESOLUCIÓN: 506/2004

FECHA: 2 de junio de 2004

PONENTE: Ilma. Sra. M.^a Jesús Vegas Torres

DEMANDANTE: Particular

DEMANDADO: Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid; Junta de Compensación "VE"

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 140 y 141 de la CE, y artículo 48 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de ordenación del territorio, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid

DOCTRINA: Revisión de un plan general de ordenación urbana. Control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias de los municipios por las comunidades autónomas (FJ 3, 4, 5 y 6)

terpreta las facultades del ente autonómico en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos." (FJ 3)

En este sentido, el Tribunal señaló que:

"Partiendo de la base de que 'en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último' [...] queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquélla haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores." (FJ 3)

Dicho lo anterior, el Tribunal declaró que procedía la desestimación del recurso, a la vista de lo establecido por los informes efectuados por la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid y por la Dirección General de Educación y Prevención Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, en cuya virtud:

"[...] las determinaciones urbanísticas contenidas en la aprobación provisional del PGOU en relación con el ámbito aquí cuestionado suponían, de una parte y en primer lugar, un desequilibrio tipológico, así como un incremento del tráfico, todo ello no justificado por la aparición de circunstancias demográficas y socioeconómicas, lo que unido a una ausencia de reserva de suelo para dotaciones y equipamientos públicos, aconsejaba un aplazamiento del ámbito en cuestión al objeto de disminuir la edificabilidad inicialmente prevista. De otra parte y en segundo lugar, aquellas determinaciones provisionalmente acordadas resultaban excesivas en términos ambientales con respecto a la protección ecológica que merece el monte de El Pardo." (FJ 3)

En segundo lugar, el recurrente alegaba la falta de la preceptiva información pública previa, por entender que:

"[...] el citado ámbito ha sufrido modificaciones sustanciales a resultas del aplazamiento, que afectan no sólo a la edificabilidad, toda vez que el Ayuntamiento de Madrid ha aprovechado para cambiar la completa ordenación urbanística del ámbito, que difiere notablemente de la aprobada inicial y provisionalmente." (FJ 4)

Sin embargo, al respecto el Tribunal hizo la siguiente aclaración:

“[...] la modificación de la ordenación es meramente puntual y accesorio, de modo que no afecta al modelo territorial y tiene una importancia mínima para el plan considerado en su globalidad: que tal ordenación tenga relevancia para los propietarios es perfectamente lógico, pero desde el punto de vista del modelo territorial trazado por el plan, su alteración no puede considerarse bastante para provocar una nueva información pública.” (FJ 4)

Por tanto, el Tribunal también desestimó el segundo motivo de impugnación.

A continuación, el Tribunal analizó la petición del recurrente de que el trazado vial aprobado definitivamente fuera revocado y sustituido por el que había sido aprobado inicialmente, “al originar un grave peligro para la seguridad personal del recurrente, de su familia y del público en general” (FJ 5).

Al respecto, el Tribunal hizo referencia a la “discrecionalidad técnica” del planificador urbano. Del análisis de la prueba pericial practicada, el Tribunal entendió que:

“1. Desde el punto de vista técnico, es preferible la solución inicial, trazado más suave en planta y, acceso en mejores condiciones a la glorieta superior.

“2. Desde el punto de vista económico, tiene mayor coste la solución final ya que hay que realizar una serie de medidas (que no llevaría la solución inicial), como son el refuerzo del muro contra el empuje de tierras, contra el agua y un sistema de drenaje (tubería filtrante).

“También habría que proyectar barrera doble-onda o rígida para evitar la salida de los vehículos de la calzada además de mayor señalización horizontal, lo que encarecerá la solución.

“3. Con relación a la racionalidad y funcionalidad del trazado parece que la solución inicial es más racional y funcional no sólo con relación a los parámetros en planta, sino también en relación con los accesos a la glorieta.” (FJ 5)

En virtud de ello, el Tribunal estimó el motivo de impugnación indicado.

Por último, el recurrente alegaba la falta de publicación íntegra en los diarios oficiales del contenido normativo íntegro de determinaciones urbanísticas de la aprobación definitiva de la revisión del Plan general de ordenación urbana de Madrid en el Ámbito Valdemarín-Aravaca. Sobre este punto, el Tribunal recordó que, como había declarado el Tribunal Supremo:

“[...] la obligación de la publicación íntegra de los planes alcanza no sólo a los planes cuya aprobación corresponde a los municipios, sino también a los planes urbanísticos aprobados definitivamente por las comunidades autónomas. Ello supone aplicar al ámbito urbanístico el principio legal y constitucional de publicidad de las normas –artículo 9.3 de la CE.” (FJ 6)

Sin embargo, dicho lo anterior, el Tribunal advirtió que:

