de adjudicación del contrato [...] estuviera comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/38". (FJ 93)

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Permitiendo a la entidad adjudicadora elegir los criterios de adjudicación de un contrato para determinar la oferta económicamente más ventajosa, ver las siguientes sentencias: STJCEE de 20 de septiembre de 1988 (TJCE 1988/26), Beentjes (31/1987, Rec. p. 4635), y STJCEE de 28 de marzo de 1995 (TJCE 1995/35), Evans Medical y Macfarlan Smith (C-324/1993, Rec. p. I-563).

Negando el carácter exhaustivo de la lista del artículo 36.1.a) de la Directiva 92/50/CEE, ver la siguiente sentencia: STJCEE de 18 de octubre de 2001 (TJCE 2001/284), SIAC Construction, C-19/2000, Rec. p. I-7725, apartado 35.

Sobre la necesidad de que para determinar la oferta económicamente más ventajosa la entidad adjudicadora adopte una decisión sobre la base de criterios cualitativos y cuantitativos, ver la siguiente sentencia: TJCEE de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia, 274/1983, Rec. p. 1077, apartado 25).

C) Jurisdicción contencioso-administrativa

Tribunal Supremo. Reintegro por la Administración de los gastos soportados por una comunidad de propietarios para la reparación de un inmueble vecino

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación número 453/1997
FECHA: 15 de junio de 2002
PONENTE: Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate
DEMANDANTE: Comunidad de propietarios
DEMANDADO: Ayuntamiento de Arganda del Rey
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 106.2 de la CE; artículo 181 de la Ley del suelo de 1976 (LS); artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL); artículo 40 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957 (LRJAE), y artículo 121.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa (LEF)
DOCTRINA: Reintegro por la Administración de los gastos soportados por una comunidad de propietarios para la reparación de un inmueble vecino (FJ 3, 4, 6 y 7)

SUPUESTO DE HECHO

En junio de 1989, los moradores de un edificio situado en el municipio de Arganda del Rey solicitaron a un notario que se personara en dicho inmueble para comprobar su estado, así como el de una cueva que transcurría por el subsuelo del mismo.

Unos días más tarde, el alcalde de dicho municipio dictó un decreto por el que se requería a la propietaria de un edificio colindante para que, en el plazo de cuarenta y ocho horas, comenzase las obras necesarias para la consolidación de la bodega situada en su subsuelo, debiendo estar finalizadas en el plazo de un mes.

Al cabo de una semana, varios vecinos requirieron al citado notario para que formulase un requerimiento a la propietaria de la finca colindante en situación de abandono donde se encuentra la mencionada vivienda, para que en el plazo de cuarenta y ocho horas realizase las reparaciones necesarias a fin de evitar que se produjeran más desperfectos en la finca de propiedad de aquéllos.

Un año y tres meses más tarde, uno de los vecinos del mencionado inmueble informó por escrito al Ayuntamiento de Arganda del Rey de la producción de nuevos hundimientos de la bodega mencionada, que continuaban afectando a los cimientos del edificio, en que habían aparecido más grietas, y advirtiendo que con anterioridad ya se había requerido al Ayuntamiento para que ejecutara las obras de reparación.

Durante los meses de enero y febrero de 1991, una empresa privada efectuó por cuenta de la comunidad de propietarios trabajos de pilotaje del indicado edificio, así como otros en la cueva hundida. Por dicho concepto la comunidad tuvo que abonar la cantidad de 11.191.293 pesetas. La misma empresa también arregló un socavón producido en la calle delante del edificio como consecuencia del hundimiento de la bodega, teniendo la comunidad que abonar por ello la cantidad de 645.640 pesetas.

Tras ello, en julio de 1991, la comunidad de propietarios reclamó al Ayuntamiento de Arganda del Rey la cantidad de 11.836.875 pesetas, como importe de lo abonado para realizar las obras mencionadas, que no fueron efectuadas por la corporación municipal en el ejercicio de la acción substitutoria impuesta legalmente.

La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Arganda del Rey acordó desestimar la reclamación, al entender que la responsabilidad de dichas obras era exclusivamente de la propietaria.

Contra dicho acuerdo, la comunidad de propietarios interpuso un recurso contencioso-administrativo, recurso que fue inadmitido por no haber interpuesto la comunidad de propietarios el recurso de reposición preceptivo dentro del plazo de un mes que señala el artículo 52 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ).

El fallo mencionado fue recurrido en casación, estimando el Tribunal Supremo el único motivo alegado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal Supremo no estuvo de acuerdo con la decisión de inadmitir el recurso por la inexistencia de un recurso de reposición.

En primer lugar, el Tribunal destacó que el mismo Ayuntamiento había indicado en la notificación del acuerdo que contra el mismo se podía interponer un recurso contencioso-administrativo, y, aunque se indicara posteriormente "previo recurso de reposición", el Tribunal consideró que la forma en que ello se indicaba era "susceptible de inducir a confusión", afirmando a continuación que:

"La indicación de los recursos admisibles, [...] debe ser clara y precisa con el fin de evitar interpretaciones equivocadas, lo que en este caso no sucedió, al haber indicado al interesado que contra el acuerdo desestimatorio de su pretensión cabía recurso contencioso-administrativo a interponer en el plazo de dos meses." (FJ 3)

Como motivo para admitir el recurso, el Tribunal apeló también al carácter subsanable del recurso de reposición, como cualquier otro presupuesto de procedibilidad, según la interpretación jurisprudencial del mismo Tribunal de los artículos 57.3, 62.2 y 129.2 y 3 de la LJ. En atención a dicho principio, el Tribunal entendió que el Ayuntamiento hubiese tenido que requerir al recurrente la interposición del mismo. Por ello, el Tribunal consideró que "[...] ese defecto carece de virtualidad para enervar el ejercicio de la acción, al haber sido subsanado". (FJ 4)

Por lo expuesto, el Tribunal estimó el único motivo alegado, entrando a continuación a resolver acerca de la acción ejercitada por responsabilidad patrimonial al no haber éste ejercitado sus potestades urbanísticas de ejecutar subsidiariamente determinadas obras para evitar los daños y perjuicios mencionados.

En este caso, el Tribunal estuvo de acuerdo con el planteamiento del recurrente, declarando lo siguiente:

"En el caso enjuiciado, el Ayuntamiento demandado y ahora recurrido no cumplió estos deberes, pues, a pesar de haber transcurrido más de un año del requerimiento efectuado a la propietaria a fin de que ejecutase, en el plazo de un mes, las obras en la cueva situada en el subsuelo del edificio y de la calle, sin que las hubiera iniciado, no desarrolló actividad alguna a pesar de que los propietarios del inmueble progresivamente dañado por el hundimiento de la cueva le hicieren presente tal situación y el deterioro que continuaba produciéndose en el edificio de su propiedad, *lo que les obligó a acometer por su cuenta las obras imprescindibles para evitar otros daños irreparables*." (FJ 7)

Por ello el Tribunal consideró que el funcionamiento del Ayuntamiento fue anormal, "[...] lo que determinó que los propietarios del edificio afectado por los repetidos hundimientos de la cueva se viesen precisados a ejecutar substitutoriamente unas obras de reparación", concluyendo que por ello, "dicho Ayuntamiento ha de reintegrarles los pagos efectuados a la empresa que ejecutó las obras, que deberían haber sido realizados por la propietaria o, en su defecto, por el Ayuntamiento, *sin perjuicio de que éste repita contra aquélla*", al conculcar lo establecido en los artículos 54 de la LBRL, 106.2 de la CE, 40 de la LRJAE, 121.1 de la LEF y la doctrina jurisprudencial que los interpreta.

A la vista de lo anterior, el Tribunal estimó el recurso de casación, condenando al Ayuntamiento de Arganda del Rey al pago de 71.141 euros, más los intereses legales, "[...] dejando a salvo la acción que dicho Ayuntamiento pueda tener al cumplir esta sentencia, frente a la propiedad de la bodega [...], que venía obligada a realizar las obras ejecutadas por la comunidad de propietarios recurrente". (FJ 7)

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Declarando el carácter subsanable del recurso de reposición, ver las siguientes sentencias: STS de 18 de junio de 1994 (Aranzadi 1994/5905) (Recurso de casación 281/1992, FJ 6); STS de 10 de febrero de 1996 (Aranzadi 1996/2249) (Recurso 454/1996, FJ 3); STS de 15 de noviembre de 1997 (Aranzadi 1997/9206) (Recurso de apelación 13660/1991, FJ 2), y STS de 18 de mayo de 1998 (Aranzadi 1998/4961) (Recurso de casación 389/1994, FJ 1). Dichas sentencias siguen el criterio acogido en las precedentes: STS de 15 de abril de 1986 (Aranzadi 1986/1754); STS de 19 de mayo de 1988; STS de 10 de mayo de 1989 (Aranzadi 1989/3857); STS de 27 de enero de 1990 (Aranzadi 1990/349); STS de 17 de octubre de 1991 (Aranzadi 1991/8190), y STS de 23 de octubre de 1991 (Aranzadi 1991/6963).

Sobre los efectos de la no-realización de una obra, ver las siguientes sentencias: STS de 20 de febrero de 1989 (Aranzadi 1989/2526); STS de 5 de febrero de 1991 (Aranzadi 1991/720); STS de 20 de abril de 1991 (Aranzadi 1991/3073); STS de 10 de mayo de 1993 (Aranzadi 1993/6375); STS de 18 de octubre de 1993 (Aranzadi 1993/7174); STS de 27 de noviembre de 1993 (Aranzadi 1993/8261); STS de 4 de diciembre de 1993 (Aranzadi 1993/10051); STS de 14 de mayo de 1994 (Aranzadi 1994/4190); STS de 4 de junio de 1994 (Aranzadi 1994/4783); STS de 2 de julio de 1994 (Aranzadi 1994/6673); STS de 27 de septiembre de 1994 (Aranzadi 1994/7343); STS de 7 de noviembre de 1994 (Aranzadi 1994/10353); STS de 19 de noviembre de 1994 (Aranzadi 1994/10469); STS de 11 (Aranzadi 1995/1229), 23 (Aranzadi 1995/1280) y 25 de febrero (Aranzadi 1995/2096) y 1 de abril de 1995 (Aranzadi 1995/3226); STS de 5 de febrero de 1996 (Aranzadi 1996/987), y STS de 25 de enero de 1997 (Aranzadi 1997/266).

Tribunal Supremo. Carácter revisor de la jurisdicción contenciosa. Suficiencia de la petición del acto de conciliación previa al proceso civil para entender solicitada la responsabilidad en vía administrativa. Vinculación de la jurisdicción contenciosa con el contenido fallo penal

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación número 1635/1998
FECHA: 29 de junio de 2002
PONENTE: Excmo. Sr. Ernesto Peces Morate
DEMANDANTE: Compañía de aguas
DEMANDADO: Diputación General de Aragón
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 38, 42, 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC); artículos 37.1 y 82 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ 1956)
DOCTRINA: Carácter revisor de la jurisdicción contenciosa. Suficiencia de la petición del acto de conciliación previa al proceso civil para entender solicitada la responsabilidad en vía administrativa. Vinculación de la jurisdicción contenciosa con el contenido fallo penal (FJ 2 y 3)

SUPUESTO DE HECHO

Los perjudicados por el incendio de una discoteca en Zaragoza solicitaron al Ayuntamiento de dicha localidad y al Departamento de Industria, Comercio y Turismo de la Diputación General de Aragón la indemnización por los daños y perjuicios producidos. Dichas solicitudes fueron desestimadas (en el caso del Ayuntamiento, de forma presunta), lo que dio lugar a que los anteriormente mencionados interpusieran un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que inadmitió el recurso en relación con el Ayuntamiento de Zaragoza y lo desestimó respecto de la Diputación General de Aragón.

Dicha resolución fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, que estimó parcialmente el recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

Como primer motivo de casación, el recurrente se oponía a la declaración de inadmisibilidad de la acción frente al Ayuntamiento de Zaragoza por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, al haber considerado que el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa impide a ésta pronunciarse

si no existe un acto previo objeto de impugnación acto que, según el tribunal de instancia, no existía en ese caso, al no haberse formulado pretensión alguna frente al Ayuntamiento. El recurrente consideraba que la inadmisión por los motivos expuestos suponía la vulneración de los artículos 38, 42, 43 y 44 de la LRJPAC.

