

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. BIENES PÚBLICOS. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. XVI. MEDIO AMBIENTE. XVII. ORGANIZACIÓN. XVIII. PERSONAL. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XX. RESPONSABILIDAD. XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

Tribunal Supremo (*)

I. ACTO ADMINISTRATIVO

SILENCIO ADMINISTRATIVO

La autorización para el establecimiento de un centro de inspección técnica de vehículos, implica la transferencia de funciones relativas al servicio público, razón por la cual se exceptiona en este caso el sentido positivo del silencio.

«En el único motivo de casación, articulado al amparo del artículo 88.1 .d) de la Ley Jurisdiccional el Letrado de la Comunidad de Madrid critica la Sentencia que admite los efectos del silencio administrativo positivo en relación a la solicitud de autorización de un centro de Inspección Técnica de Vehículos. Argumenta que no procede el reconocimiento de los efectos del silencio positivo, pues el artículo 43.2 de la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Proce-

(*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

dimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero excluye del silencio aquellos procedimientos en los que la estimación suponga transferir facultades relativas al servicio público: por ello, en su opinión, la interpretación realizada por la Sala de instancia que admite el silencio resulta errónea. De forma subsidiaria, destaca que el límite general a los efectos del silencio positivo es la imposibilidad de entender adquiridos derechos o facultades contrarios al ordenamiento jurídico y al ser la Inspección Técnica de Vehículos un servicio público no cabe obtener autorización para la prestación de dicha actividad bajo la figura del silencio administrativo positivo.

El motivo va a ser acogido. Como hemos expuesto en los anteriores fundamentos, la Sala de instancia admite que en el supuesto enjuiciado opera el silencio administrativo positivo por cuanto —razona expresamente— la solicitud deducida no se encuentra en ninguna de las excepciones previstas en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, para que el silencio produzca sus efectos.

Conviene recordar ahora cuales son los términos en los que se regula el silencio administrativo, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la LRJAPAC, la regla general en lomo al silencio en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados es la recogida en el artículo 43.2, párrafo primero. Su literalidad concreta es la siguiente:

“Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario”.

En el párrafo segundo del aludido precepto legal, que la sala maneja en su decisión, se enumeran las excepciones al sentido positivo atribuido al silencio, con el siguiente tenor:

“Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio”.

Pues bien, la interpretación de la Sala de instancia no se ajusta a lo dispuesto en el mencionado precepto, en el que, según su tenor literal se contempla como excepción a la regla general del silencio positivo precisamente aquellos supuestos que puedan transferir facultades relativas al servicio público. Aun cuando el pronunciamiento impugnado no expresa la razón de la conclusión alcanzada, ciertamente cabe deducir que la Sala niega que la obtención de una autorización para el establecimiento de un centro de ins-

pección técnica de vehículos implique la transferencia de facultades relativas al servicio público.

No obstante, atendiendo a la regulación legal del servicio al que se refiere la autorización analizada –la inspección técnica de vehículos– singularmente la normativa autonómica vigente en el momento de dicha solicitud –el artículo 26.3.1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de industria– cabe entender que en el momento de la solicitud de la pretendida desestimación, la inspección técnica de vehículos presentaba ciertas notas características de un servicio público.

En el ámbito autonómico, cabe citar el Decreto de la Comunidad de Madrid 23/1986, de 27 de febrero por el que se organiza el Servicio Público de Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre que estableció las normas básicas para la instalación y funcionamiento de las estaciones de Inspección Técnica de Vehículos. Este Decreto estuvo ausente hasta su derogación por la Ley Autonómica 7/2009, de 15 de diciembre por la que se liberaliza el régimen jurídico de la actividad de Inspección Técnica de Vehículos de la Comunidad de Madrid.

En el preámbulo del aludido Decreto 23/1986, de 27 de febrero, se indica que “el fuerte volumen de inversiones necesarias para crear una red de estaciones ITV capaz, de dar respuesta a la demanda de inspecciones previstas, aconseja establecer un sistema que permita la construcción y explotación de estaciones de una forma ágil y haga posible el acceso del capital privado. Sin embargo, dado el carácter de servicio público de la inspección técnica de vehículos, la Comunidad de Madrid debe retener la alta, dirección y control de la construcción y explotación de la red en el ámbito territorial de su competencia, A este respecto. –continúa– el Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV, establece que la ejecución material de las inspecciones podrá ser realizada directamente por las Comunidades Autónomas, o sociedades de economía mixta, o por empresas privadas en régimen de concesión administrativa.”

En el artículo 2.1 se configuraba la inspección técnica de vehículos como un servicio público. Así manifiesta este precepto “con el fin de garantizar la realización de las inspecciones técnicas de vehículos a que se refiere el epígrafe 2 del artículo 1 del presente Decreto, se configura el Servicio Público de Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos Automóviles”.

Posteriormente, el Decreto 223 /2003 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 6 de noviembre por el que se regula la gestión del Servicio de Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad de Madrid

(ITV) durante el período transitorio definido por el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, incorpora las novedades introducidas por el Real Decreto-ley 7/2000 de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones con la sustitución del sistema de concesión administrativa (previsto en la legislación estatal en el artículo 2.1 del Real Decreto 1987/1985) por el de autorización administrativa reglada como técnica jurídica que posibilita la prestación del servicio de ITV por parte de los particulares.

En particular, merece destacar el Preámbulo del aludido Decreto Autonómico 223/2003, de 6 de noviembre, de la Comunidad de Madrid que define la Inspección Técnica de Vehículos como un servicio público. Así indica “en la situación planteada por la normativa citada se hace necesario adaptar al nuevo marco jurídico el sistema actual de prestación del Servicio Público de Inspección Técnica de Vehículos garantizando al mismo tiempo la continuidad y fiabilidad del servicio”.

Resulta, pues, de lo anterior, que para determinar si operaba el efecto positivo del silencio administrativo en la obtención de la autorización, la Sala sentenciadora debió lomar en consideración la naturaleza del Servicio de la Inspección Técnica de Vehículos al que se refería la autorización a la que nos referimos. No obstante, como antes hemos expuesto, la Sala se limita a afirmar que no concurría ninguna de las excepciones legalmente tasadas para que el silencio desplegara sus efectos, desconociendo la configuración legal del referido servicio. Y aun cuando se ha producido la liberalización del sector a partir de la citada Ley Autonómica 7/2009, de 15 de diciembre es lo cierto que durante el período referido y a pesar de las sucesivas disposiciones tendentes a la gradual liberalización de la actividad, subsistía todavía la característica esencial del servicio público, al mantenerse, en esencia, la reserva de la actividad en el sector público.

No procedía, pues, en la situación transitoria y provisional descrita, en un proceso de progresiva liberalización de la prestación del servicio –en la que coexistía el régimen de autorización con el de concesión– el reconocimiento de los efectos del silencio positivo pues la autorización se refería y suponía de algún modo la transferencia de facultades de una actividad que formalmente se calificaba de servicio público y su regulación material, mayoritariamente, seguía manteniendo la reserva de la actividad en el sector público, por tales razones, el supuesto analizado se insertaba en la excepción legalmente contemplada al sentido positivo del silencio administrativo».

(STS de 29 de diciembre de 2010. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.D. 3º. Magistrada Ponente Sra. Perrelló Doménech. Ar. 113/2011).

IV. BIENES PÚBLICOS

AGUAS

La sentencia transmite la estrecha coordinación que debe existir—aún dentro de un único Organismo de Cuenca— entre las funciones de autorización y las funciones sancionadoras. Por otro lado, resulta discutible si es posible extraer directamente del artículo 45 de la Constitución un régimen de responsabilidad objetiva; es decir el deber de reparación de daños al Dominio Público Hidráulico, por parte de quien no ha infringido la legislación de aguas.

«En el supuesto de autos no existen dudas sobre la captación de aguas por parte de la Comunidad de Regantes recurrente del Río Guadiana, a su paso por la Ciudad de Badajoz, —concretamente en el paraje de “Buenavista”—; captación realizada a través de una estación elevadora de aguas simada a unos 1.500 metros aguas abajo del denominado Puente Real, con la finalidad de proceder al riego de unas 1.000 hectáreas sitas en dicho paraje.

