

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

MOTIVACIÓN

La Administración, para cumplir con el deber de motivar sus decisiones, ha de exteriorizar las razones fácticas y jurídicas que justifiquen la decisión adoptada, con pleno respeto a los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que delimitan el actuar administrativo.

“En efecto, consideramos que la decisión de la Sala de instancia de declarar disconforme a Derecho la resolución del Director General de Energía y Minas del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco de 17 de septiembre de 2007, por carecer de motivación, resulta conforme con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 8 de enero de 2011 y de 31 de mayo de 2012 en que sos-

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

tuvimos que el deber de motivación de los actos administrativos que establece el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se enmarca en el deber de la Administración de servir con objetividad los intereses generales y de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que impone el artículo 103 de la Constitución, se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia precisa y concreta de los hechos y de los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita conocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por la tribunales de lo contencioso-administrativo.

El deber de la Administración de motivar sus decisiones es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de las arbitrariedad de los poderes públicos, que se garantizan en el artículo 9.3 de la Constitución; y puede considerarse como una exigencia constitucional que se deriva del artículo 103, al consagrar el principio de legalidad de la actuación administrativa, según se subraya en la sentencia de esta Sala de 30 de noviembre de 2004.

El deber de motivación de las Administraciones Públicas debe enmarcarse en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

Al respecto, cabe consignar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto del Gobierno Vasco 115/2002, de 28 de mayo, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, a través de Parques Eólicos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Director General de Energía y Minas, que resuelve el procedimiento de selección de anteproyectos de parques eólicos, estaba obligado a valorar, previos los informes que considere pertinentes, los criterios de valoración previstos en dicha norma reglamentaria, relativos a poseer capacidad técnica y financiera suficiente para la ejecución material de las instalaciones, asegurar técnicamente una adecuada relación entre la producción energética y la afección ambiental, adaptarse mejor a la planificación energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentar mejores ventajas socioeconómicas para la Comunidad Autónoma en su

conjunto, mayor cuantía de las inversiones y rapidez de ejecución del programa de inversión, y prioridad en la fecha de presentación de las solicitudes, lo que evidencia el acierto de la Sala de instancia en estimar la infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al sólo contemplarse en la resolución impugnada en el proceso de instancia una sucinta referencia -sin soporte técnico alguno- a que el anteproyecto presentado por Eólicas de Euskadi, S.A. es el que mejor acredita el cumplimiento de los referidos requisitos por garantizar «una mayor rapidez en la ejecución del proyecto», «contribuyendo a la más pronta consecución de los objetivos energéticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco», que se revela claramente insuficiente para cumplir el deber de las Administraciones Públicas de motivar los actos administrativos.

Por ello, resulta procedente ordenar la retroacción del procedimiento de selección de anteproyectos para la autorización del parque eólico de Jata, al momento anterior a dictarse resolución, para que se proceda a realizar una valoración técnica de las solicitudes presentadas, que permita a la Dirección de Energía y Minas del Departamento de Industria, Comercio y Turismo «terminar el procedimiento mediante resolución motivada», tal como exige el artículo 6 del Decreto del Gobierno Vasco 115/2002, de 28 de mayo, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, a través de Parques Eólicos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que exteriorice cuáles son las razones tácticas y jurídicas que justifiquen la decisión adoptada, con pleno respeto a los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que delimitan el actuar administrativo”

(STS de 10 de julio de 2014. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 2º. Magistrado Ponente Sr. Bandrés Sánchez-Cruzat)

(ROJ: STS 2915/2014. Nº Recurso: 3288/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CONCIERTOS EDUCATIVOS

Junto a la argumentación formal que acoge mayoritariamente la sentencia, resultan muy razonables asimismo las consideraciones del Voto particular que cri-

tica la contradicción en que incurre la sentencia, al afirmar la legitimidad de la educación diferenciada y al propio tiempo que no puede ser financiada con cargo al régimen de conciertos por incurrir en discriminación de sexo.