Al respecto, el Tribunal recordó en primer lugar que la Exposición de motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa acoge, en palabras del propio Tribunal "una concepción superadora del perjuicio revisor", al afirmar que "[...] se trata nada menos que de superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso-administrativo como una revisión judicial de actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y de abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración". Así lo había reconocido el mismo Tribunal en otras ocasiones, al admitir que la jurisdicción contencioso-administrativa "no es meramente revisora, sino plena", de modo que "[...] basta el hecho de que la Administración haya tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del tema discutido, aunque no lo haya efectuado por razones formales, para que se estime cumplido el principio de contradicción y, en consecuencia, deba el Tribunal resolver el fondo del asunto". (FJ 1)

Dicho lo anterior, el Tribunal pasó a analizar la afirmación del tribunal de instancia acerca de la inexistencia de una actividad, previa al proceso, encaminada a obtener la reparación del Ayuntamiento demandado. El Tribunal se mostró en desacuerdo con tal afirmación, al considerar que el hecho de que el Ayuntamiento tuviera conocimiento de la reclamación por daños y prejuicios efectuada por los perjudicados era suficiente para que los interesados pudieran interponer el recurso que considerasen conveniente. El Tribunal indicó lo siguiente:

"[...] dicho Ayuntamiento fue demandado en conciliación y no compareció al acto, al que expresamente fue convocado, y en el escrito de demanda, del que se le dio traslado, se recogían los hechos por los que se reclamaba su responsabilidad patrimonial por el incendio de la discoteca [...] el Ayuntamiento conocía que los perjudicados por el incendio de la mencionada discoteca la reclamaban una indemnización por los daños y perjuicios sufridos, resultando intrascendente [...] que la reclamación se hubiese presentado ante la jurisdicción civil mediante un acto de conciliación, pues lo cierto es que el silencio del Ayuntamiento a esa expresa petición debe tener los efectos que establece el artículos 43.3 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, de 'permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente'." (FJ 1)

A lo anterior, el Tribunal añadió que, como quiera que tanto el Ayuntamiento como la Administración autonómica tienen competencias en la actividad desarrollada por el establecimiento incendiado, podría estarse ante un caso de responsabilidad solidaria, con lo que, al haberse dirigido la reclamación contra una de ellas, no cabría, por tanto, alegar la ignorancia de una reclamación. El Tribunal se manifestó como sigue:

"[...] se está ante un posible supuesto de responsabilidad concurrente de las administraciones públicas, que, como había declarado la jurisprudencia y ha recogido la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículo 140) podría resultar solidaria, y, por consiguiente, la reclamación hecha a uno de los deudores solidarios perjudica a los demás, según lo establecido por el artículo 1141, párrafo segundo, del Código civil." (FJ 1)

"[...] los demandantes dirigieron un escrito a la Diputación General de Aragón, en el que, como la propia sentencia recurrida admite, hacían referencia a las infracciones administrativas del Ayuntamiento de Zaragoza, reclamando la responsabilidad patrimonial de ambas administraciones por tales infracciones." (FJ 1)

Por tanto, "[...] si la responsabilidad de una y otra Administración, autonómica y local, pudiera ser solidaria y la reclamación se dirigió a una de ellas, según lo establecido en el indicado precepto del Código civil perjudica a la otra, que no puede sostener que ignorase tal reclamación antes de comparecer en el proceso contencioso-administrativo, porque había sido expresamente demandada en trámite de conciliación por los mismos hechos, negándose a comparecer al acto de conciliación y eludiendo dar respuesta a la comunicación previa en la que se aludía a tal reclamación". (FJ 1)

Por lo expuesto, el Tribunal consideró que debía estimarse el primer motivo de casación, anulándose el pronunciamiento de la sentencia recurrida en ese aspecto.

Como segundo motivo de casación, el recurrente alegaba la existencia de un nexo de causalidad entre la falta de revisiones periódicas en la instalación eléctrica del establecimiento incendiado y el resultado de muerte producido en el incendio. Al respecto, el Tribunal se remitió a lo indicado en la jurisdicción penal, citando lo indicado por el mismo en otras ocasiones acerca de la vinculación de la jurisdicción contenciosa con el fallo penal.

El Tribunal indicó lo siguiente:

"Aunque [...] la responsabilidad patrimonial de la Administración puede anudarse a sus omisiones o inactividad [...] sin embargo es imprescindible que entre esas omisiones o esa inactividad y el daño producido exista nexo causal, el cual, si bien puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas o concurrentes [...] no se manifiesta ahora en cualquiera de ellas, como declaró la jurisdicción penal en la sentencia que enjuició la posible responsabilidad por el incendio de la discoteca, a cuyas conclusiones fácticas está vinculada esta jurisdicción, [...] transcribiendo la doctrina del Tribunal Constitucional [...] según la cual 'los principios de igualdad jurídica y de legalidad en materia procesal (artículos 9.3 y 173.3 de la Constitución) vedan a los jueces y a los tribunales, fuera de los casos previstos por la ley, a revisar el juicio efectuado en un caso concreto si entendieran con posterioridad que la decisión no se ajusta a la legalidad, puesto que la protección judicial carecería de efectividad si se permitiese reabrir el análisis de lo ya resuelto por sentencia firme en cualquier circunstancia, cuyo efecto no sólo se produce con el desconocimiento por un órgano judicial de lo resuelto por otro en supuestos en que concurran las identidades propias de la cosa juzgada, sino que también se da cuando se desconoce lo resuelto por sentencia firme en el marco de procesos que examinan cuestiones que guardan con aquélla una estricta dependencia aunque no sea posible apreciar el efecto recogido en el artículo 1252 del Código civil, ya que no se trata de una cuestión que afecte a la libertad interpretativa de los órganos jurisdiccionales sino de salvaguardar la eficacia de una resolución judicial que, habiendo adquirido firmeza, ha conformado la realidad jurídica de una forma cualificada, que no puede desconocerse por otros órganos juzgadores ni reducir a la nada la propia eficacia de aquélla'." (FJ 2)

Por lo anterior el Tribunal consideró que, si bien la causalidad es susceptible de ser revisada en casación, "[...] no cabe apartarse de los hechos declarados probados en la sentencia de instancia, que, a su vez, se ha limitado, como era procedente, a reproducir las declaraciones y apreciaciones de la sentencia pronunciada por la jurisdicción penal, para quien la falta de revisiones ninguna incidencia tuvo en la producción del fuego, y, por consiguiente, no es posible establecer relación de causalidad alguna entre las omisiones, en que hubieran podido incurrir ambas administraciones demandadas, y los efectos trágicos y

devastadores del fuego, lo que conduce necesariamente a la desestimación de las acciones ejercitadas por los recurrentes". (FJ 2)

En consecuencia, el Tribunal desestimó el segundo motivo de casación y, por tanto, estimó sólo parcialmente el recurso planteado.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Acogiendo una concepción superadora del perjuicio revisor, ver las siguientes sentencias: STS de 2 de julio de 1994 (Aranzadi 1994/6673); STS de 7 de noviembre de 1994 (Aranzadi 1994/10353); STS de 20 de enero de 1996; (Aranzadi 1996/748); STS de 6 de febrero de 1996 (Aranzadi 1996/2038); STS de 27 de febrero de 2001 (Aranzadi 2001/3149); STS de 10 de mayo de 2001 (Aranzadi 2001/4800); STS de 9 de octubre de 2001 (Aranzadi 2001/9798), y STS de 24 de marzo de 2001 (Aranzadi 2001/4146).

Admitiendo la posibilidad de reclamar la responsabilidad de la Administración por sus omisiones o su inactividad, ver las siguientes sentencias: STS de 18 de octubre de 1993 (Aranzadi 1993/7499); STS de 27 de noviembre de 1993 (Aranzadi 1993/8261); STS de 4 de junio de 1994 (Aranzadi 1994/4783); STS de 30 de abril de 1996 (Aranzadi 1996/3640); STS de 31 de julio de 1996; STS de 26 de octubre de 1996 (Aranzadi 1996/7605); STS de 12 de noviembre de 1996 (Aranzadi 1996/7939); STS de 25 de enero de 1997 (Aranzadi 1997/266), y STS de 15 de junio de 2002 (Recurso de casación 453/1997).

Exigiendo la existencia de nexo causal entre las omisiones o la inactividad y el daño producido, ver las siguientes sentencias: STS de 25 de enero de 1997 (Aranzadi 1997/266); STS de 26 de abril de 1997 (Aranzadi 1997/4307); STS de 16 de diciembre de 1997 (Aranzadi 1997/8786); STS de 28 de febrero de 1998 (Aranzadi 1998/3198); STS de 24 de marzo de 1998; STS de 13 de marzo de 1999 (Aranzadi 1999/3038); STS de 26 de febrero de 2000 (Aranzadi 2000/2450); STS de 15 de abril de 2000 (Aranzadi 2000/6255); STS de 21 de julio de 2001 (Aranzadi 2001/9167), y STS de 18 de mayo de 2002.

Acerca de la vinculación de la jurisdicción contenciosa a las conclusiones fácticas de la jurisdicción penal, ver la STS de 10 de junio de 2000 (Aranzadi 2000/7154) (Recurso de casación 919/1996, FJ 5 y 6). Dicha sentencia transcribe la doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada en las siguientes sentencias: STC 77/1983 (Aranzadi 1983/77); STC 67/1984 (Aranzadi 1984/67); STC 58/1988 (Aranzadi 1988/58); STC 207/1989 (Aranzadi 1989/207); STC 189/1990 (Aranzadi 1990/189); STC 171/1991 (Aranzadi 1991/171), y STC 182/1994 (Aranzadi 1994/182).

Admitiendo la revisión en casación de la relación de causalidad, ver las siguientes sentencias: STS de 14 de mayo de 1998 (Aranzadi 1998/4465); STS de 13 de febrero de 1999 (Aranzadi 1999/3015); STS de 13 de marzo de 1999 (Aranzadi 1999/3038); STS de 26 de marzo de 1999 (Aranzadi 1999/3164), STS de 6 de abril de 1999 (Aranzadi 1999/3451), STS de 24 de mayo de 1999 (Aranzadi 1999/7256); STS de 30 de octubre de 1999 (Aranzadi 1999/9567); STS de 27 de diciembre de 1999 (Aranzadi 1999/10072); STS de 26 de febrero de 2000 (Aranzadi 2000/2450); STS de 9 de mayo de 2000 (Aranzadi 2000/6263); STS de 22 de diciembre de 2001 (Aranzadi 2002/1817), y STS de 18 de mayo de 2002.

Tribunal Supremo. Pago de cantidades adeudadas por prestación del servicio de residuos sólidos urbanos. Ejecutividad de los actos en las relaciones interadministrativas de conflicto. Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección cuarta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo número 902/1998
FECHA: 26 de julio de 2002
PONENTE: Excmo. Sr. Rafael Fernández Montalvo
DEMANDADO: Ayuntamiento de Paiporta
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 24.1 de la CE; artículos 95 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC); artículos 1, 2 y 40 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ), y artículo 9.4 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial (LOPJ)
DOCTRINA: Pago de cantidades adeudadas por prestación del servicio de residuos sólidos urbanos. Ejecutividad de los actos en las relaciones interadministrativas de conflicto. Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva (FJ 3, 4 y 5)

SUPUESTO DE HECHO

El Consell Metropolità de l'Horta (CMH) interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta por el Ayuntamiento de Paiporta del pago de cantidades adeudadas por prestación del servicio de residuos sólidos urbanos (RSU), del ejercicio 1992.

Según el recurrente, los actos presuntos impugnados "[...] desatendieron requerimientos de ordenación y pago efectuados por el CMH en concepto de aportación por prestación del servicio de tratamiento de RSU durante el ejercicio de 1992", hecho que consideraba un "acto presunto ilegal". El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana declaró la inadmisibilidad de dicho recurso, fundamentando la inadmisión en que "[...] la Administración (recurrente, el CMH) puede ejecutar por sí misma (el crédito o la obligación de pago), sin necesidad de impetrar la ayuda de los tribunales, en virtud del privilegio de autotutela ejecutoria de la que disponen".

La resolución mencionada fue recurrida en casación. El Tribunal Supremo estimó el recurso, casando y anulando las resoluciones recurridas y declarando el derecho del recurrente a que la sala de instancia admitiera a trámite el recurso y resolviera sobre la pretensión deducida.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En sus fundamentos de derecho, el Tribunal determinó si en el presente caso el privilegio de autotutela del que está investida la Administración justificaba la inadmisión del recurso o, por el contrario, en ese supuesto concurría alguna circunstancia que justificara el conocimiento del asunto por los tribunales, en cuyo caso podría haberse visto vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente.

Para dilucidar si se trataba de una cosa o la otra, el Tribunal analizó el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva y su relación con la autotutela administrativa.

