

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Tribunal Supremo

I. ACTO ADMINISTRATIVO

DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La omisión de referencia alguna sobre las alternativas a la ubicación de la explotación minera, es determinante de vicio de anulación conforme al artículo 63 de la Ley 30/1992.

“No es necesario abundar en razones que evidencien la flagrante conculcación por la Sala del Tribunal territorial de lo establecido en los preceptos invocados en el primer motivo de casación y su apartamiento de la doctrina jurisprudencial también citada como infringida.

Basta recordar que el artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, establece que los Proyectos a que se refiere el artículo anterior, entre los que está el que nos ocupa para la explotación de una cantera en suelo no urbanizable protegido, contendrán, al menos, entre otros, « una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales », exigencia minuciosamente desarrollada en los artículos 7,8, 9 y 10 del Real Decreto 1131/88, de 30 de septiembre , que aprueba el Reglamento para la ejecución del anterior Real Decreto Legislativo.

Respecto de la jurisprudencia citada en el segundo motivo de casación, en nuestra Sentencia de fecha 30 de noviembre de 2012 (recurso de casación 2482/2009), recapitulando la doctrina consolidada, declaramos que « es propio de la naturaleza de los estudios de impacto ambiental que especifiquen las distintas alternativas de la solución adoptada, entre las que se encuentran también las referentes al emplazamiento, siendo muy reveladora este respecto el artículo 5.2 de la Directiva 1985/337 ».

La estimación de los dos primeros motivos de casación alegados no sólo es determinante de la anulación de la sentencia recurrida sino que hace inne-

cesario el examen del resto de los invocados para que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, resolvamos lo que corresponde dentro de los términos en que aparece planteado el debate, que se circunscribe a decidir si el defecto de análisis de alternativas en la evaluación de impacto ambiental del proyecto de explotación de la cantera en suelo no urbanizable protegido es o no determinante de la anulación de la autorización concedida por el acuerdo impugnado.

Al pronunciarnos acerca de tal cuestión, hemos de rechazar lo alegado por la representación procesal de la entidad mercantil, demandada en la instancia y ahora recurrida en casación, acerca de que del documento aportado con el número 5 junto con la demanda y de las declaraciones testificales de los redactores del proyecto de explotación de la cantera se desprende que se estudiaron las diferentes alternativas, ya que ese estudio o análisis acerca de las alternativas posibles no cabe confundirlo ni reducirlo al hecho de que los redactores del proyecto manifestasen que analizaron diferentes emplazamientos, ni esa deficiencia en el estudio o evaluación de impacto ambiental impone al demandante la carga de probar que el emplazamiento elegido para la explotación de la cantera no es el más idóneo.

En definitiva, como ya nos hemos pronunciado en todas esas Sentencias citadas por la representación procesal de la Corporación recurrente al articular el segundo motivo de casación aducido, el defecto de examen de alternativas en la evaluación de impacto ambiental conlleva no sólo la anulación de la sentencia recurrida sino la de la resolución administrativa impugnada en la instancia por haber infringido lo establecido en los preceptos citados en el primer motivo de casación, determinante de su anulación conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 63.1 y 2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68.1.b), 70.2 y 71.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con la consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo sostenido en la instancia “

(STS de 25 de febrero de 2015. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 2º y 3º. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate)

(ROJ: STS 1009/2015. Nº Recurso: 755/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS MUNICIPALES

El artículo 65 de la Ley 7/1985 atribuye a la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, la posibilidad de requerir a las entidades locales la anulación de los actos o acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico o la de impugnarlos directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En los casos de solicitud de información ampliatoria, el dies a quo tanto para el requerimiento de anulación como para, en su caso, la interposición del recurso contencioso-administrativo, es el día de entrada de la ampliación de la información solicitada en la Administración estatal o autonómica.

“Considera al respecto la Administración autonómica recurrente que el cómputo del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo ha de realizarse desde la comunicación de la ampliación de información debidamente solicitada, pues la interrupción de los plazos a la que alude el artículo 64 de la Ley de Bases de Régimen Local afecta exclusivamente a los casos de impugnación, previo requerimiento de anulación a la corporación local, pero no a los de impugnación directa de acuerdos municipales. La sentencia parte por ello de un error, pues no discrimina entre las dos vías de impugnación -directa o con requerimiento previo- que prevé el artículo 65 de la citada Ley de Bases. En el caso presente resulta de aplicación el artículo 65.4 de dicha norma, que se remite a la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la que se establece un plazo de dos meses para la interposición del recurso contencioso-administrativo; plazo este cuya interrupción no es posible. Invoca al efecto las sentencias de este Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2007 (recurso de casación nº 7415/2002) y 27 de noviembre de 2011 (recurso de casación nº 4090/1996) y la más reciente de 24 de mayo de 2012 (recurso de casación nº 1602/2010), así como otras que en ésta última se mencionan, en todas las cuales se indica que la solicitud de complemento de información suspende el plazo previsto para el requerimiento de anulación -según lo dispuesto en el artículo 65.2 de la Ley de Bases de Régimen Local pero no así el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. No obsta a tal conclusión, concordante con la adoptada por esta Sala en otros asuntos semejantes, la circunstancia peculiar de este asunto, en que fueron necesarios dos requerimientos diferentes, y no uno sólo, para la obtención de la información precisa que se reclamó al Ayuntamiento de Granada. En efecto, en este asunto fue recibida la notificación del Estudio de Detalle impugnado -anterior a la publicación en el Boletín Oficial de la Pro-