“Recientemente hemos resumido nuestra jurisprudencia al respecto en la Sentencia de 23 de junio de 2014 (recurso de casación nº 2251/2012), en la que, transcribiendo la doctrina reiterada de esta Sala, señalamos que «En el recurso contencioso administrativo se planteaba la correcta interpretación del artículo 84.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. De modo que, atendida la fecha de la orden recurrida en la instancia, no resultaba de aplicación al caso la doctrina que expone la Sentencia de 7 de junio de 2006, que cita la recurrida en su escrito de oposición, pues en esta sentencia se interpreta y aplica el régimen jurídico inmediatamente anterior a la modificación normativa que tuvo lugar en el año 2006.(...) Recordemos que el mentado artículo 84, apartados 1 y 3, que regula con carácter básico las condiciones de la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, establece lo siguiente: (...)“1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo... (...)3. En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (...)“ (...)Pues bien, seguidamente resumimos la jurisprudencia citada en el fundamento anterior, cuando ha interpretado y aplicado, en asuntos similares al examinado, el citado artículo 84.3 de la Ley de Educación. (...) Antes de nada, conviene advertir que no está en cuestión la existencia de la educación diferenciada, tan legítima como el modelo de coeducación que establece la Ley. Lo que se cuestiona es que ese tipo de enseñanza acceda a la financiación pública propia de un concierto educativo. El mandato legal, en definitiva, descarta que la enseñanza separada, por razón de sexo, pueda acogerse al sistema de enseñanza gratuita de centros concertados sostenidos con fondos públicos. (...) El mentado artículo 84.3 expresa, por tanto, una opción legítima que adopta el legislador y que no contraría el artículo 27.9 de la CE que dispone que “los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”. De modo que ese derecho que es de configuración legal no alcanza, de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de Educación de 2006, a los centros docentes que opten por el modelo de educación diferenciada que no pueden ser concer-

tados, y por ello no pueden ser sostenidos con fondos públicos. (...) Tras la expresada Ley Orgánica de Educación no resulta conforme a Derecho que esos centros privados, de educación no mixta, puedan tener la condición de concertados sostenidos con fondos públicos, cuando expresamente, insistimos, en el régimen de admisión de alumnos se prohíbe la discriminación por razón de sexo, ex artículo 84.3 de la Ley. Y esa imposibilidad de obtener conciertos para esos centros docentes tampoco perturba ningún derecho constitucional de los padres, que conservan el derecho de libre elección de centro y el de los titulares a la creación de centros con ideario o carácter propio. Sin que se vulnere el número 9 del artículo 27 de la CE porque determinados centros no puedan acceder al concierto si no reúnen los requisitos que la Ley establece. (...) También hemos señalado que ni la LODE ni la LOCE reconocen a los titulares de los centros concertados el derecho a establecer en ellos un sistema de enseñanza diferenciada como parte integrante de su derecho de creación y dirección de centros privados y que, por esta razón, deba ser aceptado como un contenido adicional de lo directamente establecido en el artículo 27 de la CE. El sistema de enseñanza mixta, en el caso de los centros concertados, es una manifestación o faceta más de esa competencia sobre la admisión del alumnado que corresponde a la Administración educativa que financia dichos centros concertados. Esto es, forma parte de esa intervención estatal que limita el derecho de dirección en los centros privados que reciben ayudas públicas, en virtud de lo establecido en el artículo 27.9 de la CE. (...) Carece, por tanto, de fundamento, atendida la configuración legal del derecho fundamental reconocido en dicho artículo 27 de la CE, que la sentencia recurrida atribuya prioridad, mediante una interpretación no conforme con nuestra reiterada doctrina, a normas reglamentarias. (...) Hemos declarado, en fin, que el artículo 10.c) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como el artículo 2 a) de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 14 de diciembre de 1.960 de la UNESCO, que cita la recurrida, que resulta significativo al respecto que las normas reguladoras del régimen de admisión de alumnos en los centros públicos, también en los concertados, no hayan incluido hasta ahora al sexo entre los motivos por los que no se puede discriminar a los alumnos (artículos 20.2 y 53 de la LO-DE,³ del Real Decreto y, posteriormente, el artículo 72.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación). Es verdad que el artículo 84.3 de la Ley Orgánica, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, sí incluye al sexo entre las causas por las que no se podrá discriminar a los alumnos en la admisión a los centros públicos y a los concertados. Teniendo en cuenta que su disposición adicional vigésimo