Así fue contrastado por Técnicos de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, en lecha de 5 de septiembre de 2007. Tampoco se discute el cálculo del menoscabo de los bienes de dominio público para el riego —en concreto— de 1.083 hectáreas, a razón de 6.000 m³ de agua para cada hectárea,— con un valor de 0,047 euros por m³, resultando, de todo ello, una valoración del menoscabo de 305.420,83 euros, que es la cantidad que, en la resolución impugnada, se solicita de la recurrente en concepto de indemnización por los daños causados al dominio público.

En consecuencia, a través de las argumentaciones que hemos reseñado de la Comunidad recurriendo lo que se discute, desde diversas perspectivas, es la relativa a la existencia —o no— de una autorización para la realización de la mencionada captación, no discutida, y que se venía desarrollando durante los años anteriores.

Pues bien, tal autorización, en forma expresa considerada, no existía en el supuesto de autos; esto es, en ningún momento la Confederación Hidrográfica del Guadiana ha autorizado, dictando la correspondiente resolución expresa, a la Comunidad de Regantes recurrente para la captación de las aguas lluviales que hemos reseñado, estamos, pues, en presencia de un acto típico y antijurídico.

En consecuencia, la primera alegación de la recurrente, en torno a la inexistencia de la infracción administrativa, ha de ser rechazada por cuanto los elementos objetivos que la misma infracción administrativa requiere en los preceptos del IRLA (RCL 2001. 1824. 2906) y el RDPH que se citan en la resolución impugnada, sin duda concurren: Se han captado aguas del Río

Guadiana para riego, sin contar con la correspondiente autorización administrativa expedida por la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

Cuestión distinta es que la reclínente considerara –como consecuencia de la actuación en el tiempo llevada a cabo por la Confederación Hidrográfica– que, de forma implícita, se encontraba autorizada para ello por parte de la citada Confederación Hidrográfica, lo cual sitúa el conflicto en el terreno subjetivo de la culpabilidad, que es la segunda de las alegaciones que plantea la Comunidad recurrente.

Pues bien, en el supuesto de autos debemos reseñar los siguientes daños para luego poder –en su caso– deducir del conjunto de los mismos la posible creencia por parte de la Comunidad de Regantes reclínente de que la captación de aguas que venía realizando del Río Guadiana comalia con la autorización –al menos implícita– de la Confederación Hidrográfica del Guadiana:

a) Con fecha de 23 de septiembre de 1991, y mediante resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, se declaró válidamente constituida la Comunidad de Regantes del ... *“con aprovechamiento de aguas del Río Guadiana a partir de la toma R a las acequias R-I y R-II con una superficie aproximada de 1.068 Has. transformadas en regadío de conformidad con lo dispuesto en la O.M. de 27-11-87”*, que había declarado la puesta en riego del la zona del ... (también conocida como Sector R del Canal de Montijo) como de interés nacional. En su Considerando Segundo se decía que *“la Comunidad interesada dispondrá para su aprovechamiento del caudal que provisionalmente le asigne este Organismo, en tanto se le otorgue en su día la correspondiente Concesión de Aguas Públicas”*. En la misma resolución se aprobaban las Ordenanzas y Reglamentos de la Junta de Gobierno y Jurado de Riegos por los que se regiría la Comunidad, añadiéndose en la citada resolución que *“el art. 6” de la Ordenanzas deberá entenderse provisionalmente redactado a resultas del expediente de Concesión de Aguas que se tramite en su día”*.

b) Con anterioridad –16 de mayo de 1989– se produjo una reunión entre representantes de usuarios del citado Sector R del Canal de Montijo con la finalidad de sustituir el sistema de riegos que se utilizaba por el de una estación elevadora desde el Río Guadiana, ya que la construcción del nuevo puente sobre el río obligaba a la eliminación de parte del Canal de Montijo, que sería sustituido por la nueva planta elevadora *“que será financiada íntegramente por la Comunidad Autónoma y deberá estar concluido para hacer frente a la Campaña de Riegos de 1990”*. En el Acta de la reunión consta igualmente que para el año de 1989 se había construido una toma provisional y que para el año de 1990 se aprobaba una nueva propuesta de tarifas del agua que se captaba con la nueva planta elevadora.

Por otra parte, en fecha de 14 de enero de 2005 el Presidente de la Confe-

deración Hidrográfica puso en conocimiento de la Comunidad de Regantes la circunstancia de que el Ministerio de Medio Ambiente había “*diseñado un procedimiento administrativo de carácter simplificado, para que dichas Comunidades puedan obtener las concesiones de agua que correspondan a su ámbito de actuación*”. el cual se iniciaría mediante una solicitud de la Comunidad “*para legalizar su situación administrativa*”, que fue cursada por la recurrente en fecha de 2 de septiembre de 2005 “*a los efectos de obtener las concesiones de agua que respondan a su ámbito de actuación*”, sin que la misma tuviera respuesta expresa.

A la vista de lo anterior hemos de señalar que la actuación de la Comunidad recurrente se salda en un terreno ajeno al de una voluntad infractora por cuanto su actuación venía siendo conocida y consentida por la propia Administración: Esta había declarado la zona de riego como de interés nacional, había acordado con los usuarios del Sector la modificación del sistema de riego, había construido y sufragado la planta elevadora de agua desde el Río Guadiana, había dispuesto para la Comunidad un aprovechamiento provisional, y había establecido un sistema de legalización de la situación que, iniciado por la Comunidad, sin embargo, no había obtenido respuesta expresa. Y es mas, por la captación de aguas había girado a la recurrente la correspondiente liquidación por tarifas del agua (canon de regulación) utilizada con el resultado que luego veremos.

En consecuencia, la utilización, en tal situación de conocimiento, consentimiento y autorización tácita, de la potestad sancionadora deviene improcedente al faltar el elemento subjetivo imprescindible en tal actuación, que viene impuesto por la necesaria concurrencia de la culpabilidad del infractor. Por ello, la sanción impuesta ha de ser anulada.

Cuestión distinta es la relativa a la posibilidad –una vez anulada la sanción– de subsistencia de la indemnización exigida a la recurrente, cifrada en 305.420.83 euros, y que es la valoración –no discutida– del menoscabo causado al dominio público hidráulico, como consecuencia de la captación de agua para riego.

Ya hemos adelantado que la Confederación Hidrográfica giró a la Comunidad recurrente liquidación en concepto de Canon de Regulación correspondiente al ejercicio de 2000, a la que se acumularían la de 2001, la cual sería impugnada por la citada Comunidad ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Extremadura que, en resolución de 28 de febrero de 2007, procedería a la anulación de la misma de conformidad con lo establecido en el artículo 114.1 del TRLA así como en el 299 del RDPH, que, en síntesis, señalaban que los obligados al pago de dicho canon son los titulares del derecho al agua y esos titulares son los de las previas concesiones. En concreto señalaba la resolución administrativa que “*dado que ha quedado suficientemente probado que la Comunidad de Regantes ..., interesada*

en esta reclamación no es la beneficiaria de las obras de regulación y sí lo son los agricultores que de ella forman parte como beneficiarios directos de las obras de regulación y, dado que, según manifiesta la Confederación Hidrográfica del Guadiana, en la ficha informativa unida al expediente remitido la ahora reclamante no tiene concesión que avale la exigencia del Canon cuestionado, forzoso es admitir lo alegado al respecto y declarar no ajustados a derecho los actos impugnados”.

En consecuencia, la recurrente –y con ella sus comuneros– se han beneficiado de la captación agua, sin haber satisfecho canon alguno por la misma, y, si bien no puede ser sancionada –como hemos expresado en el Fundamento Jurídico anterior– por la citada ausencia de culpabilidad, dado el consentimiento de la situación por la propia Confederación Hidrográfica, ello, sin embargo, no le exime, del deber de cumplir con la indemnización que en la resolución impugnada también se le reclama.»