vincia, lo que es un dato aquí irrelevante- el 28 de febrero de 2007 y el requerimiento de ampliación de información fue remitido por la Junta de Andalucía el 3 de abril -y recibido el 12 de abril siguiente en la Corporación local- dando lugar a una respuesta claramente denegatoria del Vicepresidente de la Gerencia de Urbanismo, remitida a la Junta de Andalucía el 25 de abril de 2007 -con salida el 2 de mayo-, en que se refleja un fútil pretexto para no dar cumplimiento a su deber legal, con la consecuencia de que no fue enviada la copia del expediente solicitado. Esto justifica plenamente la necesidad de un segundo requerimiento, remitido el 11 de mayo de 2007, éste sí adecuadamente cumplimentado con el envío del expediente completo del Estudio de Detalle, necesario para que la Administración autonómica pudiera valorar con plenitud de conocimiento la existencia de razones jurídicas para proceder -o no- a su impugnación jurisdiccional.

El hecho de que, en el caso examinado, fuera necesario un doble requerimiento de ampliación de información obedece, de modo causalmente directo, a la falta de cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Granada del primeramente formulado, actitud de la que no podría jurídicamente derivarse ventaja alguna. Por tanto, la falta de remisión de la información pedida no sólo justifica el proceder de la Junta de Andalucía -y descarta, en consecuencia, toda idea dilatoria en la reiteración por segunda vez de la información en principio denegada-, sino que desacredita al mismo tiempo el razonamiento expresado en la sentencia de instancia, y no sólo por la fragmentación en periodos de días que en ella se trata de explicar, en relación con el cómputo del plazo legal de interposición del recurso jurisdiccional, que la ley expresa en meses (art. 46.1 LJCA), sino también porque tal división en días en que se traduciría esa interrupción del plazo -que ya hemos considerado indebida- tampoco estaría justificada desde la perspectiva de la aptitud o idoneidad objetiva del estudio de detalle frente al que la Administración autonómica se planteaba eventuales dudas de legalidad, pues no puede correr plazo alguno de interposición del recurso jurisdiccional cuando la Administración legitimada para hacerlo aún no cuenta en su poder con los elementos de juicio precisos para afrontar la impugnación de que se trate en cada caso”.

(STS de 18 de febrero de 2015. Sala 3ª. Secc. 5ª. F. D. 4º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Navarro Sanchis)

(ROJ: STS 608/2015. Nº Recurso: 399/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DESPIDO COLECTIVO

Se declara la nulidad del artículo 35.3 del Real Decreto 1483/2012, regulador de las especialidades que las causas justificativas del despido colectivo presentan, cuando la empresa es una entidad (pública o privada) de las contempladas en el artículo 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

“La otra cuestión de legalidad ordinaria planteada por las demandantes se refiere al art. 35.3 del Reglamento. Este precepto regula las especialidades que las causas (técnicas y económicas) justificativas del despido colectivo presentan cuando la empresa es una entidad (pública o privada) de las contempladas en el art. 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Pues bien, esta Sala considera que asiste la razón a las demandantes. El art. 35.3 del Reglamento introduce dos criterios bastante precisos para determinar si hay insuficiencia presupuestaria, a saber: el déficit presupuestario de la Administración Pública de referencia en el ejercicio anterior, y la minoración de créditos en un 5% en el ejercicio corriente o en un 7% en los dos ejercicios anteriores. Y seguramente ambos criterios pueden reflejar situaciones de insuficiencia presupuestaria; es decir, situaciones en que la empresa no dispone de una previsión de ingresos suficiente para hacer frente a los servicios públicos que tiene encomendados. Ahora bien, lo que la norma legal de referencia -esto es, la actual disposición final 20a del Estatuto de los Trabajadores- configura como causa justificativa del despido colectiva no es la mera insuficiencia presupuestaria, sino la “insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente”. Esta importante adjetivación está literalmente ausente en el art. 35.3 del Reglamento y, sobre todo, este precepto reglamentario no responde a la exigencia legal de que la insuficiencia presupuestaria sea persistente: el simple déficit presupuestario de la Administración Pública de referencia en el ejercicio anterior no implica forzosamente tal persistencia; y en cuanto a la minoración de créditos, aun cuando pueda a veces ser indicio de dicha situación, no conduce ineluctablemente a ella. Más aún, este criterio reglamentario supone una desviación del criterio legal, consistente en un dato material o sustantivo -como es la imposibilidad de financiar los servicios públicos encomendados- sustituyéndolo por un dato puramente formal.