quinta asegura una atención preferente y prioritaria a los centros que desarrollen el principio de la coeducación en todas las etapas educativas. (...) En definitiva, no pueden comprometerse los fondos públicos, por la vía de los conciertos educativos, más allá de los supuestos previstos por la Ley”.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, EL MAGISTRADO EXCMO. SR. DON JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ, A LA SENTENCIA DE 17 DE JULIO DE 2014, RECAÍDA EN EL RECURSO DE CASACIÓN 2296/2012.

Entiendo, con todo respeto, que es contradictorio afirmar la legitimidad de la educación diferenciada y, a continuación, afirmar que no puede ser financiada con cargo al régimen de conciertos por incurrir en la discriminación de sexo que prescribe el artículo 84.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. La educación diferenciada, como la mixta, no deja de ser sino una libre opción de sistema pedagógico; no es más que una cuestión de libertad de enseñanza, tanto para los padres a la hora de elegir colegio como para los titulares de los colegios para hacer su oferta.

Por tanto, si la diferenciada fuese discriminatoria -expresión que ya encierra un matiz negativo- el problema no estaría en el acceso al régimen de conciertos, sino en si cabría tolerar un sistema docente contrario a la Constitución: el problema estaría en la autorización de tales centros. De ser la respuesta negativa no sólo habría que excluir a los colegios de enseñanza diferenciada del sistema de conciertos, sino a los no concertados del mismo sistema educativo.

La contradicción en que incurre la Sentencia mayoritaria es así evidente: el debate sobre la educación diferenciada nada tiene que ver con un debate sobre una posible discriminación. Será un debate sobre la bondad de un sistema pedagógico -educación diferenciada vs. mixta- pero no sobre un trato antijurídico por discriminatorio: a nadie, ya sea alumno o alumna, se le trata de peor condición por razón de sexo, simplemente se hace un trato diferenciado que es admisible dentro de la libre opción por un sistema pedagógico.

Y en esta línea es obvio que estaría fuera de lugar plantearse en estos pleitos qué educación es mejor, si la mixta o diferenciada, algo que por ser legítimamente discutible lleva a que entre de lleno en una manifestación más de lo que la propia sociedad, desde la libertad y la libre iniciativa, puede formular o plantearse. De ese debate todo lo más cabría de-

ducir que hay pareceres en lo pedagógico a favor de uno u otro modelo de escuela, pero no se está en Derecho ante un debate igualdad vs. discriminación: hablamos simplemente de la libertad (ahora en lo pedagógico).

La educación diferenciada es perfectamente compatible -porque como sistema es en todo punto ajeno- a unos contenidos pedagógicos que sí que deben inculcar todos los centros, cualquiera que sea su titularidad y régimen de financiación, respecto al principio constitucional de no discriminación por razón de sexo. Esto es así porque forma parte de los contenidos pedagógicos referidos a valores de ciudadanía que forman parte de nuestro sistema educativo; uno de ellos es educar en esos principios constitucionales pero, repito, esto puede hacerse tanto en un colegio de educación diferenciada como mixto: enseñar el contenido del artículo 14 de la Constitución ni es consustancial a un colegio mixto ni es imposible en uno de educación diferenciada. Y al respecto nada hay en autos que lleve a pensar que en esos centros se enseñe algo contrario al contenido deducible del artículo 14 de la Constitución y, en definitiva, de la dignidad de la personas (artículo 10.1 de la misma).