(STS de 23 de febrero de 2011. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 3º, 4º y 5º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 1532).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

EJERCICIO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El TS sintetiza la reiteradísima doctrina de la Sala, en relación con el cómputo de los plazos señalados por meses, que se computan de fecha a fecha.

En el motivo segundo, apartado A/, se alega la infracción de los artículos 48.2 y 117.1 de la Ley 30/1992 y 31 de la Ley Jurisdiccional, señalando los recurrentes que, dado que el acuerdo de municipal de 30 de noviembre de 1999 fue notificado el 7 de febrero de 2000, el plazo para interponer el recurso de reposición se inició el 8 de febrero de aquel año, por ser el día siguiente al de la notificación, finalizando dicho plazo el mismo día del mes siguiente, esto es, el 8 de marzo de 2000, por lo que el recurso de reposición presentado en esa misma fecha debió considerarse dentro de plazo.

El planteamiento de los recurrentes no puede ser acogido y, por el contrario, la sentencia de instancia realiza un cómputo del plazo para la interposición del recurso de reposición que resulta enteramente acorde con la jurisprudencia de esta Sala.

Así, la sentencia de esta Sala de 10 de junio de 2008, en la que se reitera la interpretación contenida en sentencia de 9 de mayo de 2008, hace las siguientes consideraciones:

«Es reiteradísima la doctrina de esta Sala sobre los plazos señalados por meses que se computan de fecha a fecha, iniciándose el cómputo del plazo al día siguiente de la notificación o publicación del acto, pero siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual al de la notificación (...).

Por todas citaremos la Sentencia de 8 de marzo de 2006 donde decimos: “...acogiéndose la doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 15 de diciembre de 2005 que expone cual es la finalidad de la reforma del artículo 48.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero y resume la jurisprudencia de esta Sala sobre la materia en los siguientes términos: “La reforma legislativa de 1999 tuvo el designio expreso puesto de relieve en el Curso de los debates parlamentarios que condujeron a su aprobación de unificar, en materia de plazos, el cómputo de los administrativos a los que se refiere el artículo 48.2 de la Ley 30/1992 con los jurisdiccionales regulados por el artículo 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto al día inicial o días a quo: en ambas normas se establece que los “meses” se cuentan o computan desde (o “a partir de”) el día siguiente al de la notificación del acto o publicación de la disposición. En ambas normas se omite, paralelamente, la expresión de que el cómputo de dichos meses haya de ser realizado “de fecha a fecha”.

Esta omisión, sin embargo, no significa que para la determinación del día final o días ad quem pueda acogerse la tesis de la adora. Por el contrario, sigue siendo aplicable la doctrina unánime de que el cómputo termina el mismo día (hábil) correspondiente del mes siguiente. En nuestro caso, notificada la resolución el 17 de enero y siendo hábil el 17 de febrero, éste era precisamente el último día del plazo. La doctrina sigue siendo aplicable, decimos, porque la regla “de fecha a fecha” subsiste como principio general del cómputo de los plazos que se cuentan por meses, a los efectos de determinar cuál sea el último día de dichos plazos.

Sin necesidad de reiterar en extenso el estudio de la doctrina jurisprudencial y las citas que se hacen en las sentencias de 25 de noviembre de 2003, 2 de diciembre de 2003 y 15 de junio de 2004, sobre el cómputo de este tipo de plazos, cuya conclusión coincide con la que acabamos de exponer (...).

(STS de 17 de enero de 2011. Sala 3ª. Secc. 5ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr Calvo Rojas. Ar. 80).

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

CAUSA EXPROPIANDI

El TS recuerda que a partir de la sentencia de la Sala 3ª de 21 de mayo de 2003, la utilidad pública o el interés social constitutivos de la causa expropiación-

di, han de expresar no la finalidad inmediata (incorporación de los terrenos reservados al Patrimonio Municipal del Suelo) sino la finalidad mediata, esto es el concreto destino a viviendas protegidas u otros usos sociales.

«El lema esencial de litis se circunscribe a si, como sostienen las partes recurrentes, no hay “causa expropiandi”. Así lo denuncia la Urbanizadora Santo Domingo, SL, en su motivo casacional único y las Sras. Elvira Zaida en sus motivos casacionales segundo y tercero.

Es incuestionable que sin declaración legal de utilidad pública e interés social, constitutiva de la causa expropiandi, no hay un procedimiento válido expropiatorio. La causa expropiandi, en términos del artículo 33 de la Constitución y del artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, constituye el elemento legitimador de toda expropiación. Innecesaria es la cita, por conocida por todos, de la doctrina jurisprudencial al respecto.

Sostienen las partes recurrentes en casación la alegada inexistencia de “causa expropiandi” en que el Pan Especial de Reserva de Suelo Público que nos ocupa, y en el que encuentra amparo legitimador el expediente expropiatorio seguido, no define el objeto o finalidad perseguido. Argumenta la defensa de Urbanizadora Santo Domingo, SL, *“que la referencia en la memoria del Plan a “propiciar la implantación de un complejo metropolitano de actividades lúdicas de carácter terciario recreativo de grandes dimensiones en la ciudad de Alicante” no especifica la finalidad o destino de la reserva de suelo y que nada hay que la justifique”*. Por ello afirma la falta de “causa expropiandi”, negando que el artículo 99 de la Ley autonómica 6/94 faculte para expropiar suelo con la finalidad de ampliar los patrimonios públicos de la Generalitat, con independencia del fin a que luego se vayan a destinar los bienes expropiados. Añade que es exigíole el establecer una finalidad concreta del uso al que se destinarán los terrenos expropiados, sin que valga la genérica, abstracta y vaga referencia a un gran complejo metropolitano de carácter lúdico, que a la postre los terrenos expropiados se destinaron a la instalación de unos estudios cinematográficos, a los que niega la consideración de complejo lúdico-recreativo y un interés social. Aduce además la impropcedente valoración de los terrenos como mero suelo no urbanizable sin tener en cuenta el aprovechamiento urbanístico que se les asigna con la actuación, alegando discriminación con relación al tratamiento dado a los propietarios de terrenos afectados con ocasión de las expropiaciones para la construcción de los Parques Terra Mítica y Port Aventura.

Por su parte, la defensa de las Sras. Zaida Elvira critica que la sentencia confunda y distorsione de forma grave lo que debe entenderse por interés social y utilidad pública “al considerar” dice “que los particulares también realizan funciones y actividades que pueden considerarse de interés general”, y

con análogos razonamientos a los de Urbanizadora Santo Domingo, SL, cuestiona la falta de concreción de un interés social.

Con relación a los argumentos de Urbanizadora Santo Domingo, SL, es oportuno recordar, siguiendo la sentencia dictada por esta Sala el 21 de mayo de 2003 resolutoria del recurso de casación núm. 1063/99, en la que el lema esencial de debate era la impugnación de la delimitación de reserva de terrenos en suelo no urbanizable con destino al Patrimonio Municipal del Suelo, que *“la expresión de los fines a que se van a destinar los suelos sujetos a reserva, es decir, de los concretos y específicos usos que se tienen previstos para ellos (v. g. qué usos concretos de interés social se persiguen o qué magnitudes de viviendas protegidas se ejecutarán) no es algo inocuo”*.

Razona la sentencia de referencia que no es algo inocuo *“porque el TRLS de 1982 dispone que la delimitación de un terreno como de reserva para los expresados fines implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios”*, para a continuación afirmar lo siguiente:

“Esta disposición sólo tiene sentido si el acto de reseña expresa una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación de la «causa expropiandi», como forma de garantizar a los propietarios que su suelo será expropiado para concretas fines y también para garantizarles la tutela judicial mediante el efectivo control judicial.