El presente recurso contencioso-administrativo debe, por ello, ser estimado en este extremo; lo que comporta la anulación del mencionado inciso del art. 35.3 del Reglamento”.

(STS de 19 de mayo de 2015. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Díez-Picazo Giménez)

(ROJ: STS 2049/2015. Nº Recurso: 836/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

IV. BIENES PÚBLICOS. AGUAS

Los Planes hidrológicos han de contener, conforme al artículo 42.1, b del TR de la Ley de Aguas, la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras. Sin embargo no son los recursos hídricos los que han de ajustarse a los planeamientos urbanísticos generales proyectados, sino que son los planes de urbanismo los que deben tener en cuenta, antes de su aprobación (artículo 25.4 TR de la Ley de Aguas), la suficiencia de recursos hídricos que comportan sus actuaciones.

“La impugnación del Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, se sustenta, a tenor del escrito de demanda, sobre las siguientes razones.

La asignación de recursos hídricos realizada por el plan hidrológico impugnado, respecto del ámbito territorial del “Plan Écija y otros”, no es conforme a Derecho, por vulnerarse el principio de satisfacción de demandas de aguas al que se somete la planificación hidrológica, que ha de atender demandas presentes y futuras. Se sostiene que al tiempo de realizarse la demanda es cierto que se tramita un procedimiento de revisión del aprovechamiento y la modificación de las condiciones esenciales de la concesión de la que es titular el Consorcio recurrente, pero lo relevante es que el plan impugnado no ha tenido en cuenta los crecimientos de población, que estaban previstos en los instrumentos de planeamiento.

Respecto de la asignación de recursos realizada por el plan hidrológico impugnado, para el ámbito territorial del “Plan Écija y otros”, debemos adelantar que la pretensión de nulidad que se esgrime por esta causa no puede prosperar, por las razones que seguidamente expresamos.

Con carácter general, la “satisfacción de las demandas de agua” constituye uno de los objetivos primarios de la planificación hidrológica, ex artículo 40.1 del TR de la Ley de Aguas, y artículo 1 del Reglamento de Planificación Hidrológica, que recoge junto a esa satisfacción de las demandas de agua, los demás objetivos, que son, alcanzar un buen estado de las aguas, proteger el dominio público hidráulico, y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial.

Acorde con tal previsión, uno de los contenidos de los planes hidrológicos ha de ser la descripción general de los usos (artículo 42.1.b/ del TR de la Ley de Aguas), lo que incluye “ la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros” (apartado c). Esta asignación y reserva se trasladada al plan impugnado, en cuyo artículo 27 también se incluye, como uno de sus principios generales, que “ la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros”.

Pues bien, la cuestión que resume lo alegado en la demanda es si la asignación de recursos contenida en el apéndice 7 debió, o no, incluir el aumento de población que comporta la aprobación de los nuevos planeamientos generales, en algunos de los municipios a los que el Consorcio recurrente presta el servicio de abastecimiento de agua potable. Lo que incrementarla, a juicio de la recurrente, la población total a abastecer, incluidos dichos previsibles crecimientos, a 260.019 habitantes. Cuando la población permanente que fija la Confederación Hidrográfica asciende a 203.341 habitantes.

Efectivamente la recurrente parte de la conformidad a Derecho de las previsiones del plan en lo relativo a la satisfacción de lo que eran demandas actuales de aguas, pero no a las futuras derivadas de los crecimientos de población previstos en el planeamiento urbanístico general. Teniendo en cuenta que hay una revisión, durante la sustanciación del recurso contencioso administrativo, a que se somete el propio plan, que debe concluirse ante de finalizar el año en curso, según aduce el Abogado del Estado, para la adaptación de las demandas de agua.

La asignación de recursos hídricos para las demandas de agua presentes y futuras, que prevé el citado artículo 42.1 .b/ del TR de la Ley de Aguas, hace referencia al crecimiento natural de la población y no a las previsiones derivadas de la mera aprobación de los planeamientos generales en los diferentes municipios. Para tener en cuenta dicha demanda futura, el proceso urbanizador debe encontrarse en su fase final, y haber contado con la participación de la Confederación Hidrográfica, mediante el informe previsto en el artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas.

No son los recursos hídricos, por tanto, los que han de ajustarse a los planeamientos urbanísticos generales proyectados y simplemente aprobados. Es al contrario, son los planes de urbanismo los que deben tener en cuenta, antes de su aprobación, como dispone el citado artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas, la suficiencia de recursos hídricos, que comportan sus actuaciones.