Además con esa interpretación del artículo 84.3 se permite que la Administración no respete las legítimas opciones sobre educación, porque milita en una.

En efecto, la Sentencia mayoritaria lleva a que se ignore así el mandato del artículo 9.2 de la Constitución: los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan su plenitud. O dicho de otra forma, si la educación diferenciada es constitucionalmente legítima, luego es una opción pedagógica admisible, con el sistema de conciertos la Administración no puede impedir u obstaculizar una manifestación de la libertad deducible del carácter propio de un tipo de centros y de una opción de las familias, máxime cuando por mandato constitucional debe promover -no impedir ni obstaculizar- el ejercicio de los derechos y libertades y que además tal ejercicio sea real y efectivo”.

(STS de 17 de julio de 2014. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 7º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella)

(ROJ: STS 3281/2014. N° Recurso: 2296/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Una Comunidad Autónoma no puede innovar el sistema de recursos establecido por la Ley 30/1992, incluso en ámbitos sectoriales de competencia autonómica exclusiva, como el urbanismo.

“Interesa, ante todo, tener muy presente que la resolución de la Comunidad Autónoma recurrida en instancia había anulado por vía de recurso administrativo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Roquetas de Mar por el que se aprobó con carácter definitivo la Modificación Puntual nº 3 del P.G.O.U. de dicha localidad sobre delimitación de los sectores 35 y 36. Así las cosas, el primer motivo de impugnación de la entidad recurrente en dicha fase procesal fue infracción del art. 107. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto dispone que contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabe recurso alguno en vía administrativa. La defensa de la Junta de Andalucía alegó, por su parte, que siendo el art. 107. 3. la norma general, el Decreto Autonómico 77/1994, de 5 de abril, sienta una excepción en su art. 28.3, en base a la cual se establece la posibilidad de interposición de recursos administrativos como medio de control de la potestad alegada.

Tal alegación, sin embargo, es rechazada por la Sala de instancia de una forma clara y contundente “ pues ni sería admisible una excepción por decreto al mandato de una norma legal que sienta las bases del régimen jurídico común, ni tampoco se dispone tal cosa, puesto que el citado precepto no establece precisamente que quepa recurso en vía administrativa contra las disposiciones generales que son los instrumentos de planeamiento, sino que cabrá contra los actos y acuerdos, que es cosa bien distinta; lo que no supone la inclusión de las disposiciones de carácter general, y prueba de ello es que el apartado 4 del citado art. 28 señala que” salvo lo dispuesto en el apartado anterior, los acuerdos y resoluciones aprobatorios de disposiciones de carácter general y, especialmente, de instrumentos de planeamiento urbanístico, podrán ser objeto de recurso contencioso- administrativo directamente “

Si bien la sentencia añade, inmediatamente, a continuación que “ Por otra parte, es evidente que conforme al art. 13.4º de la LRJAP y PAC las decisiones del órgano delegado se entiende dictadas por el delegante, por lo que es inviable la interposición de recurso en vía administrativa que otorgaría la competencia al órgano que delegó la misma “.

La ratio decidendi de la sentencia radica, pues, en la categórica pros-

cripción de los recursos administrativos directos contra disposiciones de carácter general, naturaleza que, como después veremos, tienen los planes de urbanismo. Sin embargo, la Administración ahora recurrente formula un primer motivo de casación en el que bordeando esta cuestión, se adentra en lo que se dice sólo a mayor abundamiento para invocar infracción del art. 13. 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Si bien el planteamiento de tal motivo no es determinante de la inadmisibilidad propugnada por las partes ahora recurridas en casación dada la naturaleza estatal del precepto invocado, que no desaparece por la referencia que en el motivo se contiene a la ley 3/1980, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, si lo es de su desestimación por la razón ya apuntada y que desarrollaremos en el siguiente fundamento jurídico.