La devaluación del requisito de la expresión de los fines concretos de la reserva puede propiciar abusos manifiestos, como siempre que se relaja la necesidad de la motivación. Sin que afirmemos que este sea un caso abusivo, aquí se hace una reserva de 1.397.0311 metros cuadrados sin que se sepa en concreto a qué finalidades van a ser destinados, qué fines sociales se anuncian y cuántos y cuáles previsiones de viviendas protegidas se vaticinan. Si este requisito no se exige el PMS podría convertirse, en contra de la naturaleza y finalidad que le imponen los artículos 276 y 280.1 del Texto Refundido de 1992, en un mero procedimiento municipal de adquisición de suelo, al margen de cualquier finalidad específica.

Es cierto que la adquisición de estos terrenos por el Ayuntamiento no es obligatoria, porque el artículo 278.1 del TRLS de 1992 habla de «posible adquisición», de forma que la reserva no significa que vaya a ser seguida necesariamente de la adquisición. Pero ni siquiera esta consideración puede conducir a que se prescinda en el acto de la reserva de toda referencia seria y razonable sobre el destino hipotético concreto de los bienes, pues de otra forma podría desnaturalizarse, como decimos, la propia figura del PMS”.

La doctrina recogida en la sentencia de mención y que supuso, como expresamente se indica en ella, un cambio de criterio con respecto a sentencias anteriores en las que se entendió que es suficiente expresar la finalidad inmediata, a saber, la incorporación de los terrenos reservados al patrimonio Municipal del Suelo, y no la mediata, esto es, el futuro destino a vivien-

das de protección o usos sociales, es de incuestionable aplicación al caso de autos, en el que la urbanizadora recurrente cuestiona la indefinición del uso o destino de la reserva que asegura el Plan Especial. La circunstancia de que en la sentencia de referencia se contemple la adquisición de terreno por el Ayuntamiento y en el caso enjuiciado lo sea por la Administración autonómica al amparo del artículo 99 de la Ley Valenciana, no es obstáculo a la aplicación de la doctrina expresada en aquella sentencia.

Pues bien, en aplicación de la doctrina de mención, necesariamente debemos expresar en primer lugar nuestra discrepancia con el Tribunal de instancia cuando refiere en su fundamento de derecho segundo, siguiendo sentencia anterior de la propia Sala de 9 de diciembre de 2002 que *“la constitución y ampliación de patrimonios públicos del suelo ya sería premisa legitimadora de la expropiación forzosa”*. Es claro que con tal razonar pone de manifiesto que sigue el criterio anterior a la sentencia de 21 de mayo de 2003 que se conformaba con la expresión de la finalidad inmediata (incorporación de los terrenos reservados al Patrimonio Municipal del Suelo) en consideración a que la mediata (el futuro destino a viviendas protegidas y otros usos sociales), ya estaba dispuesta en la Ley y cualquier desviación era susceptible de discutirse en otro pleito.

Sin duda, la expresión de los concretos usos a los que se van a dedicar los terrenos constituye una exigencia en garantía de los ciudadanos frente a abusos cuya constatación no debe posponerse, con los sacrificios que ello supone, a otro pleito, cuando no hay una concreción seria y razonable en la declaración de la *“causa expropriandi”* de la finalidad perseguida.

Siendo el expuesto el criterio que este Tribunal mantiene y que determina necesariamente casar la sentencia de instancia, el tema de litis se traslada a una cuestión muy concreta, a saber, si la referencia en la Memoria del Plan Especial impugnado a propiciar la implantación de un complejo metropolitano de actividades Indicas de carácter terciario recreativo de grandes dimensiones en la ciudad de Alicante, única realmente facilitada para conocer lo proyectado, es suficiente para entender que sí se da cumplimiento a la exteriorización de lo que hemos denominado, siguiendo la sentencia de 21 de mayo de 2003, la finalidad mediata. La respuesta debe ser negativa. El texto de referencia es un ejemplo paradigmático de indeterminación, de vaguedad extrema, en cuanto no permite conocer la concreta finalidad de usos que justifica la expropiación.

La motivación expresada en la Memoria del Plan Especial no cumple la exigencia de concretar la finalidad. La referencia a un complejo con las características que se expresan en la Memoria del Plan Especial impugnado adolece de una mínima especificación que permita conocer lo que se proyecta, con la consiguiente indefensión. Pensemos, y valga solo a título de ejemplo,

las dificultades que la indefinición supone para el ejercicio del derecho de reversión por cambio de uso.

Y si la impugnación de Urbanizadora Santo Domingo, SL, por lo precedentemente expuesto, debe acogerse con respecto a todos los actos recurridos, en cuanto la inexistencia de la “causa expropiandi” residenciada en el Plan Especial acarrea la nulidad de las posteriores y sucesivos actos expropiatorios, igual solución debe darse a la impugnación de las Sras. Elvira Zaida, quienes en sus motivos segundo y tercero también denuncian la indefinición.

Recordemos que es jurisprudencia constante de esta Sala que la nulidad de la declaración de utilidad pública arrastra consigo todo lo actuado posteriormente en el procedimiento expropiatorio. Véanse, entre otras muchas, las sentencias de esta Sala de 24 de julio de 2001, 29 de octubre de 2002 ó 16 de enero de 2003, citadas en la de 10 de noviembre (recurso de casación 2139/2007).

Resta indicar que los términos en que han sido formulados los pedimentos de las demandas limita el pronunciamiento de este Tribunal a declarar la nulidad de los actos recurridos».

(STS de 4 de febrero de 2011. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Trillo Alonso. Ar. 606).

XIII. FUENTES

ESTUDIO DE DETALLE

La naturaleza de disposición de carácter general impide aplicar a los Estudios de Detalle, el procedimiento de declaración de lesividad previsto para los actos administrativos anulables.

«Completamente distinta es la suerte que debe correr el segundo motivo de casación esgrimido, en el que se asegura que el Tribunal *a quo* ha infringido, por indebida interpretación y aplicación, lo establecido en el artículo 103 de la Ley 30/1992, redactado por Ley 4/1999 ya que, efectivamente, como sostiene la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, el procedimiento establecido en el indicado precepto contempla exclusivamente un procedimiento encaminado a *la anulación de actos anulables conforme o lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992*, y, por tanto, no es aplicable a las disposiciones de carácter general, cual es un Estudio de Detalle, aprobado definitivamente el 17 de mayo de 1999 por el Pleno del Ayuntamiento

ahora recurrente, de lo que se dio puntual cuenta a la Administración autonómica demandante en la instancia, quien ni usó el procedimiento previsto en el artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local ni lo impugnó en plazo ante la Jurisdicción, sino que, transcurridos varios años, acudió ante el propio Ayuntamiento interesándole que tramitase un procedimiento de declaración de lesividad de actos anulables, contemplado en el mentado artículo 103 de la Ley 30/1992, lo que, a todas luces, es improcedente, porque el Estudio de Detalle es una disposición de carácter general (puede ser impugnada directamente en sede judicial dentro del plazo establecido en el artículo 46 de la Ley de esta Jurisdicción o, de forma indirecta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la misma Ley).

Es cierto que el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, redactado por Ley 4/1999, establece que, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano de la Comunidad Autónoma si lo hubiese, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la propia Ley, pero, como se recoge en la Exposición de Motivos de la referida Ley 4/1999 y ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 29 de diciembre de 1999 (recurso contencioso 344/1997), 12 de julio de 2006, 16 de noviembre de 2006, 22 de noviembre de 2006, 22 de noviembre de 2006, 28 de diciembre de 2006 y 25 de mayo de 2010, la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera, en ningún caso, como acción de nulidad.

Debiera ser o haber sido, por tanto, el propio Ayuntamiento, ahora recurrente, quien aprobó definitivamente el cuestionado Estudio de Detalle contrario al ordenamiento jurídico de Carreteras del Estado por no respetar las distancias que éste establece, el que debería haber promovido ese procedimiento de revisión de oficio de una disposición general que vulnera la ley u otra disposición administrativa de rango superior, o bien la propia Administración autonómica haber impugnado dicho Estudio de Detalle en sede jurisdiccional, o impugnarlo de forma indirecta, al combatirse en esta vía judicial cualquier acto de aplicación de aquel, pero lo que no cabe es utilizar el procedimiento previsto en el artículo 103 de la Ley 30/1992, que, como con toda corrección apunta la representación procesal del Ayuntamiento, está previsto legalmente sólo para la declaración de lesividad de *actos anulables* conforme al artículo 63 de la misma Ley a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, razones todas por las que el segundo motivo de casación alegado debe ser estimado.