No parece necesario insistir, a estos efectos, en que la razón de ello es que el agua es un bien escaso y esencial para la vida, que no puede incrementarse por la simple voluntad del hombre. Y desde luego no está en cuestión que el abastecimiento de las poblaciones ocupa el primer lugar en el orden de pre-

ferencia del uso de las aguas, ex artículo 60.3 del TR de la Ley de Aguas. Los crecimientos de población, en definitiva, que fundamentan las demandas futuras han de ser ciertas y racionales, evaluadas por la Administración hidráulica, y ajustadas a criterios objetivos, ajenos a los vaivenes económicos. Téngase en cuenta que las previsiones de la recurrente se basan en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006, en el que el contexto económico podía augurar unas previsiones que la realidad luego ha desmentido.

Los cálculos que formula la recurrente, además, se basan en las necesidades que expone el propio Consorcio de Abastecimiento del Plan Écija, en el documento nº 2, aportado con la demanda. En dicho documento, el Presidente del Consorcio recurrente toma en consideración los límites que fija el citado Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y los eventuales planeamiento generales, lo que no es una demanda futura de recursos hídricos, sino meras conjeturas”.

(STS de 6 de marzo de 2015. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 3º y 4º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella)

(ROJ: STS 924/2015. Nº Recurso: 321/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN

Las Cámaras pueden desarrollar también actividades de carácter privado, siempre que no sean contrarias a su naturaleza y fines jurídicos públicos. Estos serían los únicos límites al libre desarrollo de sus intereses privados.

“Sobre la participación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en actividades educativas.

La entidad recurrente considera que la cuestión de fondo que se debate en el pleito es si la Cámara de Comercio de Sevilla puede, a tenor de la legislación estatal que le es de aplicación, impartir formación universitaria o profesional reglada. Entiende que la Sentencia impugnada olvida que las Cámaras oficiales son corporaciones de derecho público sustraídas del principio de autonomía de la voluntad y que, en consecuencia, sólo pueden actuar mediante atribución de potestades. Y, concluye, ni la legislación estatal ni la autonómica de Andalucía conceden a las Cámaras de Comercio competencia alguna en materia de formación universitaria y profesional reglada.

Las Cámaras tienen su razón de ser, afirma, en la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación y la prestación de servicios a las empresas que ejerzan las indicadas actividades, dentro del marco de una atribución legal de competencias, no del principio de autonomía de la voluntad. Y el artículo 2 de la citada Ley básica 3/1993 califica la actividad formativa de las Cámaras de Comercio como una función de carácter público administrativo, limitándola a difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa, así como a funciones de colaboración con las administraciones educativas en el ámbito de la formación profesional reglada y a colaborar en programas de formación permanente establecidos por las empresas.

En su opinión, las Cámaras no pueden participar de otra manera en funciones educativas, de forma que no pueden desarrollar actividades de formación reglada de carácter universitario y profesional, por lo que también estaría vedado promover o participar en sociedades mercantiles que las ejerzan, posibilidad ésta contemplada en el artículo 2.4 de la referida Ley básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Añade que la Sala de instancia no ha entrado en ese debate, limitándose a señalar que tal formación reglada no resulta prohibida a las Cámaras.

El motivo no puede prosperar. La parte recurrente parte de una premisa errónea, cual es entender que la naturaleza jurídico pública de las Cámaras les veda desarrollar cualquier otra actividad al margen de las funciones jurídico-públicas previstas por la ley. Sin embargo, aunque sin duda tienen tal naturaleza jurídica pública en la medida en que la Ley les define como corporaciones de derecho público y les atribuye determinadas funciones públicas, tienen también una base asociativa jurídico privada y pueden desarrollar actividades de esa naturaleza, dentro del marco que les reconoce la ley. Lo anterior queda claramente establecido en la invocada Ley básica 3/1993. En efecto, en el mismo artículo 1 en el que se les define como corporaciones de derecho público y se les califica como “órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas” se añade que eso es “sin menoscabo de los intereses privados que persiguen”. Son pues entidades de naturaleza mixta y si bien la Ley les atribuye expresamente unas funciones de carácter público administrativo en el artículo 2, ello no obsta, en contra de lo que afirma la recurrente, a que desarrollen otras actividades de carácter privado siempre que las mismas no sean contrarias a su naturaleza y fines jurídico públicos, que sería su único límite dado que la Ley no contiene ninguna prohibición expresa respecto a las actividades que pueda desarrollaren pro de sus intereses privados.