La razón, pues, por la que la Sala de instancia anula la resolución recurrida no es otra que la de haber anulado la Comunidad Autónoma por vía de recurso administrativo el acuerdo del Ayuntamiento de Roquetas de Mar por el que se aprobó una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de dicha localidad. Y tal razón se corresponde con reiterada jurisprudencia de esta Sala, de la que es una muestra la de 19 de octubre de 2011 (recurso 5795/2007) citada por la representación procesal de la entidad mercantil recurrida. Esta sentencia dice:

“siendo las actuaciones administrativas impugnadas disposiciones de carácter general, debe recordarse el mandato previsto en el artículo 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), según el cual “contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa” y así lo ha declarado esta Sala en una jurisprudencia consolidada, de la que son ejemplo las SSTs de 19 de marzo de 2008, RC 3187 /2006 en la que, remitiéndonos a la de 19 de diciembre de 2007, RC 4508/2005, dijimos que “Los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general, y así lo tiene reconocido una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo. Lo que en este recurso impugna la parte actora es un acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Girona que da conformidad al Texto Refundido de ciertas modificaciones del Plan General en el Plan Interprovincial PICC de Bolvir.

Se impugna, pues, una disposición de carácter general.

El artículo 107.3 de la Ley 30/92 establece que “contra las disposiciones de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa”.

Este es un precepto estatal básico que no puede ser contradicho por la legislación autonómica, ni siquiera en aquellas materias que, como el ur-

banismo, son de la exclusiva competencia de ésta, pues en ellas la Comunidad Autónoma puede normar aspectos procedimentales y de régimen jurídico, pero sin infringir las normas básicas del Estado.

El precepto de que se trata no es sólo básico en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, sino también de lo establecido en su artículo 149.1.8ª, que atribuye competencia al Estado para fijar “las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas”, aspectos estos que están implicados cuando se ordena una vía de recursos administrativos contra ciertas disposiciones de carácter general (v.g. los planes de urbanismo), con la posibilidad de que se pida y se conceda la suspensión de su eficacia (artículo 111 de la Ley 30/92)“.

En la más reciente STS de 11 de mayo de 2011, RC 1789/2007, añadimos que “esta Sala del Tribunal Supremo, ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de fechas 19 de diciembre de 2007, 11 de diciembre de 2009, 30 de septiembre de 2009, 28 de mayo de 2010, 21 de julio de 2010, 22 de septiembre de 2010 y 10 de noviembre de 2010, a propósito de los preceptos legales que, en distintas Comunidades Autónomas, contemplan recursos administrativos frente a los planes urbanísticos, que tales reglas contradicen lo establecido en la norma básica contenida en el apartado 3 del artículo 107 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la cual «contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa».

Tales recursos administrativos frente a las disposiciones de carácter general, en este caso Planes de Ordenación Urbana, implicarían que, de estimarse dicho recurso administrativo, se alteraría o modificaría el Plan de Ordenación en cuestión sin respetarse los requisitos procedimentales establecidos para su aprobación, cual son, entre otros, la información pública y determinados informes, de manera que es la lógica del sistema de aprobación de las disposiciones administrativas de carácter general la determinante de que frente a ellas no quepan recursos en vía administrativa”.

El motivo, pues, debe ser desestimado.

La Sala de instancia, no obstante estimar el primer motivo de impugnación por la razón ya señalada de ser inadmisibile el recurso administrativo deducido por las partes ahora recurridas en casación, examina, innecesariamente, el motivo relativo al alcance del acuerdo del Ayuntamiento que fue declarado nulo por la resolución entonces impugnada, para llegar a la conclusión de que se trata de un supuesto de simple modificación y no de revisión del planeamiento. Con relación a esta segunda cuestión la Junta de Andalucía formula un segundo motivo discrepante de la solución alcanzada por la sentencia recurrida.