En cuanto al derecho a la tutela judicial, el Tribunal destacó en primer lugar la titularidad del mismo por parte de los entes públicos. Al respecto, indicó que "[...] existiendo una vía judicial preestablecida por la ley, los órganos judiciales deben respetar el derecho a la tutela judicial que demanden los que están legitimados para ello, sin que este imperativo pueda ser excepcionado cuando el que reclama la prestación jurisdiccional es un ente público". (FJ 3)

Acerca del deber de respetarlo, el Tribunal declaró lo siguiente:

"No es un derecho de libertad ejercitable sin más a partir de la CE, sino un derecho de prestación no incondicionado y absoluto sino de configuración legal que no puede ejercerse al margen del procedimiento legalmente establecido, pues incumbe al legislador la configuración de la actividad judicial y del proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones." (FJ 3)

Dicho lo anterior, el Tribunal se refirió a las consecuencias de la falta de revisión por los tribunales de los actos, indicando que:

"[...] la exclusión o el señalamiento de una zona inmune a la revisión de los tribunales resulta contraria no sólo al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido en el mencionado artículo 24.1 de la CE, sino también al pleno control jurisdiccional de la potestad reglamentaria y de la actuación administrativa que consagra el artículo 106 de la CE, en relación con el sometimiento pleno a la ley y al derecho que establece el artículo 103.1 de la CE." (FJ 3)

A continuación, el Tribunal entró en las particularidades del caso enjuiciado, indicando que se planteaba el conflicto entre dos administraciones. Según el Tribunal, ello trasladaba el asunto "[...] al ámbito del contencioso interadministrativo (recursos contencioso-administrativos interpuestos entre administraciones públicas) y, dentro de él, a uno de los aspectos caracterizadores o esenciales de nuestro régimen administrativo, el de la ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración pública que los dicta, en el que la sala de instancia considera inadmisible la viabilidad del proceso, precisamente por la existencia de dicha autotutela ejecutiva". (FJ 3)

Por su parte, acerca de la autotutela administrativa, el Tribunal indicó en primer lugar que era compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, "[...] siempre que se conjugue debidamente con la potestad jurisdiccional de suspensión [...]". (FJ 4)

En cuanto a la autotutela administrativa como causa de inadmisibilidad, el Tribunal afirmó que, "[...] comporta la válida declaración de inadmisibilidad de un proceso que altere la esencia de nuestro régimen administrativo antes descrito. Esto es, no resulta concebible y por ello sería procesalmente inadmisible una pretensión de la Administración formulada ante el juez para que declarase la validez y eficacia de un acto administrativo propio o para que ejecutase la decisión que éste comporta, fuera de los casos en que 'la Constitución o la ley exigen la intervención de los tribunales' (artículo 95 de la LRJPAC), y al margen, claro está, del sistema de declaración de lesividad contemplado en el artículo 103 de la LRJPAC". (FJ 4)

Sin embargo, según el Tribunal, en los casos como el enjuiciado la ejecución de los bienes se encontraba con ciertos obstáculos. En palabras del Tribunal, "[...] el principal problema práctico que presenta la ejecución forzosa en estos casos es determinar para la Administración pública la aplicabilidad de los medios de ejecución forzosa dispuestos por la LRJPAC para imponer el cumplimiento forzoso de las obligaciones a otra Administración pública, que también es titular de potestades administrativas y de prerrogativas; esto es, principalmente, la aplicabilidad a otra Administración pública del apremio administrativo". (FJ 5)

El principal obstáculo sería el de la "inembargabilidad de los bienes de las administraciones públicas". Toda Administración deudora puede oponerla ante la exigencia del pago de una deuda, resistiéndose así a la ejecución forzosa.

Como indicó el Tribunal, dicha cuestión había sido modulada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional "[...] desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la CE) que, obviamente, y en puridad de principios, sólo pueden otorgar los jueces y los tribunales [...]". (FJ 5)

La doctrina del TC partía de la distinción entre bienes demaniales y bienes patrimoniales: "Los primeros sometidos a un régimen protector, alguno de ellos desde la propia Constitución en atención a su vinculación al cumplimiento de fines constitucionales o a la prestación y gestión de un servicio público. Los segundos, los patrimoniales, se definen negativamente por su no-afectación al uso o al servicio público" (FJ 5). Estos últimos quedarían excluidos de la prerrogativa de la inembargabilidad y, por tanto, serían ejecutables.

A la vista de todo lo expuesto, en relación con el conocimiento por los tribunales de los conflictos interadministrativos, el Tribunal concluyó lo siguiente:

"Por consiguiente, en las relaciones interadministrativas de conflicto, aunque teóricamente no se excluya la autotutela de las administraciones públicas y el eventual ejercicio de la autotutela ejecutiva a través de un procedimiento de apremio administrativo, ha de entenderse que las pretensiones deducidas por una Administración pública frente al acto, expreso o presunto, de otra Administración sujeto a derecho administrativo están incluidas en el ámbito de la cláusula general atributiva de competencia al orden contencioso-administrativo contenida en el artículo 1 de la LJ y en el 9.4 de la LOPJ, sin que resulten excepcionadas del conocimiento de los tribunales de este orden por la exclusiones del artículo 2 de la LJ o por las excepciones que respecto de determinados actos se establecían en el artículo 40 de la LJ. Y si ello es así una indebida inadmisión del recurso contencioso-administrativo, en aplicación de una causa inexistente como es, en este caso, la falta de jurisdicción o la inclusión de la denegación presunta entre los supuestos de los actos contemplados en el citado artículo 40 de la LJ resulta contraria a los postulados del derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 de la CE." (FJ 5)

Por ello, el Tribunal admitió el recurso de casación y, como se ha indicado, casó y anuló las resoluciones recurridas y declaró el derecho del recurrente a que la sala de instancia admitiera a trámite el recurso y resolviera sobre la pretensión deducida.

Jurisprudencia en la materia

Declarando la titularidad de las personas jurídico-públicas del derecho fundamental a la tutela judicial, ver las siguientes sentencias: STC 19/1983, de 14 de mayo (Aranzadi 1983/19); STC 64/1988, de 12 de abril (Aranzadi 1988/64); STC 197/1988, de 24 de octubre (Aranzadi 1988/197); STC 99/1989, de 5 de junio (Aranzadi 1989/99); STC 100/1993, de 22 de marzo (Aranzadi 1993/100); STC 91/1995, de 19 de junio (Aranzadi 1995/91), y STC 129/1995, de 11 de septiembre (Aranzadi 1995/129), entre otras.

Declarando que la exclusión o el señalamiento de una zona inmune a la revisión de los tribunales resulta contraria no sólo al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sino también al pleno control jurisdiccional de la potestad reglamentaria y de la actuación administrativa, ver la siguiente sentencia: STS de 19 de septiembre de 1997 (Aranzadi 1997/6429).

Sobre la compatibilidad de la autotutela administrativa con las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, ver la siguiente sentencia: STC 238/1992, de 17 de diciembre (Aranzadi 1992/238).

Tribunal Supremo. Expropiación forzosa para la instalación de una estación depuradora. Impugnabilidad del proyecto y acuerdo de necesidad de ocupación en el recurso formulado contra el precio de expropiación fijado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación número 3655/1998
FECHA: 27 de julio de 2002
PONENTE: Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate
DEMANDADO: Jurado Provincial de Expropiación Forzosa
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Letra d) de la disposición adicional del Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental; artículos 4 y 15 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre; artículos 2, 4, 5 y 10 del anexo II, epígrafe 11.d), de la Directiva del Consejo 85/337/CEE; artículo 126.3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa (LEF)
DOCTRINA: Expropiación forzosa para la instalación de una estación depuradora. Impugnabilidad del proyecto y acuerdo de necesidad de ocupación en el recurso formulado contra el precio de expropiación fijado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa (FJ 2, 3 y 5)

SUPUESTO DE HECHO

El Tribunal Superior de Justicia de Valladolid desestimó el recurso interpuesto contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Salamanca sobre la fijación de justiprecio de una parcela expropiada para la ejecución de obras de una estación depuradora de aguas residuales en el municipio de Guijuelo.

Entre sus alegaciones, el recurrente en instancia cuestionaba la necesidad de la ocupación de parte de su finca. Acerca de la procedencia de impugnar el acuerdo de necesidad de ocupación en el momento de la impugnación del justiprecio, el Tribunal Superior de Justicia de Valladolid indicó que:

"[...] es sabido que hoy en día se admite, pese a lo que pudiera deducirse de la regulación de la Ley de expropiación forzosa, que el control jurisdiccional del acuerdo sobre la necesidad de ocupación es susceptible de producirse por cualquier motivo, según, entre otras, las sentencias de 6 de junio (Aranzadi 1984/3555) y de 28 de noviembre de 1984 (Aranzadi 1984/5968), pero en todo caso es evidente que se trata de impugnar el acuerdo de la necesidad de ocupación o el proyecto de la obra cuando se produce la información pública relativa al mismo, pero no siendo procedente hacerlo en el momento de la impugnación del justiprecio, aunque por otro lado y sólo a efectos contradictorios se puede indicar que tampoco existe prueba alguna respecto a que existiera otra ubicación de la obra más conveniente."

Contra dicha resolución, el recurrente interpuso un recurso de casación, recurso que fue estimado parcialmente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El recurso de casación se basaba en dos motivos. En primer lugar, se alegaba la ilegalidad del proyecto legitimador de la expropiación (la instalación de una estación depuradora), por cuanto la falta de un estudio de impacto ambiental de que adolecía suponía una vulneración de la normativa estatal y comunitaria. Como segundo motivo, se invocaban aspectos de carácter procesal, alegándose falta de resolución acerca de la práctica de la prueba pericial solicitada.

En relación con el primer motivo de casación, el recurrente consideraba que los preceptos invocados como infringidos (Real decreto legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental, y la Directiva 85/337/CE del Consejo de la Comunidad Europea, así como el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el real decreto legislativo mencionado, que exigen el sometimiento de ciertos proyectos a un estudio de impacto ambiental) habían sido inaplicados en la sentencia de instancia cuando debieron serlo. De haber sido así, según el recurrente, se debería haber anulado el expediente expropiatorio. Al respecto, el Tribunal Supremo se desmarcó de lo resuelto en la resolución impugnada, indicando que:

"Lo cierto es que el Tribunal *a quo* ha omitido el examen de tal cuestión, ya planteada oportunamente en la demanda, aduciendo erróneamente (fundamento jurídico primero, párrafo primero de la sentencia recurrida) que no es momento procesal oportuno para cuestionar el expediente expropiatorio por razones afectantes a la necesidad de ocupación, la impugnación en sede jurisdiccional del justiprecio, a pesar de que la doctrina jurisprudencial es la contraria a esa tesis, como se deduce de nuestras sentencias [...] en las que hemos declarado que 'el propietario de los bienes expropiados está legitimado para aducir, como motivo determinante de la anulación de los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, la nulidad del procedimiento expropiatorio por defecto de causa, ya que la nulidad de éste acarrea la de todos los actos subsiguientes realizados a su amparo y, en concreto, la de los referidos acuerdos sobre el justiprecio, como se deduce del artículo 126.3 de la Ley de expropiación forzosa'." (FJ 2)

Sin embargo, en cuanto a la ubicación del proyecto, el Tribunal estuvo de acuerdo con la sentencia recurrida en que "no existe prueba alguna respecto a que existiera otra ubicación de la obra más conveniente". Al respecto, el Tribunal entendió que se trataba de una "[...] declaración de hechos probados que nosotros debemos aceptar en casación, al no haber sido adecuadamente combatida por el único medio posible de impugnar tal declaración fáctica por infringir preceptos o jurisprudencia relativos a la valoración de la prueba o por resultar ilógica o arbitraria [...]". (FJ 2)

De modo que, según el Tribunal, "El planteamiento del motivo de casación que analizamos se ciñe, pues, exclusivamente a decidir si, al faltar en el proyecto legitimador de la expropiación el estudio de impacto ambiental, se han conculcado los preceptos invocados, lo que, de ser cierto, comportaría la anulación del expediente expropiatorio por estar viciada con un defecto sustancial la declaración de necesidad de ocupación". (FJ 3)

Entrando a analizar la posible vulneración de los preceptos invocados, el Tribunal consideró que no se había producido, al no encajar el proyecto objeto de controversia en ninguno de los supuestos previstos por dichos preceptos.

Lo anterior dio lugar a que el Tribunal desestimara el primer motivo de casación.

En cuanto al quebrantamiento de las formas esenciales del juicio "[...] por no haberse resuelto por la sala sentenciadora acerca de la proposición de dos pruebas periciales", el Tribunal declaró que:

"[...] el Tribunal *a quo* respondió con el argumento de que, si bien no accedía a decidir sobre la admisión o no de la prueba pericial, en su momento haría uso de la facultad de acordarla para mejor proveer, lo que no hizo, sin que ello fuese obstáculo a que afirmase en el fundamento jurídico tercero de la sentencia recurrida que la substanciación del proceso estaba huérfana de pruebas que demuestren el error de la resolución del Jurado". (FJ 5)

Por ello el Tribunal admitió el segundo motivo de casación por quebrantamiento de forma, "[...] mandando la reposición de las actuaciones al estado y momento en que se hubiera incurrido la falta". (FJ 5)

En consecuencia, el Tribunal estimó parcialmente el recurso de casación, ordenando la reposición de las actuaciones al momento de resolver acerca de las pruebas periciales propuestas.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Admitiendo el control jurisdiccional del acuerdo sobre la necesidad de ocupación por cualquier motivo, ver las siguientes sentencias: STS de 6 de junio (Aranzadi 1984/3555), y STS de 28 de noviembre de 1984 (Aranzadi 1984/5968).

Admitiendo la legitimidad del propietario para alegar como motivo para la anulación de los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa la nulidad del procedimiento expropiatorio por defecto de causa, ver las siguientes sentencias: STS de 18 de marzo de 1993 (Aranzadi 1993/3756); STS de 15 de noviembre de 1996 (Aranzadi 1996/7945) (Recurso de apelación 10548/1991); STS de 21 de junio de 1997 (Aranzadi 1997/6273); STS de 25 de noviembre de 1997 (Aranzadi 1997/9417) (Recurso de apelación 1455/1992, FJ 1); STS de 24 de enero de 1998 (Aranzadi 1998/1134) (Recurso de casación 5297/1993, FJ 1); STS de 27 de enero de 2001 (Aranzadi 2001/1362) (Recurso de casación 4007/1996, FJ 9), y STS de 24 de febrero de 2001 (Recurso de casación 4818/1996, FJ 5).