A este respecto, hay que tener presente que el apartado 4 del citado artículo 2 de la Ley (como recuerda la propia recurrente), prevé incluso la posibilidad de que para el adecuado desarrollo de sus funciones las Cámaras pueden “promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles”, previa autorización de la Administración tutelante. De lo que cabe concluir que el legislador no ha considerado incompatible, sino precisamente lo contrario, el cumplimiento de sus finalidades jurídico públicas, con la participación en sociedades mercantiles. Y tal previsión lleva a la conclusión, contraria a lo afirmado por la recurrente, que tales participaciones serían también posibles para las Cámaras -sin la necesidad de autorización administrativa- en la defensa de sus intereses privados. Y en ningún precepto de la Ley puede deducirse la exclusión de actividades educativas de cualquier índole, que previamente están relacionadas como una función jurídica pública expresamente mencionada. De hecho, la recurrente impugnó el acuerdo del Pleno de la Cámara de participar en las sociedades mercantiles educativas ante la Junta de Andalucía, la que entendió que la actuación era de naturaleza jurídico privada, lo que le llevó a inadmitir el recurso.

Dicho lo anterior, es claro que el motivo ha de ser desestimado. No es preciso recurrir, en efecto, al elenco de funciones público administrativas enumeradas en los números del artículo 2 de la Ley para ver si encaja o no en ellas la participación en una sociedad mercantil dedicada a la enseñanza reglada, si bien no es inconveniente resaltar que en dichas funciones sí está presente el desarrollo de actividades educativas (apartado 2.c: “difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa”) aunque no sean de carácter reglado. Y por otra parte, tal como destaca la Sentencia recurrida, en la cláusula genérica del apartado 3 del mismo artículo 2 se contempla expresamente que las Cámaras “podrán llevar a cabo toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades y, en especial, establecer servicio de información y asesoramiento empresarial”, cláusula genérica que sin duda puede amparar la participación en empresas mercantiles de carácter educativo.

Pero como hemos dicho antes, tratándose de una actividad propia de derecho privado no incompatible con las finalidades que la Ley atribuye a las Cámaras - sino, al contrario, relacionada como alguna de ellas-, no existe ninguna restricción para que, incluso sin necesidad de autorización de la Administración tutelante, una Cámara participe en una sociedad mercantil educativa en la que se impartan enseñanzas universitarias o profesionales regladas, en la medida en que entidad cameral considere que dicha actuación

favorece sus funciones legales, como lo entendió el acuerdo del Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla del que trae causa la presente litis.

Conviene señalar, para concluir, que si bien la Ley en cuestión ha sido derogada por la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (Ley 4/2014, de 1 de abril), el tenor de la nueva Ley reitera las previsiones anteriores en términos muy semejantes. Puede decirse que se refuerzan las funciones de colaboración y participación en tareas educativas (art. 2.1 .e y 2.g). Y en lo que respecta a participación en entidades mercantiles, queda claramente refrendada por lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del mismo artículo 2, análogos a los correspondientes ya citados del artículo de la Ley aplicable al presente supuesto”.

(STS de 9 de abril de 2015. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Espín Templado)

(ROJ: STS 1786/2015. Nº Recurso: 148/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO

PRECIOS PÚBLICOS DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

La fijación de precios públicos por la Comunidad Autónoma ha de hacerse de acuerdo con los datos económicos necesarios para establecer el coste de la prestación del servicio.

“Siguiendo con la denuncia de las infracciones del ordenamiento jurídico, en las que, a “juicio de la recurrente, incurre la sentencia recurrida, debemos adelantar, respecto del motivo tercero, que, efectivamente, la sentencia incurre en la vulneración del artículo 81.3.b) de la Ley Orgánica de Universidades.

Ciertamente la atribución de la competencia —como señalamos en nuestra sentencia dictada en el recurso de casación nº 1959/2013 de la misma fecha que la presente— para fijar los precios públicos corresponde, en el ámbito educativo y respecto de los estudios para la obtención de los títulos de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, a la Comunidad Autónoma.

Esta es la conclusión que se extrae de la lectura del artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades , cuando señala que en el ca-

so de los estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, como sucede en este caso pues el Decreto impugnado en la instancia se refiere expresamente, y en idénticos términos que el citado artículo 81.3.b), a dichos títulos académicos “títulos de master” (artículo 1.1), “los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma” (artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001).

Esta fijación de los precios públicos, legalmente atribuida a la Comunidad Autónoma, equivale, si nos atenemos a su sentido literal, a” determinar, limitar, precisar y designar de modo cierto”, según la RAE. Pues bien, cuando la Administración de la Comunidad Autónoma señala únicamente una cifra mínima, significa que no es está determinando y designando, de modo cierto, el precio público, se está haciendo una aproximación, desvinculada del coste de la prestación del servicio (al reconocerse que no se tienen datos sobre dichos costes para su completa determinación), mediante el establecimiento de una cantidad superior, o inferior (según los Decretos 71 y 66 de 2012), que limita, pero no fija, la posterior fijación de la cuantía del precio público por la Universidad.