Interesa, antes de nada, resaltar la improcedencia del examen del citado motivo de casación, con las consecuencias que ello comporta, toda vez que la terminante prohibición establecida en el art. 107. 3 de la citada LRJAP y PAC determina, como hemos visto, la nulidad de la estimación del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Roquetas de Mar aprobatorio de la modificación del PGOU objeto de impugnación, pues -como señala la sentencia de esta Sala de 11 de diciembre de 2011, recurso nº 5100/2005, en un supuesto igual al actual, salvo en el fallo, desestimatorio, de la sentencia de instancia- “la consecuencia natural de la estimación del recurso en sede jurisdiccional hubiera sido simplemente la nulidad de la estimación del recurso administrativo inexistente ante la prohibición expresa del mismo en nuestro ordenamiento jurídico. Esto es, debió acordarse (como en el presente caso ocurre) la nulidad de la resolución recurrida estimatoria del indebido e improcedente recurso de reposición” -en este caso alzada-La nulidad de la resolución de la Junta de Andalucía decretada por la Sala de instancia por infracción del art. 107.3 de la LRJAP y PAC no supone indefensión alguna, ya que si la Administración Autónoma entendía que el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Roquetas de Mar no era conforme a derecho lo pudo, y debió, recurrir jurisdiccionalmente. En este sentido, interesa señalar que, como se recoge en el último párrafo del fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida, la Junta de Andalucía interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal de instancia, lo que determinó la incoación de los autos 5482/2002, del que posteriormente desistió, lo que fue aceptado por auto de la Sala de 4 de junio de 2003 en el que se decretó el archivo de las actuaciones”

(STS de 31 de marzo de 2014. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 2º, 3º y 4º. Magistrado Ponente Sr. De Oro-Pulido López)

(ROJ: 1335/2014. Nº Recurso: 4647/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XI DERECHOS FUNDAMENTALES

DERECHO A LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

El control judicial de las nuevas decisiones administrativas que hayan de ser adoptadas en sustitución de los actos anulados por una sentencia de este orden jurisdiccional, puede y debe hacerse en el mismo proceso, en su fase de ejecución, sin imponer necesariamente al litigante la carga de plantear un nuevo recurso autónomo.

Conviene, ante todo, recordar que, como señala la sentencia de esta Sala de 12 de julio de 2011 “en principio, el control jurisdiccional de las nuevas decisiones administrativas que hayan de ser adoptadas en sustitución de los actos anulados por una sentencia de este orden jurisdiccional puede y debe hacerse en el mismo proceso, en su fase de ejecución, sin imponer necesariamente al litigante la carga de plantear un nuevo recurso autónomo”, ya que, en definitiva, el derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva - art. 24.1 de la Constitución- lo que exige que las resoluciones que se tornen en los autos de ejecución guarden la debida coherencia con el contenido de la sentencia objeto de recurso, o, como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 148/1989, citada por la parte recurrida, “el Juez de la ejecución ha de apurar siempre, en virtud del principio pro actione, del de economía procesal y, en definitiva, de su deber primario de tutela, la posibilidad de realización completa del fallo, infiriendo de él todas sus naturales consecuencias en relación con la causa petendi, es decir, de los hechos debatidos y de los argumentos jurídicos de las partes, que, aunque no pasan literalmente al fallo, como es lógico, sí constituyen base para su admisión o rechazo por el juzgador y, por ello, fundamento de su fallo, del cual operan como causas determinantes”.

En esta línea hay que situar la decisión de la Sala de instancia al señalar que “procede su ejecución para obtener el cumplimiento efectivo y útil del pronunciamiento judicial y de sus legítimas consecuencias, ya que mantener como hace la Administración que el fallo se ha ejecutado y que dependerá de un tercero -los vendedores- la retroacción a la situación inicial, supone, como alega el actor, dejar vacío de contenido el derecho a la tutela judicial que se obtuvo en la sentencia.

En efecto, recordemos que, en el presente caso, el recurrente en la instancia impugnó la decisión de la Junta de Andalucía de ejercicio de un derecho de adquisición preferente de una finca, que afectaba directamente a la existencia y eficacia de un anterior contrato celebrado con el vendedor.