Tribunal Supremo. Indemnización de los daños causados por el distinto uso dado a terrenos expropiados inicialmente para uso deportivo. Procedencia de la reversión a pesar de haberse procedido a la modificación del planeamiento general entre la valoración de la expropiación y la ejecución. Procedencia de la indemnización ante la imposibilidad de reversión *in natura*

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación número 3845/1998
FECHA: 21 de septiembre de 2002
PONENTE: Excmo. Sr. Ernesto Peces Morate
DEMANDADO: Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz)
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 15 y 56 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa (LEF); artículo 225 del Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (LS); artículos 63 y 66.1 y 2 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de expropiación forzosa (RLEF)
DOCTRINA: Indemnización de los daños causados por el distinto uso dado a terrenos expropiados inicialmente para uso deportivo. Procedencia de la reversión a pesar de haberse procedido a la modificación del planeamiento general entre la valoración de la expropiación y la ejecución. Procedencia de la indemnización ante la imposibilidad de reversión *in natura* (FJ 5, 7 y 8)

SUPUESTO DE HECHO

El Ayuntamiento Pleno de San Fernando (Cádiz), en sesión celebrada el día 31 de julio de 1980, acordó declarar la utilidad pública del proyecto de construcción de un complejo atlético deportivo, al mismo tiempo que declaró la necesidad de ocupación a tal fin de la finca denominada Manchón de la Viña, en dicha localidad. Posteriormente, se procedió a la expropiación de los mencionados terrenos, señalando el Ayuntamiento expropiante en su hoja de aprecio que el terreno expropiado se destinaba exclusivamente a uso deportivo. El Jurado Provincial de Expropiación, al entender que no había posibilidad de construir viviendas ni construcciones hoteleras o comerciales en el entorno del recinto deportivo, fijó como justiprecio del suelo expropiado el de 145 pesetas por metro cuadrado.

Sin embargo, sobre los terrenos expropiados se construyeron, además del estadio deportivo, un sistema general de comunicaciones y espacios libres (viales), una subcentral eléctrica, un viario interior y un aparcamiento de superficie, con una superficie aproximada de 40.600 m^2, que se integró en un ámbito de 211.224 m^2. Ello sirvió para la elaboración y aprobación de un estudio de detalle, en el que se concedió por el Ayuntamiento de San Fernando una licencia de obra mayor para construir, además de la indicada zona deportiva, una zona comercial recreativa, otra residencial y un estacionamiento en superficie y subterráneo.

Los propietarios expropiados solicitaron al Ayuntamiento de dicho municipio la indemnización de los daños y los perjuicios ocasionados por el distinto destino dado por el consistorio municipal a los terrenos expropiados, por lo que la entidad local había tenido aprovechamientos lucrativos no tenidos en cuenta en el momento en que se fijó el justiprecio de los mismos.

El Ayuntamiento desestimó dicha petición, tras lo cual los mencionados propietarios interpusieron un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Sevilla, que desestimó el recurso.

Dicha resolución fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, que estimó parcialmente el recurso, al considerar que la imposibilidad una reversión *in natura* de los bienes expropiados determinaba el derecho de los actores al abono de una indemnización con arreglo al valor urbanístico que hubieren tenido los terrenos, con deducción del importe abonado por justiprecio de los mismos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal admitió algunos de los motivos de casación invocados. Uno de ellos era el referente a la vulneración del artículo 15 de la LEF, que consideró vulnerado por el tribunal de instancia al entender que:

"[...] este precepto no permite dar a los terrenos expropiados un fin distinto al que legitimó la expropiación sino que se limita a autorizar, previo acuerdo del Consejo de Ministros, la ocupación de aquellos bienes indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate, de manera que, en contra del parecer de la sala de instancia, dicho precepto no constituye una justificación para destinar el suelo expropiado a otro fin que no sea el que determinó la expropiación [...]." (FJ 3)

Por su parte, el Tribunal consideró que la sala de instancia también había conculcado, por inaplicación, lo establecido en el artículo 225 de la LS, "[...] ya que, en el caso enjuiciado, como admite el propio ayuntamiento demandado y ahora recurrido en el acuerdo impugnado, no hubo modificación ni revisión alguna del planeamiento urbanístico, presupuesto necesario para aplicarse lo dispuesto tanto en el artículo 75.1.a) de la Ley 8/1990, de 25 de julio, como en el artículo 225.2.a) del indicado Texto refundido de la Ley del suelo de 1992 [...]" (FJ 4), estimando por ello lo aducido en el sexto motivo de casación.

El Tribunal también consideró que se había producido una vulneración de los artículos 54 de la LEF, 63 y 66.1 de la RLEF y jurisprudencia de aplicación de la misma "[...] al denegar [la sala de instancia] la indemnización reclamada por resultar imposible la reversión de los terrenos expropiados, no destinados exclusivamente a la construcción de instalaciones deportivas, que fue el único fin que legitimó su expropiación". (FJ 5)

Al respecto, el Tribunal entendió que la sala de instancia no había tenido en consideración que lo aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de San Fernando en los acuerdos de 1991 y 1992 distaba de la "modesta finalidad" inicial contemplada por el acuerdo del mismo de julio 1980, cuando "[...] declaró de utilidad pública el Proyecto de Construcción de un Complejo Atlético Deportivo y la necesidad de ocupación para este fin de la finca propiedad de los demandantes [...] acerca de la no-utilización del suelo expropiado ni su entorno para usos residenciales o comerciales sino exclusivamente para uso deportivo, lo que llevó al Jurado a fijar el justiprecio del terreno expropiado con arreglo a su valor inicial, corregido al alza en atención al valor contenido en el índice municipal del suelo". (FJ 7)

El Tribunal, por tanto, admitió que los bienes no se destinaron al fin específico para el que fueron expropiados, "[...] a pesar de no haberse producido modificación ni revisión alguna del planeamiento urbanístico general del municipio", en contra de lo establecido por el artículo 225 de la LS.

En relación con la diferencia entre el uso inicial y el definitivo, el Tribunal declaró lo siguiente:

"Si los terrenos destinados a un mero uso deportivo han servido para construir un complejo integrado también, según el propio estudio de detalle aprobado por el Pleno Municipal, por zonas de usos comercial, de espectáculos, recreativo, residencial y de aparcamiento, resulta evidente y manifiesta la inveracidad de las afirmaciones y proclamas municipales de no resultar posible la construcción destinada a dichos usos en su entorno, consiguiendo así adquirir un terreno por expropiación mediante el pago de su valor inicial [...]."

Por ello, consideró que había que dar la razón a los recurrentes y, por tanto, declarar la vulneración de los artículos 54 de la LEF, 63.c) y 66.1 de su reglamento, y la doctrina jurisprudencial al respecto "[...] para que proceda la reversión del terreno expropiado por desafectación tácita [...]", por entender que "[...] el exclusivo destino a uso deportivo se ha alterado al utilizarse dicho suelo para la implantación de otros usos, cual son los comerciales, residenciales, de espectáculos, recreativo y aparcamiento, alterándose con ello *sustancialmente* las condiciones y los fines de la expropiación con la consiguiente repercusión en la compensación económica derivada de ella". (FJ 7)

El Tribunal basó la interpretación hecha de los artículos expuestos en lo establecido por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación que, si bien no era de aplicación al caso, servía para "explicar y justificar el criterio interpretativo" seguido. La mencionada norma, establecía lo siguiente:

"[...] procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal del suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteran los usos, las intensidades o los aprovechamientos y ello supusiera un incremento del valor de los mismos." (FJ 8)

Como recordó el Tribunal, la misma norma citada consideraba que el mencionado precepto "[...] trata de evitar la expoliación que supone para el expropiado justipreciar el terreno por un valor inferior al que constituye el destino de los bienes objeto de expropiación". (FJ 8)

Por su parte, la mencionada norma establece asimismo que "[...] en caso de desafectación del fin que justificó la expropiación y de afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social, el primitivo dueño o sus causahabientes pueden alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho de reversión, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiese ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previsto". (FJ 8)

Por lo anterior, el Tribunal concluyó lo siguiente:

"La nueva orientación legislativa en materia de reversión subyace en la interpretación de los preceptos aplicados en esta nuestra sentencia para llegar a la conclusión de que los propietarios expropiados o sus causahabientes deben, en este caso, ser indemnizados por el Ayuntamiento demandado como consecuencia de la desafectación tácita del suelo expropiado en su día, al resultar imposible la reversión *in natura* de dicho suelo, cuya indemnización debe venir representada por el justiprecio actualizado descontado el que ya recibieron.

Sentado lo anterior, el Tribunal valoró la cantidad que debía ser abonada a los propietarios expropiados y sus causahabientes, indicando que ésta "[...] vendrá determinada por el valor urbanístico del suelo expropiado (40.247 m^2) al momento en que aquéllos pidieron al Ayuntamiento la indemnización correspondiente, el día 22 de septiembre de 1992, calculado con arreglo al valor de repercusión del suelo en dicha fecha mediante en empleo del método residual, partiendo del valor de mercado del metro cuadrado construido para viviendas y locales en el municipio de San Fernando (Cádiz) en las zonas del entorno o más próximas al denominado Complejo Bahía Sur, y teniendo en cuenta el aprovechamiento, en que ambas partes están conformes, de 0,3 m^2/m^2; sin cesión alguna de aprovechamiento por tratarse de suelo urbano [...] deduciendo costes de urbanización y otros terrenos de cesión obligatoria conforme a lo dispuesto en el artículo 83.3 del Texto refundido de la Ley del suelo [...]".

"Del valor así obtenido se deducirá el justiprecio pagado en su día a los propietarios expropiados [...] y la cantidad resultante se incrementará con el interés legal del dinero desde el día 22 de septiembre de 1992, en que se formuló la reclamación a dicho Ayuntamiento, hasta su completo pago [...]." (FJ 8)

A la vista de lo expuesto, el Tribunal acordó la estimación parcial del recurso (motivos primero, segundo, quinto y sexto), anulando el acto y las resoluciones recurridas, y declarando el deber del Ayuntamiento de indemnizar a los demandantes.

Jurisprudencia en la materia

Sobre los criterios de determinación del justiprecio, ver las siguientes sentencias: STS de 24 de enero (Aranzadi 1997/3233), de 19 de abril y de 31 de mayo de 1997 (Aranzadi 1997/4418); STS de 14 de febrero de 1998 (Aranzadi 1998/2204), de 14 de marzo (Aranzadi 1998/5621), de 30 de junio (Aranzadi 1998/3248), de 10

(Aranzadi 1998/9526) y de 28 de noviembre de 1998 (Aranzadi 1998/10358); STS de 13 (Aranzadi 1999/3015) y de 20 de febrero de 1999 (Aranzadi 1999/3016), de 13 (Aranzadi 1999/3038) y de 29 de marzo de 1999 (Aranzadi 1999/3241), de 29 de mayo (Aranzadi 1999/7259), de 12 (Aranzadi 1999/7481) y de 26 de junio de 1999 (Aranzadi 1999/7638), de 17 (Aranzadi 1999/7481) y de 24 de julio de 1999 (Aranzadi 1999/7482), de 30 de octubre (Aranzadi 1999/9567) y de 27 de diciembre de 1999 (Aranzadi 1999/10072); STS de 5 de febrero (Aranzadi 2000/2171), 18 de marzo (Aranzadi 2000/3077) y 13 de noviembre de 2000 (Aranzadi 2001/142), 27 de octubre (Aranzadi 2002/462) y de 31 de diciembre de 2001 (Aranzadi 2002/782), y STS de 9 de febrero (Aranzadi 2002/1957), de 18 de mayo y de 17 de julio de 2002.

Tribunal Supremo. Sufrago de los intereses de demora por la Administración de la que depende el Jurado Provincial de Expropiación, cuando éste resuelve con retraso acerca de la determinación del justiprecio

ÓRGANO: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección sexta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo número 77/1998
FECHA: 23 de septiembre de 2002
PONENTE: Excmo. Sr. Agustín Puente Prieto
DEMANDADO: Administración General del Estado
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 21.1, 52.8 y 121.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa (LEF)
DOCTRINA: Sufrago de los intereses de demora por la Administración de la que depende el Jurado Provincial de Expropiación, cuando éste resuelve con retraso acerca de la determinación del justiprecio (FJ 2 y 3)

SUPUESTO DE HECHO

Una entidad de espectáculos interpuso un recurso contencioso-administrativo contra un acuerdo del Consejo de Ministros por el que se desestimaba la reclamación de 21.776.850 pesetas, en que se cuantificaban los intereses de demora imputables al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Barcelona por demora en la fijación del justiprecio de unos bienes y unos derechos expropiados.

El recurrente solicitaba la anulación de dicho acuerdo, que consideraba contrario a derecho, y que fuera declarada la cantidad de 10.546.713 pesetas en concepto de intereses derivados de demora, imputables al Jurado Provincial de Expropiación de Barcelona en la determinación del justiprecio, en los expedientes tramitados con el número 48/1992 y 49/1992. Éste entendía que dichos intereses debían correr a cargo del Consejo de Ministros por ser la Administración de la que dependía el mencionado Jurado.

El Tribunal Supremo estimó el recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal entró en primer lugar a analizar la alegación de inadmisión formulada por el abogado del Estado, fundada en la existencia de cosa juzgada. El Tribunal negó la existencia de tal causa de inadmisión, indicando que "[la jurisdicción] expresó la genérica condena al pago de intereses, mas sin precisar, lo que constituye el objeto de este recurso, quién era la persona obligada al abono de los mismos en el supuesto concreto de demora en el pronunciamiento del Jurado al fijar el justiprecio". (FJ 2)

En lo que respecta al fondo del asunto, el Tribunal se remitió a otra sentencia de la misma sala (STS de 23 de febrero de 2002), a cuyo contenido había que atenerse por tratarse del mismo supuesto.