(STS de 16 de febrero de 2011. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 2º. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 1511).

XIV. HACIENDA PÚBLICA

INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO

Lo determinante de que las cuotas sean ingresos de Derecho Público, es que la relación que da origen al ingreso es de naturaleza pública, siendo una prestación patrimonial de carácter público.

«Delimitado el objeto del proceso a los preceptos del Real Decreto que declaran que las cuotas liquidadas por CORES a sus miembros tendrán la naturaleza de ingresos de derecho privado y su impago será reclamado en la jurisdicción civil, hemos de analizar separadamente cada una de estas cuestiones, esto es, primeramente, el precepto que declara que los ingresos por cuotas han de considerarse de naturaleza privada, para después examinar el precepto que declara la competencia de la jurisdicción civil para su reclamación. Pues bien, la cuestión referida a la naturaleza de las cuotas liquidadas por CORES a sus miembros ha sido resuelta ya en la Sentencia de esta Sala Tercera a la que antes hemos mención, de la que hemos transcrito la fundamentación jurídica que aborda esta cuestión. Se decía en aquella ocasión con unos extensos y sólidos razonamientos, que ahora sintetizamos, que atendiendo a la regulación legal de los costes previstos por CORES –tanto los que generan la constitución, almacenamiento y conservación de las existencias estratégicas de cada grupo así como el coste de de las demás actividades– y fundamentalmente, tomando en consideración que la obligación nace de la Ley y no en virtud de un contrato entre las partes y con arreglo a la doctrina de la STC 185/90, las cuotas debían calificarse como ingresos de Derecho Público. Las razones entonces expuestas y la referida declaración sobre la naturaleza pública de los ingresos, que también asumimos ahora, son admitidas también en la Sentencia de la Sala Primera que parte de dicha consideración (apartado A) del fundamento jurídico tercero).

Así pues, habiendo mantenido esta Sala que la obligación de financiar los costes previstos por CORES, a los que ahora se refiere el artículo 25 del Real Decreto impugnado, se configura como una prestación patrimonial que se impone al sector petrolero, encuadrada en el artículo 31.3 CE, esto es, como ingreso público, la declaración contenida en el artículo 3 del Real Decreto impugnado que, contra lo expresamente declarado en nuestros pronunciamientos las califica, sin ningún apoyo jurídico válido, como ingresos de derecho privado, no resulta ajustada a derecho. No cabe admitir la inclusión de dicha calificación en el precepto del Real Decreto que ahora se cuestiona pues, como indicamos, contradice frontalmente nuestra jurisprudencia en la que manejamos las pautas y criterios que la jurisper-

dencia constitucional ha establecido para la caracterización de los ingresos públicos o privados, siendo, por lo demás, relevante –y esencial a estos efectos– la naturaleza pública de la relación que da origen al ingreso.

La argumentación opuesta por el Abogado del Estado se sustenta en esencia en tres razones; en la mención apuntada en el artículo 52 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos y en el artículo 22 del Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, que configura el régimen jurídico de CORES –en su redacción original y en la vigente– en el sentido de que esta entidad actúa en la totalidad de sus actividades en régimen de derecho privado; en la inexistencia de norma alguna que defina los ingresos de CORES como públicos, y en la ausencia de la normativa específica que incluya la expresa referencia al procedimiento de apremio para el cobro de sus ingresos.

Ninguno de los expuestos argumentos modifica la anterior conclusión sobre el carácter público de los ingresos de CORES. Es indiferente, a los efectos debatidos, que no exista una definición normativa de la naturaleza de los ingresos –salvo el precepto analizado– pues, con independencia de su configuración formal, aquella ha de determinarse en atención a sus aspectos sustantivos con arreglo a la norma constitucional (artículo 31.3 CE) y a los criterios, y pautas generales admitidos e interpretados por la jurisprudencia de esta Sala y la jurisprudencia constitucional (por todas STC 185/1995, de 14 de diciembre). Por lo demás, como ya se dijo en la Sentencia de esta Sala Tercera, la circunstancia de que la norma no contemple el acceso al apremio para el cobro de las cuotas no es decisiva para su consideración como ingreso privado, pues –como luego se dirá– tal silencio no impide que al tratarse de un mecanismo de ejecución de las prestaciones públicas, el apremio pueda derivarse como un elemento propio del procedimiento de ejecución de este tipo de prestaciones. Y tampoco la declaración de que la Corporación Derecho Público, CORES, a la que se le conceden poderes de intervención propios de un ente instrumental del Estado para el ejercicio de una importante función pública, actúa en régimen de derecho privado altera el carácter de las cuotas, pues dicha manifestación se refiere a lo que constituye el tráfico general de dicha Corporación, pero no llega a alcanzar a la determinación de la naturaleza de las cuotas debatidas.

Las anteriores consideraciones nos llevan pues, a declarar la nulidad del artículo tercero del Real Decreto 1766/ 2007, de 28 de diciembre, que modifica el apartado cuarto del artículo 25 del Real Decreto 1716/2004 impugnado, en cuanto declara que “las cuotas referidas en los apañados anteriores tendrán la naturaleza de ingresos privados”.»

(STS de 1 de febrero de 2011. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.D. 4ª. Magistrada Ponente Sra. Perelló Doménech. Ar. 1373).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO–ADMINISTRATIVA

MEDIDAS CAUTELARES

El TS recuerda el marco normativo de aplicación de las medidas cautelares, en el que es preciso subsumir las circunstancias y situaciones de conflicto, en cada caso concreto.

«El examen de los motivos alegados pasa por hacer, en primer lugar, una consideración general sobre el mareo normativo de aplicación, pues los preceptos de aplicación son efectivamente las normas cuya infracción se aduce, y luego, en segundo lugar, procederá subsumir el caso examinado en tal orden normativo.

Las medidas cautelares, con carácter general, están concebidas para asegurar la eficacia de la resolución que ponga fin al proceso, evitando que el transcurso del tiempo ponga en peligro el cumplimiento de la resolución de terminación del mismo. Dicho en términos legales, estas medidas pretenden “asegurar la efectividad de la sentencia” (artículo 129 de la LJCA). Con tal propósito, el riesgo derivado de la duración del proceso, el “*periculum in mora*”, se erige, en el artículo 130 de la citada Ley Jurisdiccional, como uno de los presupuestos esenciales para la adopción de la medida cautelar, al tener que tomar en consideración, en la decisión cautelar, que “*La ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso*”. La medida cautelar, por tanto, intenta salvaguardar que la futura sentencia pueda ser cumplida, y que su pronunciamiento tenga un efecto útil, soslayando que se produzcan situaciones irreversibles.

El criterio de la valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, por su parte, es, en este sentido, adicional o suplementario al de la pérdida de la finalidad legítima del recurso, como señala la Sentencia de esta Sala de 10 de noviembre de 2003 destacando que «El criterio de ponderación de los intereses concurrentes es complementario del de la pérdida de la finalidad legítima del recurso y ha sido destacado frecuentemente por la jurisprudencia: “*al juzgar sobre la procedencia (de la suspensión) se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego*”».

Debe subrayarse, a estos efectos, que la decisión cautelar ha de ponderar la medida en que el interés público demanda la ejecución, para adoptar la suspensión en función de la intensidad de los intereses públicos concurrentes. En esta operación jurídica en virtud de la cual se valoran, sopesan y ponderan los intereses en juego comprende tanto los intereses públicos como los de carácter privado, así como el contraste entre los diversos intereses públicos

concurrentes, como acontece en el caso examinado en el que ambas Administraciones, autonómica y local, invocan intereses públicos que confluyen sobre esa misma realidad física.»

(STS de 14 de enero de 2011. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 3º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella. Ar. 76).