Así las cosas, no resulta consecuente reducir la pretensión del actor a una mera cuestión de ilegalidad, para lo cual, como señala ahora la propia parte recurrida, carecería de la exigible legitimación activa, sino que implícitamente tal pretensión se extiende a la efectividad del contrato, que no se pudo materializar como consecuencia precisamente de la declarada ilegal actuación de la Administración. Por ello la decisión de la Sala de instancia imponiendo a aquélla la obligación de dictar la resolución pertinente traslativa de la propiedad y posesión de la finca al comprador, con abono del precio pagado en su día por aquélla más los intereses le-

gales correspondientes durante el periodo de tiempo señalado en el auto recurrido, debe entenderse comprendido dentro de la ejecución satisfactoria a que antes nos hemos referido derivada del principio pro actione, del de economía procesal y en definitiva, del deber primario de tutela que corresponde al Juez de la ejecución, que ha de apurar siempre la posibilidad de realización completa del fallo.

Procede, pues, declarar no haber lugar al presente recurso de casación”.

(STS de 8 de julio de 2014. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. De Oro-Pulido López)

(ROJ: STS 3272/2014. N° Recurso: 2348/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

RETASACIÓN

El plazo de dos años ha de contarse desde que el justiprecio quedó definitivamente fijado en vía administrativa sin que el mismo, que es un plazo de caducidad, se interrumpa por la interposición de recursos jurisdiccionales.

“Los dos motivos planteados deben abordarse de forma conjunta pues, en definitiva, plantean el mismo problema: el día inicial del cómputo del plazo de dos años de la retasación. El primer motivo denuncia infracción del artículo 58, en relación con el artículo 35, ambos de la Ley de Expropiación Forzosa, pues considera la parte recurrente que el día inicial del plazo de retasación debe computarse desde que pueda entenderse desestimado el recurso de reposición o rechazado el requerimiento formulado por la Administración en uso de la facultad prevista en el art. 44 de la LJ, y el segundo motivo aduce infracción de este último precepto por entender la parte recurrente que la firmeza administrativa del acuerdo de justiprecio no se produce hasta la resolución del requerimiento del Ayuntamiento al Jurado.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en su reciente sentencia de 5 de mayo de 2014 referida a la expropiación de una finca por el mismo proyecto que ahora nos ocupa y en el que también actuaba como parte recurrente el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. En ella dijimos y ahora reiteramos que “En relación con las cuestiones que plantea la parte recurrente, hemos de señalar que el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa reconoce el derecho del expropiado a una nueva evaluación de las cosas o derechos expropiados,

por el mero transcurso de dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justiprecio se haga efectiva o se consigne, considerando la jurisprudencia de esta Sala, recogida entre otras en sentencias de 7 de junio de 2006 (y 23 de enero de 2007, que ese plazo de dos años es un plazo de caducidad, cuyo cómputo se inicia con la fecha del acuerdo del Jurado de Expropiación Forzosa fijando el justiprecio, tal y como resulta del artículo 35.3 LEF.

Este cómputo resulta de los términos claros y precisos del artículo 35.3 LEF, que establece que “la fecha del acuerdo (del Jurado de Expropiación) constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley,” y de la abundante y reiterada jurisprudencia de esta Sala, recogida en sentencias de 26 de septiembre de 2011, 19 de diciembre de 2011, 21 de diciembre de 2011, y 22 de diciembre de 2009, que tomaron el día del acuerdo de fijación del justiprecio del Jurado como el primero del cómputo del plazo de dos años de la retasación.