En dicha sentencia el Tribunal puntualizó que no se debía confundir –como había hecho la Administración demandada– la fijación del plazo de devengo de los intereses de demora en la tramitación del justiprecio con la obligación de pagar los intereses.

En cuanto a la obligación de pagar los intereses, el Tribunal indicó que:

"[la obligación de pagar] se ha de imputar al causante de la demora, de modo que, cuando lo es el Jurado, el abono de los intereses legales del justiprecio corre a cargo de éste según lo establecido por el citado artículo 121.1 de la Ley de expropiación forzosa." (FJ 3)

En el mismo sentido, el Tribunal declaró más adelante que:

"[...] el pago de los intereses de demora en la tramitación del justiprecio no debe recaer sobre la Administración expropiante ni sobre el beneficiario, que no sean responsables del retraso, pues el artículo 56 de la Ley de expropiación forzosa sólo impone a la Administración expropiante el deber de pagar los intereses de demora en la determinación del justiprecio cuando es la culpable, mientras que el artículo 72.1 del reglamento de dicha ley, recogiendo el principio general de la responsabilidad por culpa, establece que la responsabilidad por demora en la determinación del justiprecio se imputará al causante de la misma." (FJ 3)

En cuanto al deber de fijar el justiprecio, el Tribunal indicó que:

"Aunque en el procedimiento de urgencia el bien o derecho puede ser ocupado con anterioridad a la tramitación del expediente de justiprecio, [...] ello no excusa al Jurado de su deber de fijar el justiprecio dentro de los plazos al efecto establecidos, y que, en este caso –el resuelto por la sentencia que se cita–, no ha respetado, al haber tardado en resolver quinientos once días cuando el plazo máximo que tenía para decidir es el de quince días." (FJ 3)

Acerca del plazo para resolver, el Tribunal recordó que, si bien la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social modificó el artículo 34 de la Ley de expropiación forzosa, suprimiendo los plazos en que el Jurado tenía que decidir ejecutoriamente sobre el justiprecio (ocho o quince días), dicho precepto no era todavía de aplicación en el momento en que fue remitido el expediente al Jurado Provincial de Expropiación. De modo que:

"Una vez que entró en vigor la Ley 14/2000, de 29 de noviembre, y a falta de otra norma que señale un plazo especial para que el Jurado resuelva sobre el justiprecio de los bienes y derechos expropiados, habrá que tener en cuenta, a fin de aplicar la referida doctrina jurisprudencial, el plazo que, con carácter general, establece el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, redactado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, sin perjuicio de la suspensión del transcurso de dicho plazo conforme a lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del propio artículo 42 de esta ley."

Por último, en cuanto a los intereses, el Tribunal indicó que había que aplicar un tipo del 10% (fijado en la Ley de presupuestos).

A la vista de lo anterior, el Tribunal consideró que había que estimar el recurso.

Jurisprudencia en la materia

En el mismo sentido, ver la sentencia de la misma sala de 23 de febrero de 2002 (Aranzadi 2002/2985) (Recurso 161/1998).

Audiencia Nacional. Sometimiento a evaluación de impacto ambiental del plan director de un aeropuerto

ÓRGANO: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección octava. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo número 1293/2000
FECHA: 30 de septiembre de 2002
PONENTE: Ilma. Sra. Nieves Buisán García
DEMANDANTE: Asociación contra el ruido
DEMANDADO: Administración General del Estado
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental; Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; artículo 6, apartados 3 y 4 y artículo 8, último párrafo, del Real decreto 2591/1998, sobre aeropuertos de interés general y la Ley del suelo
DOCTRINA: Sometimiento a evaluación de impacto ambiental del plan director de un aeropuerto (FJ 5, 6 y 7)

Supuesto de hecho

El Ministerio de Fomento emitió una resolución por la que se aprobó el Plan Director del Aeropuerto de Madrid-Barajas. Contra dicha resolución, una asociación contra el ruido interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, planteándose en análogos términos a otros dos recursos conocidos por la misma sala.

El recurrente alegaba que no se había seguido el procedimiento previsto para la emisión del plan director por cuanto "[...] vulnera el Real decreto legislativo 1302/1986, así como las directivas no traspuestas pero vigentes en nuestro derecho interno y en que, finalmente, son de aplicación los artículos 6, apartados 3 y 4, así como el artículo 8, último párrafo, del Real decreto 2591/1998, sobre aeropuertos de interés general y las disposiciones de la Ley del suelo que tratan de la aprobación inicial de los planes especiales, de la información pública de los mismos y de su aprobación final.

La Audiencia Nacional desestimó el recurso.

Fundamentos de derecho-doctrina

En primer lugar, la Audiencia entró a analizar el marco jurídico regulador de la evaluación de impacto ambiental, con el fin de vislumbrar si, como alegaba el recurrente, se producía una vulneración de dicha normativa. En primer lugar se centró en la noción de proyecto contenida en las normas invocadas por el recurrente.

Como indicó la Audiencia, la Directiva 85/377/CEE (y, en similares términos el Real decreto legislativo 1302/1986) define como proyecto "La realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,– otras intervenciones en el medio natural o los paisajes, incluidos los destinados a la explotación de los recursos del suelo". Sobre la base de dicha definición, la Audiencia concluyó 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". (FJ 5)

Dicho lo anterior, la Audiencia añadió que "El proyecto habrá de conectarse con el requisito de la autorización, como exige la normativa comunitaria" (FJ 5), pasando a continuación a recordar la definición que de *autorización* hace la directiva: "La decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto, 'siendo el maestro de obras, en lenguaje comunitario', bien el que solicita una autorización relativa a un proyecto privado, bien la autoridad pública que toma iniciativas respecto de un proyecto". Según la Audiencia, lo indicado "[...] confirma, sin lugar a dudas, que el concepto jurídico de proyecto va unido a ejecución o realización de una obra". (FJ 5)

A continuación, y con el fin de demostrar la vinculación de la evaluación de impacto ambiental con relación al proyecto, la Audiencia hizo referencia a la jurisprudencia del TJCE, que había indicado que "[...] la autorización debe contener, de manera suficiente, precisa y definitiva, todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente". (FJ 5)

Centrándose ya en el contenido del Plan Director del Aeropuerto Madrid-Barajas, la Audiencia negó que éste tuviera carácter de proyecto de acuerdo con las definiciones vistas, indicando que "[el plan director] define [...] las grandes directrices de ordenación y desarrollo del aeropuerto, delimitando la zona de servicio, pero 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". (FJ 6)

Por lo indicado, la Audiencia entendió que éste no vulneraba la normativa europea ni el derecho interno reguladores de la evaluación del impacto ambiental, pues, al no tratarse de un proyecto, no tenía que someterse a la exigencia de evaluación del impacto ambiental.

En relación con lo establecido por la Directiva 85/377/CEE acerca de la evaluación de impacto ambiental, la Audiencia indicó lo siguiente: "La STC 13/1998, de 22 de enero (RTC 1998/13), considera que la Directiva 85/377/CEE establece 'con carácter de instrumento único y generalizado para todo los estados miembros, la denominada *evaluación de impacto ambiental* como técnica de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo (si bien no alcanza el escalón superior de la planificación y programación, propio de la llamada *evaluación estratégica*) dirigido a introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos tanto de obras y actividades públicas como de obras y actividades promovidas por los particulares'.

Precisamente esta omisión (la no-exigencia de lo que la STC denomina *evaluación estratégica*), de indudable repercusión en planes de esta naturaleza, como señalan los demandantes, está siendo tratada actualmente en el ámbito europeo [...]."[1] (FJ 6)

1. La Directiva 2001/42, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE de 21 de julio de 2001), comúnmente conocida como *Directiva de evaluación ambiental estratégica*, establece que "[...] serán objeto de evaluación ambiental todos los planes y programas que se elaboren respecto a (entre otros) el transporte y la ordenación del territorio.

Por su parte, la Audiencia entendió que tampoco existía vulneración de la legislación urbanística aplicable, en concreto la Ley del suelo, por cuanto en "[...] el procedimiento para la aprobación del planeamiento que nos ocupa, relativo a los espacios aeroportuarios de interés general [[...]", establecido en la Ley del suelo, "[...] no es preceptivo el trámite de información pública, cuya omisión determine la anulación de la orden impugnada [...]". (FJ 7)

La Audiencia destacó el hecho de que el plan director no era más que una fase en un proceso, teniéndose que proceder a los trámites pertinentes (información pública) en el momento oportuno, indicando lo siguiente:

"[...] el plan director se ha de complementar, como se ha señalado anteriormente, con la aprobación de un plan especial o instrumento equivalente que, aunque se formula por el Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, de acuerdo con las previsiones contenidas en el plan director, 'se tramitará y aprobará por la Administración Urbanística competente'. [...]

"En conclusión, el plan director se inserta en un proceso, inacabado aún, de planificación, desarrollo del planeamiento director y construcción, en cuyo proceso deben insertarse las actuaciones correspondientes, incluido el trámite de información pública." (FJ 7)

A la vista de lo anterior, la Audiencia Nacional desestimó el recurso.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la conexión de la evaluación del impacto ambiental con relación al proyecto, ver las siguientes sentencias: STJCE de 6 de septiembre de 1999 (Asunto 435/1997); STJCE de 22 de octubre de 1998 (TJCE 1998/246) (Asunto 301/1995), y STCJCE de 24 de octubre de 1996 (TJCE 1996/188) (Asunto 72/1995).

Reconociendo la evaluación del impacto ambiental como técnica de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo dirigido a introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos tanto de obras y actividades públicas como de obras y actividades promovidas por los particulares, ver la siguiente sentencia: STC 13/1998, de 22 de enero (Aranzadi 1998/13).

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Vulneración de los derechos a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar por contaminación acústica continuada y persistente

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de apelación número 88/2002
RESOLUCIÓN: 857/2002
FECHA: 18 de julio de 2002
PONENTE: Ilmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
DEMANDADO: Ayuntamiento de Palamós
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 15 y 18 de la CE
DOCTRINA: Vulneración de los derechos a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar por contaminación acústica continuada y persistente (FJ 2 y 4)

SUPUESTO DE HECHO

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Girona, en el procedimiento iniciado para la protección de los derechos fundamentales de la persona, dictó una sentencia por la que estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Ayuntamiento de Palamós por vulnerar la inactividad administrativa, consistente en no reaccionar para corregir las molestias provocadas por ruidos derivados de las operaciones de carga y descarga de un supermercado sito en un polígono industrial de dicho municipio, y los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 y 18 de la CE.

En la mencionada resolución se ordenaba a la corporación municipal la adopción de las medidas procedentes a fin de hacer cesar la vulneración de los derechos fundamentales, y en particular la prohibición de efectuar actividades de carga y descarga en el horario de 20 a 8 horas, de acuerdo con lo prescrito en una ordenanza municipal, reconociendo asimismo el derecho de la recurrente a ser indemnizada por los daños y los perjuicios morales que se determinen en la ejecución de la sentencia.

El Ayuntamiento de Palamós y la entidad privada causante de los ruidos interpusieron un recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recurso que fue desestimado, con expresa imposición de costas a las partes apelantes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En sus fundamentos de derecho, el Tribunal se pronunció en primer lugar acerca de la admisibilidad de la inactividad administrativa como objeto de un procedimiento de protección de derechos fundamentales. Al respecto, refiriéndose al objeto de dicho procedimiento, el Tribunal indicó que:

"Es objeto del proceso contencioso-administrativo de amparo tutelar al ciudadano de la vulneración por las autoridades públicas administrativas del contenido constitucional de los derechos y las libertades fundamentales, pudiendo el juez extenderse al examen de cuestiones de legalidad que afecten al orden público de las libertades, según se advierte de la lectura del artículo 121 de la referida Ley jurisdiccional, que establece que 'la sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto administrativo incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso a la desviación de poder y como consecuencia de la misma el derecho de las susceptibles de amparo'." (FJ 2)

A la vista de lo anterior, el Tribunal consideró que "De conformidad con estos parámetros de enjuiciamiento procede declarar que el procedimiento de protección de los derechos fundamentales de la persona [...] es idóneo, como refiere la sentencia de instancia, para enjuiciar la inactividad municipal consistente en no adoptar las medidas necesarias para que cesen las molestias y los perjuicios irrogados a los habitantes de esa residencia, derivados del ruido provocado por el funcionamiento de un almacén, al afectar al derecho a la integridad física y a la tutela de la vida privada que se desarrolla en un domicilio". (FJ 2)

A continuación, el Tribunal entró a analizar si la exposición a una contaminación acústica continuada y persistente suponía una vulneración de los derechos contenidos en los artículos 15 y 18 de la CE.