XVI. MEDIO AMBIENTE

DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La omisión de la declaración de impacto ambiental y la omisión del trámite preceptivo de consulta previa a la Comunidad Europea, son causa de nulidad de las actuaciones administrativas.

«El primer motivo de tasación debe ser rechazado. Consideramos que la Sala de instancia ha realizado una interpretación adecuada del artículo 6.4 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que se revela conforme a los objetivos de protección del medio ambiente que enuncia el artículo 45 de la Constitución, que se proyecta en la exigencia de respeto al procedimiento medioambiental, en cuanto sostiene que la Comunidad de Madrid omitió, en el procedimiento de aprobación del proyecto de “Duplicación de calzada de la carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey”, un trámite sustancial consistente en realizar una consulta previa a la Comisión Europea sobre la idoneidad de realizar el referido proyecto desde la perspectiva medioambiental, a los efectos de que preste su asentimiento, que estimamos que era preceptivo en este supuesto, en la medida que afectaba a un lugar significado por su elevado valor ecológico, integrado por hábitats naturales y clasificado de Zona de Especial Protección de las Aves, donde habitan especies prioritarias como el águila imperial.

En efecto, compartimos el criterio de la Sala de instancia de que en el artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, cabe distinguir dos supuestos diferenciados respecto del cumplimiento del deber de información a la Comisión Europea, a los efectos de que sea autorizado un proyecto que incida negativamente sobre zonas especiales de conservación. El primer supuesto contemplado en la norma comunitaria europea se refiere a que deban adoptarse medidas compensato-

rias apropiadas para garantizar la coherencia global medioambiental, en cuyo caso, se deben comunicar a las autoridades comunitarias. El segundo supuesto es el relativo a cuando se trate de lugares cualificados por albergar un tipo de hábitat natural prioritario y/o una especie prioritaria, en que es necesaria la previa consulta a la Comisión Europea si se aducen «otras razones imperiosas de interés público de primer orden», que no versen sobre circunstancias relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.

Y de ello, se desprende la conclusión jurídica de que en el supuesto enjuiciado, en razón de las características medioambientales específicas del lugar donde se proyecta la actuación pública, que alberga tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias, no era posible que el Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobase el proyecto de “Duplicación de calzada de la carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey”, sin su sometimiento a la previa consulta de la Comisión Europea, en cumplimiento del referido artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Asimismo, consideramos que la decisión de la Sala de instancia es plenamente congruente con la jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 29 de noviembre de 2006, que determina el alcance de la exigencia de especial motivación y de la obligación de consulta previa a la Comisión Europea, diferenciada de la simple obligación de información de las medidas compensatorias, según lo dispuesto en el artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, imponiendo el cumplimiento de estos requisitos formales cuando concurren las siguientes circunstancias:

«a) La existencia de conclusiones negativas en la previa evaluación del plan o proyecto (párrafo 1º) –circunstancia que por sí solo obliga, como sabemos, a la adopción de medidas compensatorias y a informar de ellas a la Comisión Europea–;

b) Que se trate de un lugar que albergue algún tipo de hábitat natural o alguna especie calificadas de prioritarios (párrafo 2º); y que,

c) No obstante ello, las razones que se aleguen para la autorización tengan la consideración de “razones imperiosas de interés público de primer orden”».

En este sentido, apreciamos que la doctrina jurisprudencial expuesta, resulta plenamente aplicable al caso enjuiciado en este proceso, pues la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto originario fue negativa, el lugar

considerado posee un alto valor ecológico al estar integrado por múltiples hábitats y declarado Zona de Especial Protección para las Aves, y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 21 de julio de 2005, está fundamentado, exclusivamente, en razones imperiosas de seguridad vial.

Asimismo, constatamos que la sentencia recurrida se revela acorde con el principio de interpretación del ordenamiento estatal conforme al Derecho de la Unión Europea, pues el pronunciamiento referido a la exigencia de consulta previa a la Comisión Europea se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia expuesta en las sentencias de 2 de agosto de 1993, 7 de septiembre de 2004 y de 26 de octubre de 2006, que refieren que el artículo 6 de la Directiva 92/43, establece un procedimiento de evaluación medioambiental destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, y, en cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger el inicios ecológicos pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional.

Por ello, cabe rechazar el argumento casacional que formula el Letrado de la Comunidad de Madrid, consistente en que no era necesario someter el proyecto de duplicación de calzada de la carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey, a la previa consulta de la Comisión Europea, pues se basa «en razones patentes de salud humana y de seguridad pública, valores entre los cuales se encuentra la seguridad vial», ya que la equiparación que se postula entre seguridad del tráfico y seguridad pública no está avalada por lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 92A13/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, ni, consecuentemente, por el artículo 6.4 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, que transpone a nuestro ordenamiento jurídico interno parte de la referida Directiva, en la medida en que no cabe sostener una interpretación flexible de las garantías jurídicas de protección de los hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, entre las que se incluye la obligación de previa consulta a la Comisión Europea, que contradiga los objetivos que informan el Derecho Europeo

medioambiental, de garantizar el mantenimiento, o en su caso, el restablecimiento de aquellos hábitats naturales y especies calificados de prioritarios en un estado de conservación favorable y con carácter permanente para proteger su elevado valor ecológico.

El segundo motivo de casación debe ser desestimado, pues consideramos que la Sala de instancia no ha incurrido en error de Derecho al declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 21 de julio de 2005, en cuanto que no ha realizado una interpretación extensiva, extravagante o irrazonable del presupuesto de «prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido» a que alude el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al apreciar la concurrencia de vicios procedimentales de carácter sustancial por la inexistencia de Declaración de Impacto Ambiental y la omisión del preceptivo trámite de consulta previa a la Comisión Europea, exigióles en este supuesto, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la compensación que los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y en el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

En efecto, apreciamos que la Sala de instancia no ha desconocido la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que se expone en la sentencia de 31 de marzo de 2009 al declarar que la falta de declaración de impacto ambiental y la omisión del trámite de consulta previa a la Comisión Europea, constituyen causas de nulidad de pleno derecho, a la luz de lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debido a la esencial transcendencia y sustantividad de dichos trámites, que imposibilitan el control de la Comisión Europea sobre la incidencia medioambiental del proyecto, y cuyo incumplimiento impide al Gobierno de la Comunidad de Madrid comitente adoptar legítimamente, desde la perspectiva medioambiental, la decisión de autorizar el proyecto de “Duplicación de calzada de la carretera M-501. Tramo M-522 a Navas del Rey”.

En último término, cabe significar que la Decisión de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea de 12 de diciembre de 2007, que acepta los compromisos del Gobierno de la Comunidad de Madrid de ajustar el proyecto a las exigencias derivadas de la legislación comunitaria y, concretamente, a una única evaluación de impacto ambiental, que per-

mita subsanar los vicios procedimentales que constituyen el fundamento del fallo de la sentencia recurrida, no hacen perder, sin embargo, su finalidad legítima al recurso de casación, pues, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, expuesta en la sentencia de 26 de octubre de 2006, es en el momento de adopción de la decisión que autoriza la realización del proyecto cuando no debe subsistir ninguna duda razonable, desde un punto de vista medioambiental, sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad medioambiental del lugar afectado.

Por ello, descartamos que el recurso de casación «haya perdido su utilidad», como propugna el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la medida en que mantiene su pretensión de que se case la sentencia recurrida.

En consecuencia con lo razonado, al desestimarse íntegramente los dos motivos de casación admitidos, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Letrada de la COMUNIDAD DE MADRID contra la sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de mayo de 2008 SIC dictada en el recurso contencioso-administrativo 29/2006.

(STS de 14 de febrero de 2011. Sala 3ª, Sec. 3ª. F.D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Bandrés Sánchez-Cruzat. Ar. 1390).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

El trámite de información pública es preceptivo también en el procedimiento de expropiación de urgencia y su omisión ocasiona indefensión a los expropiados, por versar precisamente sobre la relación de bienes cuya ocupación se considera necesaria.