“[...] la falta de publicación de la normativa urbanística en el periódico oficial correspondiente no constituye causa de nulidad, reduciendo los efectos de esa omisión a la ineficacia de dichas normas.” (FJ 6)

Aplicando lo indicado al caso enjuiciado, el Tribunal entendió que:

“[...] procedería poner de manifiesto la ineficacia jurídica del instrumento de planeamiento objeto del presente procedimiento por falta de su íntegra publicación en el BOCM, declaración que no se efectuará en la parte dispositiva de la presente resolución por no haber sido solicitada por la parte recurrente en su escrito de formalización de la demanda.” (FJ 6)

En consecuencia, el Tribunal estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto, anulando las determinaciones concernientes al vial aprobado definitivamente objeto de impugnación.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre las facultades del ente autonómico en la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ver las siguientes sentencias: STS de 21 de febrero de 1994 (Aranzadi 1994/1455); STS de 24 de diciembre de 1990 (Aranzadi 1990/10191), y STS de 12 de febrero de 1991 (Aranzadi 1991/948).

Haciendo referencia al planeamiento, una potestad de titularidad compartida por los municipios y las comunidades autónomas, ver las siguientes sentencias: STS de 20 de marzo (Aranzadi 1990/2246), de 9 (Aranzadi 1990/6034), de 13 (Aranzadi 1990/6830) y de 31 de julio (Aranzadi 1990/7833), de 2 de octubre (Aranzadi 1990/10183), de 22 y de 24 de diciembre de 1990 (Aranzadi 1990/10191), de 30 de enero (Aranzadi 1991/614) y de 25 de abril de 1991 (Aranzadi 1991/3430), de 13 de febrero (Aranzadi 1992/2828) y de 23 de junio de 1992 (Aranzadi 1992/5312), de 21 de septiembre (Aranzadi 1993/6623) y de 15 de noviembre de 1993.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Alcance de la potestad reglamentaria de los entes locales

SUPUESTO DE HECHO

El Canal de Isabel II promovió un recurso frente al Ayuntamiento de Madrid en virtud de la sanción de 1.000 euros que se impuso con base al artículo 47.5 de la Ordenanza general de obras, servicios e instalaciones en las vías y espacios públicos del Ayuntamiento de Madrid. El juzgado de lo contencioso-administrativo correspondiente estimó el recurso, al considerar ilegal el artículo 47.5 de la citada ordenanza y, una vez firme la sentencia, planteó una cuestión de ilegalidad. En la misma se planteaba que el precepto mencionado carecía de cobertura legal, en la medida que el artículo 204.4 de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 201 del mismo texto, no se la prestaba, cuando la exigencia de solicitar licencia tras el aviso de avería era originaria de la propia ordenanza y ajena a la Ley del suelo y al contenido de su artículo 32 y, además, la cala por avería nunca estaba sujeta al régimen de licencias de los artículos 154 y 155 de la Ley del suelo por lo que entendía que su incumplimiento carecía de la cobertura suficiente.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó la cuestión de ilegalidad.

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Jurisdicción contencioso-administrativa. Cuestión de ilegalidad núm. 1236/2003

RESOLUCIÓN: 846/2004

FECHA: 25 de mayo de 2004

PONENTE: Ilmo. Sr. Francisco Javier Canabal Conejos

DEMANDANTE: Canal de Isabel II

DEMANDADO: Ayuntamiento de Madrid

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 201 y 204.4 de la Ley 9/2001, del suelo de la Comunidad de Madrid

DOCTRINA: Alcance de la potestad reglamentaria de los entes locales (FJ 3, 4 y 5)

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En relación con la cuestión planteada, el Tribunal analizó los artículos de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid invocados por el recurrente, señalando, como ya hizo en una ocasión anterior, que “el artículo 204.3 de la Ley 9/2001 tipifica como infracción ‘la realización de actos y actividades de transformación del suelo mediante la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones sin la cobertura formal de las aprobaciones, calificaciones, autorizaciones, licencias u órdenes de ejecución preceptivas o contraviniendo las condiciones de las otorgadas, salvo que se trate de obras menores, no precisadas legalmente de proyecto técnico alguno y con escasa repercusión en el ambiente urbano, rural o natural. De darse esta última salvedad, la infracción tendrá carácter de leve’”, y que “el propio artículo 218 de la Ley 9/2001 establece, con relación a actividades que perturben el uso público, que ‘cuando la infracción se realice sobre bienes no susceptibles de valoración por estar excluidos de modo permanente y total del tráfico jurídico, la multa podrá oscilar entre 600 y 30.000 euros, graduándose en función de la mayor o menor trascendencia que la perturbación ocasione al uso público’” (FJ 3).