En relación con el derecho protegido por el artículo 15 de la CE, esto es, el derecho de todos a la integridad física y moral, el Tribunal recordó que ya en otras ocasiones se había pronuncia-

do acerca de la vulneración de tal derecho cuando una persona se halla sometida a ciertos niveles de contaminación acústica. Al respecto, el Tribunal indicó que:

"Este Tribunal Superior de Justicia ha advertido que se produce lesión efectiva del derecho a la integridad física y moral cuando una persona se encuentra sometida a niveles de contaminación acústica con carácter continuado y persistente que rebasen un determinado umbral o estándar, de modo que se pone en peligro grave e inmediato la salud." (FJ 4)

En cuanto al artículo 18 de la CE, que garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar, el Tribunal se refirió a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que "[...] configura una noción amplia del ámbito de protección del derecho al domicilio". Como indicó el Tribunal, el TEDH considera que:

"[...] el derecho al domicilio, garantizado por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, protege contra atentados graves al medio ambiente que puedan afectar al bienestar de una persona y privarle de gozar de su domicilio, menoscabando su vida privada y familiar, sin que sea necesario poner en grave peligro la salud de los afectados." (FJ 4)

"El parámetro preciso para enjuiciar las injerencias de las autoridades públicas administrativas en el ámbito del derecho al respeto a la vida privada lo proporciona de forma precisa el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al estimar, en este caso, la lesión del artículo 8 del Convenio cuando la emanación de gases tóxicos y olores persistentes y la contaminación producidos por una instalación que carece de licencia municipal de actividades, provoca lesiones físicas y psíquicas a los moradores próximos." (FJ 4)

Basándose en dicha interpretación, el Tribunal recordó que:

"[...] este Tribunal [...] ha establecido la doctrina de que la Administración debe preservar el domicilio privado de injerencias indebidas que lesionen el principio de inviolabilidad que garantiza el artículo 18 de la Constitución y está obligada a adoptar las medidas necesarias, razonables y adecuadas, para proteger el derecho a la vida privada que se produce en el interior de un domicilio mediante la emisión de órdenes de interdicción contra aquellas contaminaciones medioambientales que afecten gravemente al bienestar físico y psíquico de las personas y lesionen su derecho a la calidad de vida."

Sentada, pues, la existencia de una vulneración de los mencionados preceptos constitucionales, el Tribunal estimó que la orden del juzgado contencioso-administrativo de instancia (que había requerido al Ayuntamiento de Palamós a adoptar las medidas procedentes para que cesara la vulneración de los derechos fundamentales, y particularmente, de prohibir efectuar operaciones de carga y descarga en horario nocturno de 20 a 8 horas, de acuerdo con una ordenanza municipal, y había reconocido asimismo el derecho de la recurrente a ser indemnizada por los daños y los perjuicios morales que se determinen en la ejecución de la sentencia) era "[...] proporcionada para restablecer el orden constitucional conculcado por la inactividad administrativa, delimitando en cuanto el trasiego de vehículos y la realización de operaciones de carga y descarga originan un nivel de contaminación acústica que produce un grave peligro a la salud de los moradores de la referida vivienda, constituyendo un ruido insoportable que menoscaba el derecho a la vida privada y familiar en un domicilio".

Por lo anterior, entre otros motivos, el Tribunal acordó desestimar los recursos de apelación interpuestos, con imposición de costas a las partes apelantes.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Reconociendo que el artículo 15 de la CE garantiza el derecho de todos a la integridad física y moral, frente a actuaciones que consistan en una exposición continuada a unos niveles intensos de ruido que pongan en grave peligro la salud de las personas, ver la siguiente sentencia: STC 119/2001, de 24 de mayo (Aranzadi 2001/119).

Reconociendo que el derecho al domicilio protege contra atentados graves al medio ambiente que puedan afectar al bienestar de una persona y privarle de gozar de su domicilio, menoscabando su vida privada y familiar, ver la siguiente sentencia: STEDH de 9 de diciembre de 1994 (TEDH 1994/3), resolviendo el caso López Ostra contra España.

En la línea de la doctrina sentada por el TEDH, ver la siguiente sentencia: STSJ de Cataluña 384/1998, de 6 de abril.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Improcedencia de la autorización de demolición por pendencia de resolución de la petición de suspensión en vía administrativa

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de apelación número 200/2002
FECHA: 2 de septiembre de 2002
PONENTE: Ilmo. Sr. Rafael Toledano Cantero
DEMANDADO: Ayuntamiento de Granada
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 95 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), y artículo 8.5 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ)
DOCTRINA: Improcedencia de la autorización de demolición por pendencia de resolución de la petición de suspensión en vía administrativa (FJ 1 y 2)

SUPUESTO DE HECHO

El Ayuntamiento de Granada ordenó al titular de una vivienda la demolición de la misma. Pasado un tiempo, la Comisión de Gobierno de dicho Ayuntamiento acordó la ejecución subsidiaria, solicitando a tal efecto la autorización de entrada al domicilio al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Granada. El juzgado emitió un auto por el que se autorizaba la entrada para la ejecución de la demolición. Contra dicho auto el titular del inmueble interpuso un recurso de apelación. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía estimó el recurso, revocando el auto impugnado. El recurrente había invocado la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la orden de demolición, así como la solicitud de la suspensión de la misma.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El núcleo de la cuestión se centraba, por tanto, en determinar la ejecutividad del acto impugnado.

Para ello, el Tribunal arrancó su argumentación refiriéndose a la autotutela administrativa, indicando que esta facultad de la Administración de ejecutar sus propios actos puede ser excepcionada por la ley, imponiéndose la intervención de los tribunales a la hora de ejecutar los actos administrativos en determinados supuestos.

Al respecto, citó la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Acerca de la intervención de los tribunales, éste declaró en una ocasión que:

"A) La resolución del órgano de la jurisdicción ordinaria no es otra cosa que un eslabón más en la cadena o sucesión de actuaciones integrantes del expediente en el que es exigible esa actuación jurisdiccional, puesto que acepta la doctrina que toda ejecución supone la realización de un derecho previamente declarado en un acto [...]." (FJ 1)

El Tribunal destacó la importancia de la función del juez, indicando que:

"B) [...] como garante del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 de la CE), no debe [la función del juez] en modo alguno, reducirse a la de un simple automatismo formal que dejase desprovista aquella función garantizadora de todo análisis valorativo tanto sobre el acto administrativo de cobertura, como sobre el mismo procedimiento de ejecución forzosa que exige la entrada domiciliaria, así como acerca de la eventual afectación de otros derechos fundamentales y libertades públicas derivadas de la ejecutoriedad del acto administrativo [...]." (FJ 1)

Sentado lo anterior, el Tribunal se centró en determinar la ejecutoriedad del acto administrativo impugnado. En este sentido, consideró debidamente acreditada la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la orden de demolición, así como la presentación de escrito de solicitud de la medida suspensión judicial como medida cautelar. Ello le llevó a considerar que "[...] estando solicitada la suspensión jurisdiccional como medida cautelar, y no alegándose por el Ayuntamiento de Granada, ni estando acreditado que se haya denegado dicha medida cautelar, no consta la ejecutividad del acto administrativo de cuya ejecución se trata con la autorización de entrada en domicilio, por lo que falta un requisito esencial para el otorgamiento de la misma". (FJ 2)

El Tribunal consideró que había que llegar a dicha conclusión a pesar de que "[...] tales circunstancias sólo se dieran a conocer en el escrito de interposición del recurso de apelación interpuesto por el señor M., y por tanto con posterioridad al auto apelado [...]".

Según el Tribunal, el respeto al derecho a la tutela judicial efectiva exigía considerar extremos expuestos, indicando que:

"[...] dada la peculiar estructura del procedimiento de autorización judicial, que no requiere de la audiencia e intervención del interesado afectado, deben valorarse en esta fase de apelación todas cuantas circunstancias nuevas puedan aportarse por el mismo [...] siempre y cuando sean relevantes para la decisión como es el caso [...]." (FJ 2)

Por lo anterior el Tribunal dispuso lo siguiente:

"[...] acreditado que existía la pendencia de un pronunciamiento jurisdiccional acerca de las medidas cautelares solicitadas, lo cual podría implicar la pérdida de ejecutividad del acto administrativo, aquella autorización judicial debe quedar sin efecto en tanto no se restablezca la plena ejecutividad del acto administrativo, extremo que no se ha acreditado por la parte apelada [...]." (FJ 2)

En consecuencia, el Tribunal entendió que el recurso de apelación debía ser estimado, revocando el auto apelado.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la posibilidad de los órganos judiciales de conocer de la ejecutividad de los actos, ver las siguientes sentencias: STC 137/1985 (Aranzadi 1986/137), y STC 76/1992 (Aranzadi 1992/76).

Sobre un supuesto similar, aplicando el artículo 87.2 de la LOTC, ver la siguiente sentencia: STC 199/1998, de 13 de octubre.

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Nulidad de un convenio interadministrativo suscrito entre dos ayuntamientos por el que se acuerda la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en uno de los municipios por una empresa mixta, con capital mayoritario del ayuntamiento del otro municipio

SUPUESTO DE HECHO

El Ayuntamiento de Torrent y el de Xirivella firmaron un convenio interadministrativo por el que se regulaba la cooperación para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Xirivella, y otro encaminado a la prestación indirecta de ese servicio público por una sociedad anónima.

Una compañía de aguas (A) interpuso un recurso contencioso-administrativo contra dichos convenios, invocando ciertos aspectos de carácter formal (falta de un informe del secretario e inexistencia de un procedimiento legalmente establecido para la realización de una actividad que comporta la libre iniciativa económica en relación con la ampliación del objeto social de la empresa mixta participada por el Ayuntamiento de Torrent) y de carácter material (la vulneración del artículo 155.2 de la LCAP).

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana estimó el recurso, ordenando la anulación de los convenios.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal se pronunció en primer lugar sobre los fundamentos formales, analizando las consecuencias de la falta de un dictamen preceptivo.

El recurrente alegaba la vulneración del artículo 54.1.b) del Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, de 18 de abril de 1986, por la falta del menciona-

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de casación número 3655/1998
RESOLUCIÓN: 1234/2002
FECHA: 3 de julio de 2002
PONENTE: Ilmo. Sr. Fernando Nieto Martín
DEMANDANTE: Compañía de aguas
CODEMANDADOS: Ayuntamiento de Torrent y Ayuntamiento de Xirivella
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 54.1.b) del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local de 18 abril 1986, y artículo 155.2 de la Ley de contratos de las administraciones públicas, de 18 de mayo de 1995 (LCAP)
DOCTRINA: Nulidad de un convenio interadministrativo suscrito entre dos ayuntamientos por el que se acuerda la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en uno de los municipios por una empresa mixta, con capital mayoritario del ayuntamiento del otro municipio (FJ 3 y 4)

do dictamen. Dicho precepto dispone que "Será necesario informe previo del secretario [...]. b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para los que se exija una mayoría formal". El recurrente consideraba necesaria la existencia del dictamen por cuanto el artículo 47.3.f) de la Ley de bases del régimen local exige la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación para la "aprobación de forma concreta de gestión del servicio correspondiente", y el convenio establece el cauce formal para la prestación del servicio público.

El Tribunal admitió la existencia de la vulneración alegada, si bien entendió que no constituía causa de anulabilidad del convenio, por considerar que el dictamen aludido podía ser substituido por un informe técnico "preciso y exhaustivo", como el que efectivamente existía. Según el Tribunal, gracias a dicho informe "[...] los miembros electos del Ayuntamiento de Xirivella que tomaron la decisión de acceder/no acceder a la aprobación de un convenio interadministrativo [...] tuvieron a su disposición los datos jurídicos pertinentes que les permitían modular el sentido de su votación y condicionar ésta a la adecuación existente entre acto administrativo propuesto y derecho objetivo aplicable". (FJ 3)

En consecuencia, "[...] ninguna pérdida de derechos se generó a los concejales del municipio y de forma alguna se dañaron las garantías de seguridad jurídica en pos de las que actúa la dicción normativa que opone A". (FJ 3)

El Tribunal destacó el hecho de que fuera una tercera entidad mercantil "ajena al sentido de tutela pública al que se encamina la previsión normativa" quien había efectuado dicha alegación y no los propios concejales. Además, el Tribunal consideró que dicha empresa no iba a quedar beneficiada por una declaración de invalidez formal y retroacción del expediente administrativo. Por ello, en virtud del principio de economía procesal, consideró que no era procedente declarar la invalidez del acto por ese motivo.

A continuación, el Tribunal se centró en el fondo del asunto, esto es, en la adecuación a derecho del apartado del convenio en el que se establecía la gestión indirecta del servicio público de aguas del Ayuntamiento de Xirivella por el cauce de una empresa mixta, en el que el Ayuntamiento de Torrent disponía de la mayoría en sus participaciones sociales.

El recurrente consideraba que dicha previsión era contraria a lo previsto por el artículo 155.2 de la LCAP, que establece lo siguiente:

"No serán aplicables las disposiciones de este título a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a tal fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración o de un ente público de la misma."