Además de esta inicial referencia al sentido gramatical y literal del verbo utilizado, que hace esta atribución de la competencia en la Ley 6/2001, sucede también que lo que indica el citado artículo 81.3.b) no es que la Comunidad Autónoma establezca un límite y los precios públicos, luego, los fije la universidad correspondiente. No. El sentido de la mentada norma es justamente el inverso. Es decir, que” dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria”, será, luego, la Comunidad Autónoma quién fije, determine de modo cierto y no por cercanía, la cuantía del precio público. Teniendo en cuenta, claro está, los costes de la prestación del servicio, que se relacionan para cada enseñanza en el expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001, concretamente para los títulos de master en el apartado 2o de dicho artículo 81.3.b).

> Consideramos que carece de consistencia, a estos efectos, la razón esgrimida en la sentencia, para eximir a la Administración del ejercicio completo de dicha atribución fijando los precios públicos, pues la falta de datos relevantes, no suministrados por la propia Universidad a la Comunidad ahora recurrida, no es razón bastante para trasladar a la Universidad el ejercicio de dicha potestad. Así es, los datos económicos necesarios para establecer el coste de la prestación del servicio, que es el criterio legal que ha de seguirse para fijar la cuantía del precio público, han de ser entregados, en todo caso, por la Universidad a la Administración de la Comunidad Autónoma, y ésta dispone al efecto de todos los mecanismos que establece el ordenamiento jurídico para alcanzar dicho objetivo. Pero lo que no puede es

trasladar a la Universidad ese cometido, compartiendo esa potestad para la fijación del precio público, alterando el orden legal lógico que establece el expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001.

Tampoco dicha circunstancia, la ausencia de datos económicos, puede servir de disculpa para no fijar el precio público y hacer una mera aproximación al mismo, pues ello es tanto como reconocer que esa previsión se encuentra desvinculada del coste de la prestación del servicio. Y ese evidenciado desconocimiento sobre el valor de lo que cuesta prestar el servicio educativo, hace quebrar la propia naturaleza del precio público como contraprestación pecuniaria que se satisface por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público cuando, prestándose también los servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados, ex artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos”

(STS de 14 de mayo de 2015. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 5º y 6º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella)

(ROJ: STS 2165/2015. Nº Recurso: 4026/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XVI. MEDIO AMBIENTE

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

Los Planes, Programas y sus modificaciones se someten a evaluación ambiental estratégica tanto cuando sean marco para futuras autorizaciones de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, como cuando puedan tener por sí mismos efectos significativos en el medio ambiente.

“Como hemos indicado, la representación procesal de la Asociación recurrente sostiene que éste es el caso de la modificación puntual del Plan General impugnada, pero la Sala de instancia afirma que tal modificación no establece « el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental», sino que las infraestructuras que se contemplan en la referida modificación puntual requieren simplemente la correspondiente licencia ambiental y no la evaluación a que están sujetos determinados proyectos.

Pues bien, dando por correcta tal interpretación del ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es decir que la modificación

puntual del Plan General de Ordenación Urbana, aprobada en el acuerdo municipal impugnado, no va a servir de marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, tampoco es posible, conforme a lo establecido en la mencionada Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, y en la Ley, que la transpone al ordenamiento interno español, 9/2006, de 28 de abril, excluir de antemano la evaluación ambiental de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana en cuestión.

Con posterioridad a la aprobación de la modificación puntual del Plan que ahora enjuiciamos, la Ley de suelo 8/2007, de 28 de mayo, y su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su artículo 15.1 han establecido que «los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso».

En este mismo sentido y con idéntico alcance, la Ley 9/2006, de 28 de abril, en su Disposición Adicional tercera, había establecido que «la evaluación ambiental realizada conforme a esta Ley no excluirá la aplicación de la legislación sobre la evaluación ambiental de proyectos. La evaluación que se haya hecho a un plan o programa se tendrá en cuenta en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollen ».

De estos preceptos se deduce que la Sala de instancia no realiza una certera interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la mentada Ley 9/2006, de 28 de abril, al deducir de su texto que, como la modificación puntual del Plan General enjuiciada no es marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por requerir sólo licencia ambiental, no precisa evaluación ambiental.

Como hemos señalado, la evaluación ambiental, realizada conforme a la Ley 9/2006, de 28 de abril, no excluye la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos, es decir que, como ahora establece claramente el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, es independiente de ella, y, por consiguiente, puede resultar exigible la evaluación ambiental de un plan o programa y de sus modificaciones aun cuando las instalaciones o actividades que dicho plan o programa autoricen no queden sujetas a evaluación de impacto ambiental.

Lo que se deduce del apartado a) del artículo 3.2 de la tan citada Ley 9/2006, de 28 de abril, es que cuando el plan o programa y sus modificaciones sean marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente so-

metidos a evaluación de impacto ambiental se ha de entender necesariamente que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente cuando afecten a las materias que el precepto enumera, entre ellas, ciertamente, las telecomunicaciones, la ordenación del territorio o el uso del suelo.