«La cuestión que sustenta el Abogado del Estado en los dos motivos ya fue tratada por esta Sala en numerosas sentencias, pronunciándose sobre la necesidad de un explícito acuerdo.

En la de 10 de noviembre de 2005(sic) –recurso de casación 1754/2006–, seguida por otra de 18 de diciembre de igual año –recurso de casación 4238/2006–, dijimos, y debemos reiterar ahora que: “*En cuanto al trámite de información pública sobre la relación de bienes cuya ocupación se considera necesaria, es verdad que no está expresamente previsto para el procedimiento de urgencia en el art. 52 LEF. No obstante, en vía de desarrollo reglamentario, el art. 56 del REF, tras decir que*

el acuerdo de ocupación urgente debe hacer referencia a los bienes a ocupar, establece que debe recoger asimismo «el resultado de la información pública en la que por imposición legal o, en su defecto, por plazo de quince días, se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate». Además, esta Sala tiene declarado, en todo caso, que el mencionado trámite de información pública es preceptivo también en el procedimiento de urgencia. Así, entre otras, las sentencias de 29 de octubre de 2002 (RJ 2002, 10186) o de 18 de marzo de 2005 (RJ 2005, 3270). La razón es que sólo mediante ese trámite específico pueden los afectados hacerse oír sobre la proyectada expropiación de sus fincas. Esto no ocurre, en contra de lo que afirman el Abogado del Estado y la beneficiaria, en los trámites regulados en los arts. 7 y 10.4 de la Ley de Carreteras, que se refieren a las características generales de la carretera proyectada, no a las concretas fincas que se deberán expropiar para su construcción; es decir, esos trámites versan sobre la oportunidad de la obra que justifica la expropiación, no sobre bienes determinados. De aquí que los afectados no puedan por esos trámites defender sus intereses de la misma manera que pueden hacerlo mediante el trámite de información pública del art. 18 LEP, que sí versa sobre la relación de bienes cuya ocupación se considera necesaria. Y algo parecido puede decirse del trámite previsto en el art. 19.2 LEP; permite sólo la corrección de errores del proyecto de obras que lleva aparejada la declaración de necesidad de ocupación, pero no permite alegar nada con respecto a la necesidad de ocupación misma. De aquí que tampoco pueda suplir al trámite del art. 18 LEP. La conclusión de todo ello es que tiene razón la sentencia impugnada al afirmar que, en el presente caso, no sólo se ha omitido un trámite de información pública preceptivo, sino que dicha omisión ha ocasionado indefensión a los expropiados.»

Pues bien, en aplicación de la expresada doctrina los motivos deben desestimarse.»

(STS de 18 de febrero de 2011. Sala 3ª, Sec. 6ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Trillo Alonso. Ar. 1232).

XX. RESPONSABILIDAD POR APLICACIÓN DE UN REAL DECRETO-LEY

Acción de responsabilidad patrimonial sustentada en el perjuicio irrogado a un particular por la aplicación en una sentencia, de un Real Decreto-Ley posteriormente declarado inconstitucional y nulo.

«A continuación, la Sala aborda la razón de oposición que niega que la invalidación de una norma legal por adolecer de algún vicio de inconstitucionalidad haya de conllevar por sí misma la extinción de todas las situaciones jurídicas creadas a su amparo o la reparación de las desventajas patrimo-

niales ocasionadas bajo su vigencia, considerando que, con ella, lo que se pretende traer a colación es la cuestión de los efectos que ha de producir la declaración de inconstitucionalidad en los procesos en los que se hizo aplicación de la norma inconstitucional así como la de los posibles obstáculos que, para el éxito de la acción indemnizatoria, puedan suponer los pronunciamientos firmes alcanzados en ellos.

Para resolver dicha cuestión, la Sala tiene en cuenta el tenor literal de los artículos 161.1.a) de la Constitución española y 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de ellos extrae una primera conclusión, la de que “(...) *la declaración de inconstitucionalidad (con la única y sola excepción que prevé el inciso final de la segunda de esas normas, sólo referida a los procesos penales o contencioso-administrativos de revisión de resoluciones sancionadoras, en los que la inaplicación de la norma inconstitucional determine un efecto beneficioso para aquél o aquellos contra los que se siguieron esos procesos) deja incólume y no menoscaba el valor de cosa juzgada de la sentencia firme cuya razón de decidir y cuyo pronunciamiento se sustentó en la aplicación de la norma luego declarada contraria a la Constitución.*” FD 7º. párrafo cuarto). A continuación, la Sala califica estas normas limitadoras de los efectos propios del régimen general del instituto procesal de la cosa juzgada como restrictivas o limitativas de derechos y de carácter excepcional y, por ello, procede a interpretarlas de un modo estricto y no extensivo, entendiendo así que las mismas disponen que la cosa juzgada ha de alcanzar a las pretensiones invocadas en el proceso ya fenecido pero no a aquellas que sean distintas de las antes deducidas “(...) *bien porque los sean los sujetos frente a los que se piden: bien porque lo sea el “petitum”, esto es, el bien jurídico cuya protección se solicita,* FD 7º. párrafo noveno).

De dicha interpretación, concluye la Sala afirmando que lo ordenado en los artículos 161.1.a) de la Constitución y 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional “(...) *no impide el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial sustentada en el perjuicio irrogado por la aplicación en la sentencia dotada de ese valor de cosa juzgada de la ley o norma con fuerza de ley luego declarada contraria a la Constitución*”. (FD 7º. párrafo décimo), al no existir identidad entre los bienes jurídicos cuya protección se solicita ya que en el proceso fenecido lo era el derecho o derechos derivados, a juicio del recurrente, de una concreta situación o relación jurídica y en el nuevo proceso lo es el de ser indemnizado por los daños ocasionados en su patrimonio por un tercero que no tenía el deber de soportar. Con ello, la Sala mantiene así el criterio reiterado en la controvertida jurisprudencia que iniciaron las ya mencionadas sentencias de 29 de lebrero, 13 de junio y 15 de julio de 2000 y que, a juicio de la Sala, es el que mejor se ajusta al que rige en materia de ejercicio de acciones de responsabilidad patrimonial contra los listados miembros de la Unión Europea.

Prosigue la Sala afirmando que dicha conclusión es la más adecuada al supuesto enjuiciado ya que la cosa juzgada y la seguridad jurídica no se ven menoscabadas al reconocer la posibilidad de ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial puesto que, por un lado, no existe identidad de partes –la parte contra la que se dirige la pretensión de responsabilidad patrimonial no lo fue en el proceso laboral por despido– y, por otro, el contenido de los derechos y deberes entre el empresario y trabajador despedido, objeto de aquel proceso, no habrá de experimentar modificación alguna.

Llegados a este punto, la Sala analiza si el menoscabo económico alegado por el recurrente reúne los requisitos que legalmente se precisan para que la indemnización sea procedente y de todos ellos –daño electivo, evaluable económicamente, individualizado con relación a una persona o grupo de personas y antijurídico, en el sentido, éste, de que aquel no tenga el deber jurídico de soportarlo– señala que sólo este último es el que se discute por la Administración demanda, al considerar que ninguna duda existe acerca de la concurrencia de los dos primeros, restándole consistencia, por las razones que expone, a las que pudiera suscitar el tercero de dichos requisitos. Entrando de lleno en la antijuricidad del menoscabo, la Sala aprecia que en estos supuestos en los que “(...) *el título de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador lo es la posterior declaración de inconstitucionalidad de la ley o norma con fuerza de ley cuya aplicación irrogó el perjuicio, debe imponerse como regla general o de principio la afirmación o reconocimiento de la antijuridicidad de éste, pues si tiene su origen en esa actuación antijurídica de aquél, constatada por dicha declaración, sólo circunstancias singulares, de clara y relevante entidad, podrían, como hipótesis no descartarse, llegar a explicar y justificar una afirmación contraria, que aseverara que el perjudicado tuviera el deber jurídico de soportar el daño*” FD 10º. párrafo segundo), entendiendo que dicha regla general es la que se desprende de la jurisprudencia iniciada en las sentencias del año 2000 y que no resulta desvirtuada por las sentencias citadas por la Administración demanda en su escrito de contestación a la demanda, al abordar casos distintos.