El Tribunal acogió la interpretación gramatical que del mismo hizo el recurrente, quien consideraba que "[...] la única interpretación legítima es la de asumir que las exigencias jurídicas vigentes en esta norma legal en lo que hace al cauce formal de elección del prestatario del servicio pueden sólo excluirse cuando éste es una entidad de derecho público o privado adscrita a la propia Administración titular de ese servicio público". Más adelante indicaba que "Este es el supuesto típico de fraude de ley, en que, al amparo de una norma dictada con distinta finalidad, se elude el cumplimiento de una norma imperativa o prohibitiva". (FJ 4)

El Tribunal llegó a dicha conclusión basándose en los siguientes razonamientos:

En primer lugar, apeló a lo que consideraba un supuesto objetivo determinante, a saber, la "[...] notoria disimilitud objetiva existente entre la prestación directa de un servicio público por medio de una 'sociedad de derecho privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración' (artículo 155.2 de la LCAP) dentro del mismo ámbito geográfico al que alcanzan las potestades de esa Administración y el de prestación directa del mismo fuera de ese espacio territorial". (FJ 5)

Como indicó el Tribunal, "No hay aquí, entonces, una gestión directa del servicio público por parte de la Administración local titular del mismo sino una gestión indirecta de éste por un tercero. Y es que [...] el Ayuntamiento de Xirivella no ha optado [...] un convenio interadministrativo con el Ayuntamiento de Torrent, por ese cauce formal de gestión del servicio al hacerlo a través de una persona interpuesta con la que carece de relación inmediata alguna". (FJ 5)

Por tanto, según el Tribunal:

"Para lo que interesa en esta litis, [la compañía de aguas B], es igual de tercero que cualquier otra persona jurídica de derecho privado al no mediar vinculación alguna entre esta persona jurídica y el Ayuntamiento de Xirivella." (FJ 5)

Según el Tribunal, era irrelevante que entre ambos municipios se hubiera hecho uso de un convenio interadministrativo, indicando que éste era "[...] incapaz de desvirtuar el hecho de que el prestatario del servicio es un tercero ajeno a la vida social del Ayuntamiento de Xirivella y en el que esta Administración local no tiene dosis participativa alguna". (FJ 5)

Sentado lo anterior, el Tribunal destacó la necesidad de interpretar el precepto invocado de forma estricta, "al introducir una restricción para la aplicabilidad de los principios de competencia y publicidad" (FJ 5). De modo que, si bien la norma usaba de modo genérico el vocablo *la Administración* al afirmar que "[...] en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración", siguiendo un criterio sistemático había que entender que:

"[...] resulta que sólo cuando sea la propia Administración beneficiaria del servicio la que domine la nueva persona jurídica constituida al efecto podrá afirmarse que la gestión del servicio público corresponde a la propia Administración titular del mismo que es aquella enunciada en el artículo 155.2 de la LCAP." (FJ 5)

Finalmente, el Tribunal se refirió al alcance de la autoorganización de las administraciones públicas, indicando que "[...] una cosa es la potestad de autoorganización de las administraciones públicas [...] y otra es el respeto de las exigencias ordinamentales de libre concurrencia y publicidad que fija la normativa de contratación de derecho público". Así, "Desde el primer parámetro, los ayuntamientos [...] pueden convenir un cierto ámbito regulativo como es la ayuda para la prestación de un servicio pero esta potestad de autoorganización ha de cohonestarse con el resto del ordenamiento jurídico con el objeto de constatar si, efectivamente, la misma no vulnera normas imperativas".

Al respecto, en el caso concreto el Tribunal indicó que "[...] pretenden excluir la aplicabilidad de una normativa forzosa –y de carácter básico– para la contratación pública".

Por todo lo expuesto el Tribunal concluyó lo siguiente:

"[...] si bien el convenio interadministrativo [...] no queda sometido, en sí mismo, a las normas de contratación pública que recoge la Ley de 18 mayo 1995 [...] sucede que ésta, al infringir el derecho aplicable, contiene un régimen regulativo del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en el municipio de Xirivella que supone una exclusión ilícita de la normativa legal aplicable en materia de contratación pública: libre concurrencia a la prestación del servicio si no se opta por la prestación directa del mismo a través del propio ente público sea por sí mismo o por medio de la constitución de una persona pública o privada interpuesta." (FJ 5)

En consecuencia, el Tribunal consideró que procedía estimar el recurso contencioso-administrativo, ordenando la nulidad de las resoluciones impugnadas.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

En este mismo número, sobre constitución de una sociedad mixta con participación mayoritaria del municipio en el capital social para la gestión integral del agua en un municipio, ver la siguiente sentencia: STJS de Murcia 760/2002, de 31 de julio.

Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Indefensión por falta absoluta de pronunciamiento sobre los medios de prueba

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de Apelación número 102/2002. Procedimiento especial para la protección de los Derechos Fundamentales de la Persona
RESOLUCIÓN: 737/2002
FECHA: 26 de julio de 2002
PONENTE: Ilmo. Sr. D. Ignacio Merino Zalba
DEMANDADO: Administración General del Estado
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 24 de la CE
DOCTRINA: Indefensión por falta absoluta de pronunciamiento sobre los medios de prueba (FJ 3 y 4)

SUPUESTO DE HECHO

El Director General de Tráfico, en su resolución de fecha 28 de diciembre de 2001, acordó imponer a Antonio María L. M. una sanción por infracción de tráfico. El sancionado interpuso un recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, por procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Pamplona desestimó el recurso, con imposición de costas al recurrente. Contra dicha resolución la parte actora interpuso un recurso de apelación, solicitando la revocación de la sentencia apelada, por considerar que la falta de todo pronunciamiento sobre los medios de prueba constituía una vulneración de su derecho de defensa. El Tribunal Superior de Justicia de Navarra estimó el recurso, con alzamiento de las costas impuestas en primera instancia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En sus fundamentos de derecho, el Tribunal se centró en el análisis de la ausencia de pronunciamiento sobre los medios de prueba propuestos por la parte actora. En concreto, estudió si dicha omisión constituía una vulneración del derecho de defensa (artículo 24 de la CE) o si ésta incidía únicamente en el ámbito de la legalidad ordinaria.

Antes de entrar en su análisis, el Tribunal recordó la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la aplicación al procedimiento administrativo sancionador de los principios que rigen el procedimiento penal (artículo 24 de la CE), entre los que se halla el derecho de defensa. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que "[...] los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la CE en materia de procedimiento, han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional". (FJ 3)

Sin embargo, como matizó el Tribunal, "[...] no cabe una aplicación mimética de los principios y garantías que rigen en el procedimiento penal, ya que éste tiene principios y postulados propios". (FJ 4) Aun así, siguió el Tribunal, "[...] no cabe en absoluto desconocer los principios esenciales de este procedimiento, entre los que, sin duda, se encuentra por dicción literal del reiterado precepto constitucional, el 'derecho a utilizar los medios de prueba pertinente', cuya negación por la Adminis-tración acarrea la privación del derecho de defensa del denunciado". (FJ 4)

Dicho lo anterior, el Tribunal aclaró que no toda "[...] omisión de resolución motivada denegatoria de la prueba propuesta (lo que equivale a una denegación tácita de la prueba ya que no se practica y se sigue con el procedimiento) [...] determina *per se* y en abstracto la vulneración del artículo 24 de la CE [...]". Según el Tribunal, es necesario "[...] que tal omisión haya causado efectiva indefensión material en el caso concreto que se resuelve conforme al criterio de conectar tal consideración con los distintos medios de prueba efectivamente propuestos y su adecuación teleológicamente coherente y lógica al fin exculpatorio en definitiva pretendido conforme a los hechos discrepantes, razonadamente expuestos y relevantes, *prima facie*, para el supuesto concreto que se ventila [...]". (FJ 4)

Acerca de la necesidad de seguir el procedimiento estipulado para la imposición de sanciones, el Tribunal citó una sentencia del Tribunal Supremo en la que éste indicaba que "[...] no cabe imponer sanciones sin observar procedimiento alguno, siendo exigencia constitucional que el acuerdo se adopte a través de un proceso en el cual el inculpado tenga oportunidad de proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga". (FJ 3)

La aplicación de la doctrina expuesta llevó al Tribunal a la conclusión de que el silencio de la Administración ante la prueba propuesta por el recurrente suponía una vulneración de su derecho de defensa y no una mera vulneración de la legalidad ordinaria, "[...] al habérsele privado sin razonamiento ni pronunciamiento alguno al respecto de la utilización de los medios probatorios propuestos [...]", concluyendo el Tribunal que, "[...] la Administración debió efectuar [...] una valoración de la necesidad de la práctica de dicha prueba" (FJ 4)

El Tribunal valoró distintos parámetros para llegar a dicha conclusión. Al respecto, el Tribunal hizo hincapié en las consecuencias de la falta de pronunciamiento sobre los medios de prueba propuestos (imposición de una sanción), destacando la relevancia de la prueba para la acreditación de los hechos alegados por el recurrente. El Tribunal se manifestó como sigue:

"La falta absoluta de todo pronunciamiento sobre los medios de prueba propuestos, ha supuesto en este caso concreto la imposición de una sanción prescindiendo del procedimiento establecido para el ejercicio por la Administración de la potestad sancionadora en la materia que nos ocupa con evidente y palmaria indefensión vulneradora de derecho fundamental." Como recordó el Tribunal, según la normativa aplicable, el instructor sólo puede rechazar las pruebas propuestas por los interesados "mediante resolución motivada [...], cuando sean improcedentes" (FJ 4)

Insistiendo en la relevancia de la prueba para la acreditación de los hechos alegados, indicó lo siguiente:

"[...] no sólo se ha privado inmotivadamente por el órgano instructor de la prueba propuesta (lo que podría incidir en materia de legalidad ordinaria), sino que, además, a tenor de las alegaciones efectuadas, la prueba *ab initio* debe considerarse relevante para la debida acreditación de los hechos alegados por el denunciante, posible acreditación de las circunstancias de posible peligro existentes con relevancia para la graduación de la sanción, existencia de otros vehículos... [...] Y es que en el presente caso el denunciado no se limita a negar apocdícticamente los hechos sino que discrepa aportando nuevos datos (existencia de otros vehículos, negación razonada de inexistencia de peligros...) que no fueron inicialmente constatados por el denunciante y que el denunciado pretendió probar en debida forma pero que la actuación administrativa le privó." (FJ 4)

"[...] es claro que pretendía el recurrente demostrar los nuevos datos a los que alude en su escrito (existencia de otros vehículos, datos que determine riesgo para los usuarios) lo que sin duda es importante, entre otras cosas, a la hora de graduar la sanción conforme al artículo 69 de la Ley de tráfico que obliga a tener en cuenta, junto a otros criterios, el peligro potencial creado, extremo que la omisiva actitud administrativa impidió acreditar; aquí lo que importa es que se ha impedido al interesado hacer uso de medios de defensa que eran adecuados, proporcionados y, posiblemente *prima facie*, relevantes para la calificación y graduación de la sanción." (FJ 4)

Hay que decir, que el Tribunal admitió que no todas las pruebas eran relevantes, si bien reconoció que algunos extremos eran de gran relevancia para determinar las "[...] circunstancias específicas que concurrieron en la infracción para su calificación y/o graduación de la sanción". Es el caso del "informe del agente", cuya ausencia "[...] impide constatar si la calificación (en atención a las circunstancias alegadas que podían concurrir en la vía) y/o la graduación de la sanción impuesta ha sido la correcta, habiéndose, por lo tanto impedido la practica de una prueba relevante, *prima facie*, para la debida acreditación de la relevancia de la conducta infractora". (FJ 4)

Por lo expuesto el Tribunal acordó estimar el recurso, ordenando el alzamiento de las costas impuestas en primera instancia.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la aplicación al procedimiento administrativo de los principios que rigen el procedimiento penal, ver las siguientes sentencias: STC de 21 de enero de 1987 (Aranzadi 1987/2); STC 18/1981, de 8 de junio; STC 197/1995, de 21 de diciembre (Aranzadi 1995/197); STC 29/1989, de 6 de febrero (Aranzadi 1989/29); STC22/1990, de 15 de febrero (Aranzadi 1990/22) y STC 246/1991, de 19 de diciembre (Aranzadi 1991/246). En concreto, sobre los derechos de defensa, a la presunción de inocencia y a la actividad probatoria, ver las siguientes sentencias: STC 73/1985, de 14 de junio (Aranzadi 1985/73); STC 74/1985, de 18 de junio (Aranzadi 1985/74), y STC 297/1993, de 18 de octubre (Aranzadi 1993/297).

Sobre la necesidad de práctica de prueba, ver la siguiente sentencia: STS de 20 de enero de 1995 (Aranzadi 1995/433).

Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Naturaleza jurídica de las relaciones o los catálogos de puestos de trabajo

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso de apelación número 48/2002
RESOLUCIÓN: 86/2002
FECHA: 20 de septiembre de 2002
PONENTE: Ilmo. Sr. Vicente Manuel Rouco Rodríguez
DEMANDADO: Diputación Provincial de Albacete
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículo 24 de la CE; artículos 28, 39.2 y 4 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ)
DOCTRINA: Naturaleza jurídica de las relaciones o los catálogos de puestos de trabajo (FJ 2 y 3)

SUPUESTO DE HECHO

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Albacete inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un funcionario de la Diputación Provincial de Albacete contra una resolución de la misma. El recurrente pretendía el reconocimiento de diversos pluses o conceptos integrantes de un complemento específico con abono de las consiguientes diferencias retributivas con efectos desde los cinco años anteriores a las peticiones o los escritos deducidos ante esa corporación, frente a la desestimación presunta de dichas peticiones. Como causa de inadmisibilidad el Tribunal adujo que el recurso se había interpuesto frente a un acto consentido y firme, y ello al amparo del artículo 28 de la LJ, por estimar que la acción administrativa pretendía combatir una serie de actuaciones correspondientes a los años 1995 y siguientes, sin que existiera constancia de que el actor hubiese promovido recurso alguno frente tales acuerdos.

Contra dicha resolución, el demandante interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que revocó la sentencia apelada y reconoció el derecho del actor al cobro de los conceptos reclamados.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal analizó en primer lugar la procedencia de la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, advirtiendo de antemano el rechazo del mismo a excepciones o causas de inadmisibilidad semejantes a la del caso enjuiciado en anteriores ocasiones, siguiendo una doctrina jurisprudencial mantenida durante muchos años.