No obstante, en los demás casos no quedan excluidos los planes, programas o sus modificaciones de una evaluación ambiental, sino que para éstos es aplicable lo establecido en el artículo 3.3 de la misma Ley 9/2006, de 28 de abril, según el cual «en los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente: a) Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial, b) Las modificaciones menores de planes y programas, c) Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2. a)»”.

(STS de 17 de febrero de 2015. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 7º. Magistrado Ponente Sr. Tolosa Tribiño)

(ROJ: STS 642/2015. Nº Recurso: 1005/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO DE DESLINDE

La omisión de la notificación personal al afectado y las relevantes consecuencias del acto final de deslinde, provoca la ausencia de un trámite esencial y con ello la nulidad del procedimiento.

“Centrada la casación en el motivo tercero planteado al amparo del artículo 88.1 .d) de la LJCA, la recurrente alega la infracción del artículo 8.7 de la Ley de Vías Pecuarias lo que, por lógica debe relacionarse con los artículos 102 y 62.1.e) de la Ley 30/1992 pues lo litigioso se ciñe a la legalidad de la desestimación de la revisión de un acto firme que se considera nulo de pleno derecho. Este motivo de nulidad de pleno Derecho tiene un contenido específico y de rigurosa exigencia pues se trata de impugnar un acto firme, sólo revocable si incurre en una infracción especialmente relevante y grave capaz de causar la nulidad de pleno Derecho del procedimiento.

La Sentencia de instancia zanja lo litigioso conforme a lo expuesto en el anterior Fundamento de Derecho Tercero.2º. No integra, por tanto, el motivo del artículo 62.1.e) ni hace un juicio de su pertinencia desde su contenido para así rechazar que respecto de la recurrente se hubiera omitido un trámite

esencial del procedimiento; tampoco razona en qué medida no le era exigible a la Administración obtener del Registro de la Propiedad el dato que le permitiese identificar a la recurrente y evitar la notificación edictal, que siempre es subsidiaria, a lo que se añade nada razona acerca de que la recurrente ni siquiera figurase en los edictos publicados. Lo expuesto lleva a la estimación del recurso y al casarse y anularse la Sentencia, procede que la Sala resuelva lo controvertido tal y como se planteó en la instancia [cf. artículo 95.2.d) de la LJCA].

Entrando en lo litigioso del Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía aprobado por Decreto 155/1988, de 21 de julio (artículo 19.2.2º) en relación con el artículo 8.7 de la Ley estatal de Vías Pecuarias, se deduce que en el procedimiento de deslinde se dará audiencia a los propietarios colindantes, previa notificación, concretando el Reglamento que se trata de una “notificación personal”. En el caso de autos no se hizo tal notificación respecto de la recurrente pese a que, por ser titular de una finca colindante inscrita registralmente, era posible su identificación. De lo anterior se deduce, esto es obvio, que procedimiento de deslinde en cuanto tal lo hubo, pero para la recurrente tal procedimiento no existió al omitirse respecto de ella la notificación personal inicial pese a que era identificable, requisito necesario para entenderla como interesada.

Respecto de tal conclusión no puede prevalecer, como sostiene la Administración demandada en la instancia, la aplicación del artículo 59.5.a) de la Ley 30/1992, que apodera a la Administración para publicar sus actos cuando se trate de actos de destinatario plural. Aparte de que tal norma general cede frente a las previsiones de la normativa especial de vía pecuarias, cede por razón del supuesto de hecho que regula, distinto del enjuiciado. Cuando del ejercicio de una potestad de deslinde o, antes, de clasificación, se trata, no se está necesariamente ante una masa de ciudadanos indeterminados, sino de titulares de predios colindantes identificables o cuya identificación, al menos, debe constar que se intentó, lo que no es el caso; además hay que reiterar que la recurrente no aparecía en los edictos publicados.

La relevancia de tal notificación personal radica en la naturaleza de la potestad ejercitada. Así « el acuerdo de inicio y la clasificación correspondiente, una vez notificados, será título suficiente para que el personal que realiza las operaciones materiales de deslinde acceda a los predios afectados » (artículo 19.3 del Reglamento de Vías Pecuarias). A esto añádanse las consecuencias del acto final del deslinde: la naturaleza demanial de los bienes deslindados prevalece sobre las inscripciones registrales, y ese acto es título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde y para la inmatriculación de los bienes (artículo 23.1 y 2 del Reglamento de Vías Pecuarias). Son estos efectos lo que hacen que la notifi-

cación personal, cuando pueda hacerse, sea un trámite esencial de obligada exigencia cuya omisión provoca la nulidad del procedimiento para el afectado.

(STS de 27 de abril de 2015. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 5º a 9º. Magistrado Ponente Sr. Requero Ibáñez)

(ROJ: STS 1828/2015. Nº Recurso: 2146/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

ACCIÓN PÚBLICA

Ampara la protección de nulidad de actos y disposiciones que contradigan el ordenamiento urbanístico y la adopción de medidas que restablezcan dicha legalidad, pero no se extiende al reconocimiento de una situación jurídica individualizada reservada sólo a los titulares de un derecho o un interés legítimo.