La conclusión a la que llega la Sala sobre la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño se fortalece con la regulación contenida en la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, surgida tras la convalidación del Real Decreto–ley 5/ 2002, ya que la decisión del legislador de derogarlo de modo expreso, reintroduciendo nuevamente la obligación de pago de los salarios de tramitación en los supuestos de despido improcedente en que el empresario optara por la extinción de la relación laboral, equivale a “(...) *desautorización de la supresión que había introducido el RDL por no apreciar el legislador, en suma, que ese interés general o esos criterios u objetivos demandaran en ese momento, ni en el tan inmediatamente anterior en que el RDL fue aprobado, aquella supresión de los salarios de tramitación* FD. 11, párrafo tercero).

Por otro lado, descarta la Sala que la Disposición transitoria primera de dicha Ley 15/2002, genere el efecto de sanar la antijuridicidad del daño ya que “(...) *la posterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad del RDL origina para éste, a falta o en ausencia de un pronunciamiento de signo contrario que se contuviera en la sentencia constitucional, una invalidez con efectos ex tunc, que la retrotraen al momento mismo en que entró en vigor. Y además, porque si aquella decisión del legislador es equiparable a nuestro juicio a una desautorización de la supresión introducida por el RDL, ello conduce o debe conducir a ceñir el significado y trascendencia de aquella Disposición transitoria al propio de las de su naturaleza, esto es, a fijar los efectos de la sucesión temporal de normas, pero no a atribuirle después de declarada la inconstitucionalidad y nulidad de la norma precedente un efecto equivalente a dotar de juridicidad un daño que como regla general o de principio es antijurídico*” (FD 12. párrafo segundo).

Por último, la Sala, antes de entrar a valorar la concreta cantidad que ha de reconocerse en concepto de indemnización, rechaza que el hecho de que la sentencia que puso fin al proceso laboral por despido no reconociera al trabajador la cantidad denominada salarios de tramitación tenga virtualidad para eliminar la relación causal existente entre la norma inconstitucional y la lesión cuya reparación se pretende, ya que dicha falta de reconocimiento fue consecuencia de la aplicación del entonces vigente Real Decreto-ley.»

(STS de 8 de febrero de 2011. Sala 3ª, Secc. 4ª. F.D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Martí García. Ar. 623).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

PLAN ESPECIAL

Se declara la nulidad del Plan Especial de sistema general y centro de transportes intermodal de mercancías de Córdoba, por omisión del preceptivo Estudio Económico-Financiero.

«En el tercer motivo, por el mismo cauce del art. 88.1 d) LRJCA, se denuncia vulneración del artículo 77 del citado Reglamento de Planeamiento.

El motivo insiste en que el Capítulo de la Memoria del Plan titulado “*Evaluación Económica de la actuación*” no puede hacer las veces del estudio económico-financiero, porque debe ser un documento separado conforme al art. 77 RP y –realizándose el Plan Especial por expropiación– mal puede evaluarse la viabilidad económica del Plan Especial cuando no se incluye una partida de gasto tan importante como el coste de expropiación de terrenos situados en un lugar de gran valor de Córdoba.

El motivo está bien fundado y debe prosperar. La sentencia recurrida considera aplicable al caso el artículo 77 del Reglamento de planeamiento estatal que invoca la recurrente y así resulta –en efecto– del juego de los artículos 14.4 y 19.1 de la LOUA.

En tal estado de cosas no es posible compartir que las partidas de evaluación económica de la actuación, a las que se reduce la evaluación económica que consta en la Memoria, cumplan la función de asegurar la viabilidad económica del planeamiento que corresponde al *Estudio económico-financiero*. El contrarecurso del Ayuntamiento de Córdoba ha señalado que el art. 12 de la Ley 5/2001, de 4 de junio, reguladora de las áreas de transportes de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía prevé también un programa y estudio económico-financiero. El alegato no es suficiente porque el *Estudio económico-financiero* es un documento que debe constar en el Plan Especial en litigio, como instrumento de planeamiento urbanístico, conforme a la jurisprudencia de esta Sala, que se va a exponer.

En el caso de planes especiales la jurisprudencia de esta Sala advierte que su documentación debe incluir el *Estudio económico-financiero*. No ha existido ninguna jurisprudencia que haya devaluado la importancia del referido Estudio, entre otras razones, porque el ordenamiento urbanístico no lo permite: La exigencia del Estudio económico financiero –ha dicho, por todas, la Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de diciembre de 2009– es inconclusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en los Planes más importantes y en los más modestos.

Así, el artículo 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/78, de 23 de junio, exige que la documentación de los Planes Directores Territoriales contenga unas bases de carácter técnico y económico, que forman los Programas de Actuación; el artículo 37.5 exige el Estudio Económico Financiero entre la documentación de los Planes Generales; el artículo 57.6 lo impone para los Planes Parciales; el artículo 77.2. g) lo requiere para los Planes Especiales; el artículo 74.1.f) lo establece para los Programas de Actuación Urbanística; únicamente los artículos 95 a 97 del citado Reglamento guardan silencio sobre esta exigencia para las Normas Subsidiarias, que ha sido llenado en sentido positivo por la jurisprudencia (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1992, 31 de mayo de 2001, 28 de octubre de 2009, 30 de octubre de 2009 y 12 de febrero de 2010).

Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo.

No es preciso que consten en el Estudio económico financiero las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las inversiones del Plan, pero sí es necesario que se proporcionen cuáles son las indicadas fuentes de financiación con que se puede llevar el Plan a la realidad. No se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado en el planeamiento es posible económicamente y que se expresen también los medios para garantizar su ejecución (Sentencias de 17 de septiembre de 2010, 5 de julio de 2010, 18 de diciembre de 2009, 17 de diciembre). En el presente caso el Plan Especial recurrido no contiene un documento independiente de Estudio económico-financiero pero, con independencia de esa insuficiencia formal que podría no ser determinante, resulta que, en lo sustantivo, el folio –único– que se dedica en la Memoria del Plan recurrido a lo que se denomina “*evaluación económica de la actuación*” es claramente insuficiente y no puede ser considerado como equivalente del *Estudio económico-financiero*, conforme al art. 77 RP y a la interpretación que le ha otorgado nuestra jurisprudencia. La citada evaluación económica de la Memoria se reduce a una enumeración desnuda de partidas económicas globales, que resulta ayuna de cualquier indicación de su sentido y de si existen –o no– las fuentes de financiación que posibilitarían su ejecución práctica, así cómo se financiará la obtención de los terrenos mediante la expropiación forzosa. Como señala la parte recurrente, mal puede evaluarse la viabilidad económica del Plan Especial cuando no se incluye una partida de gasto tan importante como el coste de expropiación de los terrenos.

Esta circunstancia nos conduce a la estimación del tercer motivo de casación, que comporta la revocación de la sentencia recurrida y la nulidad del repetido Plan Especial, por falta del *Estudio económico-financiero*.

Procede en su lugar, al resolver conforme a Derecho –ex art. 95.2 LRJCA– rechazar la falta de legitimación opuesta en la instancia y declarar, como declaramos, la nulidad de la resolución de 31 de enero de 2005 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía que aprueba el Plan Especial de Sistema General SG-CTIN, Centro de Transportes Intermodal “El Higuerón” de Córdoba, así como de la resolución de 15 de abril de 2005 que ordena la publicación de la resolución anterior. Todo ello por la expresada falta, en la documentación del Plan Especial, del “*Estudio Económico Financiero*” que exige el art. 77 RP, en relación con los Arts. 14.4 y 19.1 de la LOUA, vicio del citado Plan Especial que deberá ser subsanado, en caso de que la Administración proceda a una nueva aprobación.»

(STS de 16 de febrero de 2011. Sala 3ª Sec. 5ª. F.D. 4º, 5º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Rodríguez-Zapata Pérez. Ar. 1504).