Dicho esto, el Tribunal advirtió que:

“[...] la cuantía de la multa coincide exactamente con la sanción prevista por el artículo 47.5 de la ordenanza citada.” (FJ 3)

A continuación, el Tribunal se centró en el alcance de la autonomía local, declarando que:

“[...] la autonomía implica la noción de poder limitado, exige dotación competencial propia y exclusiva que sirva para satisfacer el interés respectivo, siendo la ley, en última instancia, la que concrete el ámbito de autonomía. En consecuencia, ha de quedar muy claro que la cláusula constitucional de autonomía local implica, en sí, el reconocimiento del poder normativo del municipio [...] se trata de la posibilidad de producir un ordenamiento jurídico restringido, derivado del constitucional y del que proviene de la ley.” (FJ 4)

Por su parte, el Tribunal recordó que, como declaró en otras ocasiones:

“[...] la potestad reglamentaria de los entes locales, reconocida implícitamente en el artículo 137 de la Constitución al dotarlos de autonomía para la gestión de sus intereses propios, puede ejercerse en la doble vertiente de relaciones de supremacía o sujeción especial y de relaciones de supremacía o sujeción general.” (FJ 4)

Siguiendo con las potestades de los entes locales, el Tribunal advirtió que:

“[...] sus reglamentos u ordenanzas pueden tener el carácter de independientes, reconociéndose a tales entes una libertad de disposición normativa que se traduce en la producción de normas organizativas o *praeter legem* sin necesidad de una previa habilitación o cobertura legal distinta de la primaria atribución por Ley de la potestad reglamentaria.” (FJ 4)

Dicho esto, el Tribunal aclaró que:

“[...] el establecimiento de medidas administrativas limitadoras de derechos privados por meros reglamentos supuestamente independientes de la ley no es válido, y mucho más aún si esos derechos cuya limitación se pretende encuentran en la ley su configuración y atribución.” (FJ 4)

Por otra parte, el Tribunal señaló que:

“[...] la doctrina general relativa a la garantía formal de la reserva de ley en el ámbito de las sanciones administrativas, [...], ‘sólo tiene una eficacia relativa o limitada, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de los ilícitos y sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las

potestades públicas, al carácter _en cierto modo insuprimible_ de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia y oportunidad’ [...]”

Además, el Tribunal aclaró que:

“La Ley de régimen local no tiene que descender a la tipificación de todas y cada una de las posibles infracciones de todas las ordenanzas municipales; además, en el proceso de descentralización territorial que diseña la Constitución, a la entidad local parece lógico que se le permita la tipificación de conductas ilícitas; en ese sentido, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real decreto número 1398/1993, de 4 de agosto, equipara a las ordenanzas municipales con las leyes en el ámbito local –artículo 2.2.” (FJ 5)

Dicho lo anterior, y centrándose en el caso estudiado, el Tribunal declaró que:

“[...] el artículo 47.5 de la ordenanza tiene su cobertura legal tanto en el artículo 204.3 de la Ley 9/2001, que tipifica como infracción ‘la realización de actos y actividades de transformación del suelo mediante la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones sin la cobertura formal de las aprobaciones, calificaciones, autorizaciones, licencias u órdenes de ejecución preceptivas o contraviniendo las condiciones de las otorgadas, salvo que se trate de obras menores, no precisadas legalmente de proyecto técnico alguno y con escasa repercusión en el ambiente urbano, rural o natural. De darse esta última salvedad, la infracción tendrá carácter de leve’, pues nos encontramos ante un supuesto específico de los regulados en el artículo 151 de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid; como en el propio artículo 218 de la Ley 9/2001 que, con relación a actos, actividades o instalaciones realizadas en terrenos destinados por el planeamiento a uso público de interés general o común, que impidan o perturben gravemente dicho uso, sanciona, cuando la infracción se realice sobre bienes no susceptibles de valoración por estar excluidos de modo permanente y total del tráfico jurídico, con multa entre 600 y 30.000 euros, graduándose en función de la mayor o menor trascendencia que la perturbación ocasione al uso público, dado el contenido propio de la actuación que se persigue.” (FJ 5)

En consecuencia, el Tribunal desestimó la cuestión de ilegalidad formulada.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre el alcance de la autonomía local, ver la siguiente sentencia: STS 4/1981 (Aranzadi 1981/4).

Sobre la potestad reglamentaria de los entes locales: STS de 18 de diciembre de 1997 (Aranzadi 1997/9368); STS de 14 de febrero de 1975 (Aranzadi 1975/1393), y STS de 27 de marzo de 1985 (Aranzadi 1985/2187).