“El motivo debe ser desestimado, porque, efectivamente, el recurrente en la instancia estaba ejerciendo la acción pública urbanística, que le habilitaba para interponer el recurso contencioso administrativo, alegando que el suelo litigioso, debe clasificarse como suelo rústico y no urbano consolidado.

Con carácter general, la legitimación activa, como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto, se vincula a la relación que media entre aquella y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA se condiciona a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula (apartado a).

Ahora bien, la titularidad de un derecho o la concurrencia de un interés legítimo, sin embargo, no es exigible en todo caso para la interposición de un recurso contencioso-administrativo. Así es, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en determinados ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina “acción popular” en el artículo 19.1.h) de la LJCA, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente denominan “acción pública”. Tal es el caso, por lo que ahora interesa, del urbanismo o en determinados supuestos relativos al medio ambiente.

La acción popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley (artículo 19.1 .h/ de la LJCA) a la jurisdicción contencioso administrativa que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su reconocimiento en un ámbito material determinado de la actividad administrativa. Esta extensión legal de la acción pública a determinados ámbitos se realiza en atención a los diferentes y sensibles intereses en juego, porque la acción pública lo que pretende es robustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes (STS de 14 de mayo de 2010 dictada en el recurso de casación núm. 2098/2006). Se considera, en definitiva, que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados, por lo que ha de extenderse la misma a cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley.

El ejercicio de la acción pública constituye una modalidad extraordinaria de legitimación, por lo que no se exige ostentar un derecho o interés legítimo, si bien, ese carácter extraordinario, justifica que, como afirma la STS de 5 de enero de 1990 “esta norma de legitimación debe interpretarse restringidamente, dado su carácter especial. El ejercicio de esta acción pública debe ceñirse estrictamente al ámbito urbanístico en defensa de su normativa...”. Esto es, el carácter restrictivo opera en cuanto no resulta aplicable a supuestos ajenos al urbanismo, pero no justifica una interpretación como la que sostiene la parte recurrente.

Pues bien, la legitimación activa, como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte adora en un proceso concreto, se vincula, por mandato del artículo 19.1 de la LJCA y por lo que hace al caso examinado, a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula (apartado a), o resulta predicable de cualquier ciudadano siempre que se ejercite la “acción popular” en los casos previstos expresamente por las leyes (apartado h).

En el caso examinado, es indudable que la parte recurrente en la instancia ostentaba un derecho derivado de la titularidad del suelo incluido en el sector UZR- 09, para aspirar legítimamente a la defensa de la legalidad del aprovechamiento urbanístico que legalmente le corresponde. Y que también concurría un interés legítimo derivado de la dificultad de acreditar la diferencia de aprovechamiento entre sectores en más de un 15%, al margen de los restantes sectores de suelo urbanizable remitido. En todo caso, y aunque efectivamente fuera cuestionable la concurrencia de un interés legítimo para ejercitar la acción respecto de terrenos comprendidos en otros sectores, lo

cierto es que en el ámbito sectorial en que nos encontramos, el urbanismo, se reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional.

Esta acción pública o popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley (artículo 19.1 .h/ de la LJCA que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su reconocimiento en un ámbito material determinado), por lo que ahora interesa, al ordenamiento urbanístico desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el vigente TR de la Ley del Suelo, aprobado por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Este reconocimiento de la acción pública nos hace concluir que efectivamente la recurrente estaba legitimada activamente para pretender la nulidad de las determinaciones del plan relativas al cálculo de aprovechamiento de otros sectores distintos a aquel en que se ubica su parcela.

Esto es así, por tanto, incluso aunque no ostentara la titularidad dominical de ningún inmueble, pues la acción pública le permite impugnar cualquier norma incluida en el plan general que, recordemos, es una disposición de carácter general aunque de rango reglamentario. Quiere ello decir que el contenido propio para el ejercicio de esta acción se concreta en una pretensión de nulidad de la disposición, pues su finalidad es defender la legalidad urbanística mediante el ejercicio de la acción dirigida a depurar las vulneraciones normativas en que pueda haber incurrido. De manera que cuando se pretende la nulidad de los actos y disposiciones que contradigan el ordenamiento urbanístico, así como la adopción de medidas que restablezcan dicha legalidad, tal pretensión resulta amparada por la acción pública. Si bien, claro está, la misma no se extiende a las pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada reservada sólo a aquellos titulares de un derecho o interés legítimo.

(STS de 17 de febrero de 2015. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 4º, 5º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Tolosa Tribiño)

(ROJ: STS 639/2015. Nº Recurso: 758/2013. <http://www.poderjudicial.es>)