Como indicó el Tribunal, "El problema residía [...] en la peculiar naturaleza de las relaciones o catálogos de puestos de trabajo". (FJ 2)

El Tribunal recordó que desde que surgió dicha figura "[...] se discutió si se trataba de actos con destinatario plural o de normas y finalmente, la jurisprudencia, al menos con el propósito de posibilitar el acceso a la jurisdicción y de favorecer la tutela judicial efectiva, acogió la tesis de asimilar dichos instrumentos a las disposiciones de carácter general, con la obvia consecuencia de que no sólo era posible el recurso directo frente a las mismas sino también el recurso o impugnación indirecta". (FJ 2)

Dicho lo anterior, y en relación con la naturaleza que debe atribuirse a dichos instrumentos, el Tribunal hizo referencia a la doctrina jurisprudencial propugnadora de una "[...] interpreta-

ción restrictiva de las causas de inadmisión y favorecedora del derecho de acceso a la jurisdicción" (artículo 24 de la CE), a cuyo tenor el mismo "[...] viene considerando el catálogo de puestos de trabajo a efectos de complemento específico como un acto administrativo peculiar que participa en cierto modo, según ha admitido la jurisprudencia, de las características de las disposiciones de carácter general y, además, supone una tarea valorativa y clasificatoria de los puestos de trabajo de las corporaciones locales efectuada de conformidad con el Real decreto 861/1986 [...]." (FJ 3)

Siguiendo con lo anterior, el Tribunal se refirió a lo indicado al respecto con carácter general por el Tribunal Supremo (confirmado en varias ocasiones por el TSJ de Castilla-La Mancha), del que citó numerosas sentencias. Refiriéndose al Catálogo, el Tribunal Supremo ha manifestado que:

"[...] es de tener en cuenta su contenido y vocación de permanencia, conjugando ambos factores, de forma que cuando el Catálogo regula el régimen jurídico, organizativo, económico, etc., de los puestos de trabajo, y ese régimen se establece con vocación de permanencia, se considera que es una disposición general." (FJ 3)

Dicha doctrina fue confirmada por el Tribunal Supremo en un caso en el que intervino la Diputación Provincial de Albacete. En esa ocasión, el Tribunal Supremo indicó lo siguiente:

"[...] el Catálogo de Puestos de Trabajo [...] tiene características de disposición general combatible al amparo del artículo 39.2 y 4, de la Ley reguladora de esta jurisdicción en su versión aplicable, según ha recogido una reiterada doctrina de esta sala [...] precisamente referidas [las sentencias] a complementos pretendidos por funcionarios." (FJ 3)

El Tribunal declaró haber reconocido siempre la vigencia de dicha doctrina, si bien admitió haber dudado, en materia de competencia, acerca de si había que atribuírsela a los juzgados de lo contencioso-administrativo "[...] por entender que podía tratarse de actos con destinatario plural que versan sobre una cuestión de personal". Sin embargo, las posibles dudas fueron despejadas por el propio Tribunal Supremo, al declarar "[...] que también incluso a efectos de determinación de la competencia de los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa tras la ley de 1998, ha proclamado de manera explícita la naturaleza de tales relaciones de puestos de trabajo como disposiciones de carácter general con la consecuencia de atribuir la competencia para el conocimiento de los recursos directos frente a las mismas a los órganos de la jurisdicción que resulten competentes de acuerdo con dicho carácter". (FJ 3)

Por último, el Tribunal entró a valorar la procedencia de inadmitir el recurso por entender que concurría una causa de inadmisibilidad por haberse impugnado un acto firme y consentido, al no haberse interpuesto en tiempo recurso contra la relación de puestos de trabajo, como hizo el juzgado de instancia. El Tribunal consideró que dicha interpretación era contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado por el artículo 24.1 de la CE. El Tribunal lo entendió así en atención a una extensa jurisprudencia que declara que "[...] no son constitucionalmente admisibles obstáculos al enjuiciamiento del fondo del asunto que sean fruto de un innecesario y excesivo formalismo o que no aparezcan como justificados o proporcionados respecto de las finalidades para las que se establecen". (FJ 3)

Por ello el Tribunal consideró que "[...] el carácter de acto 'firme y consentido', predicado por la sentencia impugnada, de la relación de puestos de trabajo, en este caso concreto, y al margen de la calificación que a la sala le merezca su naturaleza jurídica, resulta contrario al artículo 24.1 de la CE." (FJ 3)

Por lo expuesto, el Tribunal entendió que había que revocar la sentencia apelada y proceder al examen íntegro de las demás cuestiones objeto del recurso. Como resultado de dicho examen el Tribunal acordó estimar parcialmente las peticiones del recurrente.

Jurisprudencia en la materia

En un sentido similar, ver la siguiente sentencia: STSJ Castilla-La Mancha, de 20 de mayo de 1997 (Autos 369/1995).

Admitiendo que cuando el Catálogo regula el régimen jurídico, organizativo, económico, etc., de los puestos de trabajo, y ese régimen se establece con vocación de permanencia, se considera que es una disposición general, ver las siguientes sentencias: STS de 21 diciembre de 1987 (Aranzadi 1987/9594); STS de 10 de mayo de 1988 (Aranzadi 1988 4146; STS de 20 julio 1990 (Aranzadi 1990/6141); STS de 22 enero de 1991 (Aranzadi 1991/3172); STS de 5 de febrero de 1991 (Aranzadi 1991/3173), entre otras.

Atribuyendo al Catálogo el carácter de disposición general, ver las siguientes sentencias: STS de 30 de noviembre de 1993 (Aranzadi 1993/8735); STS de 20 de abril de 1994 (Aranzadi 1994/2962); STS de 19 de noviembre de 1994 (Aranzadi 1994/10658); STS de 13 de mayo de 1996 (Aranzadi 1996/4583); STS de 18 de febrero de 1997 (Aranzadi 1997/1491); STS de 7 de marzo de 2000 (Aranzadi 2000/3168), (las dos últimas en un supuesto referido a complementos pretendidos por funcionarios); STS de 5 de diciembre de 2000 (Aranzadi 2000/9927), (sobre un caso en el que intervino la Diputación Provincial de Albacete). De la misma sala: STSJ de Castilla-La Mancha de 26 de julio de 2000 (Recurso de apelación 8 de 2000), 9 de febrero de 1998 (Autos 715/1995), 12 de febrero de 1997 (Autos 627/1995), 14 de mayo de 1996 (Autos 1317/1994).

Proclamando la naturaleza de los catálogos como disposiciones de carácter general, incluso a efectos de determinación de la competencia de los órganos judiciales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ver las siguientes sentencias del Tribunal Supremo 3.ª Sección 1.ª: STS de 1 de octubre de 2001 (Aranzadi 2001/7817); STS de 12 (Aranzadi 2001/2154), 19 (Aranzadi 2001/3104) y 26 de febrero (Aranzadi 2001/3128), 7 (Aranzadi 2001/2215), 13 (Aranzadi 2001/3487) y 20 de marzo de 2001 (Aranzadi 2001/3505).

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Instrucción sobre la imagen corporativa de una policía. No vulnera el artículo 14 de la CE pese a diferenciar entre la imagen de hombres y mujeres por ser estas diferencias de carácter objetivo y no discriminatorio. Potestad de autoorganización de la Administración

ÓRGANO: Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Jurisdicción contencioso-administrativa. Recurso contencioso-administrativo número 349/1998
RESOLUCIÓN: 722/2002
FECHA: 18 de septiembre de 2002
PONENTE: Ilmo. Sr. José Ramón Giménez Cabezón
DEMANDANTE: Sindicato de policía
DEMANDADO: Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña
DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 9.3 y 14 de la CE; Ley 10/1994, de 11 de noviembre, de policía de la Generalitat de Cataluña; Decreto 184/1995, de 13 de junio, sobre uniformes reglamentarios, identificación y otros aspectos de dicho cuerpo policial
DOCTRINA: Instrucción sobre la imagen corporativa de una policía. No vulnera el artículo 14 de la CE pese a diferenciar entre la imagen de hombres y mujeres por ser estas diferencias de carácter objetivo y no discriminatorio. Potestad de autoorganización de la Administración (FJ 2, 3, 4 y 5)

SUPUESTO DE HECHO

La Dirección General de Seguridad Ciudadana del Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña dictó una instrucción sobre imagen corporativa de la policía de dicha comunidad autónoma. Contra la mencionada instrucción, un sindicato de policía de esa comunidad autónoma interpuso un recurso contencioso-administrativo, solicitando la nulidad de la instrucción por considerar que la misma infringía el artículo 14 de la CE "[...] en cuanto que establece distinciones en relación a la imagen de los agentes, según sean hombres o mujeres". También se invocaba la nulidad de la misma por entenderse que recogía determinaciones no previstas en la Ley 10/1994, de 11 de noviembre, de policía de la Generalitat de Cataluña, ni en el Decreto 184/1995, de 13 de junio, sobre uniformes reglamentarios, identificación y otros aspectos de dicho cuerpo policial. Por último, se alegaba la incurrencia de la instrucción en arbitrariedad (artículo 9.3 de la CE) alegándose que "[...] la instrucción contiene mandatos de carácter indeterminado, sujetos a interpretaciones diversas".

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña desestimó el recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal precedió el análisis de las alegaciones invocadas de la siguiente advertencia: "[...] habremos de solventar la presente litis, no sin señalar, con carácter preliminar, la potestad de autoorganización que asiste a la Administración en la materia (régimen de la función pública y organización de sus servicios), si bien sometida, obvio es, a los límites del ordenamiento jurídico en general y en particular." (FJ 2)

Dicho lo anterior, el Tribunal analizó la posible vulneración del artículo 14 de la CE. Los recurrentes citaron dos instrucciones que, a su modo de ver, constituían una infracción de dicho precepto, a saber: "[...] [la] prohibición a los Agentes masculinos de llevar el cabello ocultando las orejas o por debajo del cuello, no permitiéndoles portar cola, lo que se permite a las mujeres, y obligación a los agentes masculinos, en servicios no uniformados, de llevar pantalones largos, de lo que se exceptúa al personal femenino."

Sin embargo, el Tribunal consideró que ello no constituía un trato discriminatorio y, por tanto, no se producía la vulneración del mencionado precepto. Al respecto, el Tribunal indicó que "El hecho de que usos sociales o patrones sociales en cuanto a la indumentaria o el cabello (algunos aspectos) tengan su reflejo en la instrucción combatida no autoriza a tildar tal diferencia de discriminatoria, sino que refleja la realidad social, unido a la imagen esmerada que lógicamente se persigue para este cuerpo policial". (FJ 3)

A ello, el Tribunal añadió que "Las diferencias aquí contempladas tienen pues carácter objetivo o razonable, cual pide la jurisprudencia al efecto, dados los hábitos sociales en la materia y por ende no tienen carácter discriminatorio para los agentes masculinos. No es preciso insistir más en ello, dada la jurisprudencia sobre la infracción de tal precepto constitucional [...]". (FJ 3)

Por último, el Tribunal concluyó que "[...] se trata de pequeñas diferencias entre agentes de ambos sexos, no relevantes y fundamentadas en la prudente imagen lo más neutral, homogénea y discreta posible que recoge el citado preámbulo de la instrucción. Además, se reitera, se basan o se reflejan hábitos sociales enraizados en la comunidad en la que se insertan estos funcionarios policiales". (FJ 3)

En cuanto a la posible infracción de las normas autonómicas invocadas, el Tribunal aclaró que "Obvio es que todo lo relativo a la imagen corporativa de la policía autonómica no puede contenerse en tales disposiciones superiores; de ahí que se dicte la instrucción anterior, que contiene mandatos o directrices impropias de una ley o de un reglamento ejecutivo". (FJ 4)

En relación con las concretas medidas que los recurrentes consideraban infractoras de los preceptos mencionados (uniformidad de las camisetas y prohibición del tinte de pelo y de los tatuajes), en línea general, el Tribunal insistió en que se trataba de "homogeneizar y procurar la razonable discreción en la materia". Acerca de los tatuajes, el Tribunal apeló a razones de seguridad personal de los agentes.

En último lugar, el Tribunal analizó la posible incurrencia en arbitrariedad de la instrucción por contener "[...] mandatos de carácter indeterminado que podrían ampliar supuestos de sanción indebidamente", y consideró que no se producía la misma por cuanto "[...] la finalidad de la instrucción es dar unas pautas de imagen y comportamiento, en algunos casos necesariamente generales, haciendo referencia a pautas de conducta media o estándar [...] que no pueden ser objeto de mayor concreción, como sería el caso de otras pautas, cual algunas de las ya señaladas anteriormente (camiseta blanca, etc.), sin que por ello puedan tacharse sin más de indeterminadas". (FJ 5)

Tras ello, el Tribunal concluyó lo siguiente:

"En consecuencia con lo anterior, no puede deducirse por lo expuesto que la actuación administrativa impugnada adolezca de arbitrariedad en modo alguno, siendo así, además, que en la materia, en cuanto organizativa y corporativa, concurren potestades discrecionales de la Administración actuante, que no es dable desde luego controlar en su idoneidad por este Tribunal, aunque sí en su ajuste a la legalidad, cual venimos haciendo." (FJ 5)

Por los motivos expuestos, el Tribunal desestimó el recurso contencioso-administrativo.