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Constitución de la Asamblea de Concejales de una mancomunidad de municipios

SUPUESTO DE HECHO

El presidente en funciones de la Mancomunidad de Municipios de Vitigudino no accedió a convocar la sesión de constitución de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad ni demás órganos hasta que no hubiera vencido el plazo previsto en el artículo 8 de los estatutos para todas las corporaciones que integraban la mencionada Mancomunidad, con la peculiaridad derivada de la situación en que se encontraba el Ayuntamiento de Valsalabroso. Contra dicha resolución, fue interpuesto un recurso contencioso-administrativo por parte de dos concejales representantes del Ayuntamiento de Vitigudino en la Mancomunidad de Municipios de Vitigudino, de un concejal representante del Ayuntamiento de Villavieja de Yeltes en dicha Mancomunidad, y de un concejal representante de Pozos de Hinojo en la citada Mancomunidad. Los actores pretendían que se declarase que la resolución indicada vulneraba el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE, ordenando la reparación del mencionado derecho mediante la convocatoria inmediata y directa de la sesión constitutiva de la Mancomunidad municipal, si bien, al haberse ya celebrado esa sesión constitutiva, se limitaba la pretensión de la parte actora a que se declare esa vulneración por parte de la resolución impugnada del citado derecho fundamental.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León estimó el recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal analizó si la convocatoria de la Asamblea de Concejales suponía una vulneración del artículo 23 de la CE. En este sentido, el Tribunal señaló que:

“[...] las mancomunidades municipales son entidades locales, como determina el artículo 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372), reguladora de las bases del régimen local, que se rigen por sus estatutos propios, como dispone el artículo 44.2 de esa ley.” (FJ 3)

Dicho esto, el Tribunal indicó que:

“La constitución de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad de Vitigudino se produce, a tenor del artículo 8 de sus estatutos, tras la celebración de las elecciones locales.

“A tal fin cada ayuntamiento integrante ha de designar al vocal o vocales que le represente en esa asamblea, lo que ha de verificarse dentro del plazo previsto por la ley para la designación de representantes en órganos colegiados. Transcurrido ese plazo de designación de los vocales por los ayuntamientos ‘se

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Jurisdicción contencioso-administrativa.

Recurso contencioso-administrativo núm. 1983/2003

RESOLUCIÓN: 772/2004

FECHA: 12 de mayo de 2004

PONENTE: Ilmo. Sr. Ramón Sastre Legido

DEMANDANTE: Concejales integrantes de una mancomunidad de municipios

DEMANDADO: Mancomunidad de Municipios de Vitigudino

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 23 de la CE, y artículo 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

DOCTRINA: Constitución de la Asamblea de Concejales de una mancomunidad de municipios (FJ 4)

procederá’, dice el núm. 5 de ese artículo 8 de los estatutos, a la constitución de la nueva Asamblea de Concejales de la Mancomunidad y designación de su presidente.” (FJ 4)

Centrándose en el caso estudiado, el Tribunal entendió que:

“[...] se ha vulnerado su derecho a que se proceda a esa constitución de la Asamblea para la que han sido designados por los respectivos órganos municipales, y con ello el derecho fundamental previsto en el citado artículo 23 del texto constitucional, al ser éste un derecho de configuración legal, como antes se ha dicho, y establecerse en la norma prevista legalmente –los ‘estatutos propios’ de la Mancomunidad, a los que remite la citada Ley 7/1985– que ha de procederse a la constitución de la nueva Asamblea de Concejales –‘se procederá’, en los términos del número 5 de ese artículo 8 de los estatutos, como antes se ha dicho–, una vez celebradas las elecciones locales y transcurrido el plazo para la designación de los vocales por los ayuntamientos, lo que ya había acontecido cuando se formuló la solicitud de constitución por el aquí demandante Sr. Carlos Miguel el 6 de agosto de 2003, según consta en el expediente remitido.” (FJ 4)

En consecuencia, el Tribunal estimó el recurso.

D) Jurisdicción penal

Tribunal Supremo. Delito contra los recursos naturales y el medio ambiente

SUPUESTO DE HECHO

Las instalaciones de una empresa dedicada a la fabricación de productos destinados a materias primas de farmacia y veterinaria generaban residuos líquidos que eran vertidos al cauce de un río a través de un colector, sin que la empresa contara para ello con ningún tipo de autorización administrativa. Ello causó que la Junta de Saneamiento del Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña denunciara a la mencionada empresa e incoase el correspondiente expediente administrativo sancionador, con una multa de 2.603.302 pesetas por infracción del artículo 316.g) en relación con el 317 del Reglamento del dominio público hidráulico.

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Penal. Jurisdicción penal

RESOLUCIÓN: 1148/2004

FECHA: 25 de mayo de 2004

PONENTE: Excmo. Sr. Gregorio García Ancos

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 325 del Código penal

DOCTRINA: Delito contra los recursos naturales y el medio ambiente (FJ 1)