Más recientemente, esta Sala ha reiterado dicho criterio, en las sentencias de 2 de julio de 2013 y 7 de febrero de 2014, en las que intervenía como recurrente también el Ayuntamiento de Las Palmas, indicando la primera de las citadas sentencias que “partiendo de la relevancia que tiene la retasación en las expropiaciones, en cuanto comporta un incumplimiento por parte de quien detenta la potestad expropiatoria de la importante obligación del pago del justiprecio, el Legislador establece entre otras garantías del expropiado, el derecho a “evaluar de nuevo” los bienes expropiados. Pues bien, partiendo de esa relevancia de la institución, es el mismo artículo 35 el que establece una especialidad en orden al cómputo del plazo para la retasación, especialidad que de seguir la regla general de los actos, resultaba innecesaria. Incluso es de destacar que esa especialidad se muestra peculiar incluso respecto de la propia Ley de Expropiación Forzosa, que cuando ha querido hacer derivar determinados derechos de los expropiados vinculados al justiprecio, hace referencia a la firmeza de la valoración. Así se ha de concluir de lo establecido en los artículos 56 y 57 en relación con el devengo de intereses del justiprecio, que se hacen depender de la “resolución definitiva del justiprecio de las cosas o derecho”.

No es eso lo que se establece en el artículo 35.3º de la Ley que, como ya hemos visto, condiciona el inicio del plazo de caducidad y, por tanto, el derecho a la retasación, desde la fecha del acuerdo; declaración que no se hace de manera improvisada porque es en el mismo precepto donde se impone la necesidad de que el acuerdo sea motivado y, lo que es más importante a los efectos de la interpretación sistemática del precepto, que dicho acuerdo sea notificado a los expropiados y Administración; y pese

a esa exigencia formal de la notificación, el párrafo tercero de manera expresa hace depender el inicio del plazo de caducidad, de la fecha de adopción del acuerdo, sin referencia alguna a la firmeza del mismo o a la notificación que el mismo precepto exige.”

En relación con la incidencia de la interposición de recurso de reposición en el cómputo del plazo de caducidad del justiprecio, la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo, recogida entre otras en las sentencias de 17 de febrero de 2003 y 30 de noviembre de 2005 ha venido manteniendo de manera uniforme que el plazo de dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectiva o se consigne, exigido por el art. 58 de la LEF para que proceda la retasación, “ha de contarse desde que el justiprecio quedó definitivamente fijado en vía administrativa sin que el mismo, que es propiamente un plazo de caducidad, se interrumpa por la interposición de recursos jurisdiccionales”, y tal fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa se produce cuando el acuerdo del Jurado deviene firme, por no haberse recurrido en vía administrativa, o porque una vez recurrido se resuelve el recurso de reposición en el plazo de un mes señalado por el artículo 117.2 de la Ley 30/1992, o transcurre dicho plazo legal sin resolución expresa.

No cabe admitir la equiparación, que pretende el Ayuntamiento recurrente, del requerimiento interadministrativo, efectuado al amparo del artículo 44 LJCA, al recurso de reposición, pues esta Sala ha declarado en sentencias de 25 de mayo de 2009), 30 de septiembre de 2009, 7 de abril de 2011, 28 de junio de 2012 y 14 de marzo de 2014, que “los requerimientos contemplados en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción no son recursos administrativos ni participan de la naturaleza de estos. Tales requerimientos responden a un mecanismo de acuerdo y entendimiento entre Administraciones Públicas para evitar litigios, en el marco de los principios constitucionales de coordinación y colaboración que han de presidir las relaciones entre dichas Administraciones. A través de ellos se busca dar a la Administración requerida la posibilidad de reconsiderar sus decisiones y así procurar una solución que soslaye el conflicto; pero por su carácter de técnicas de acuerdo y entendimiento no son, insistimos, ni por su naturaleza ni por su tramitación cauces impugnatorios como los recursos administrativos.”

Es por ello que atendiendo a la regulación precisa y clara del artículo 35.3 LEF sobre el término inicial del cómputo del plazo de caducidad de la retasación, y a la jurisprudencia de este Tribunal recaída en su aplicación, se concluye afirmando la conformidad a derecho de la interpretación alcanzada en la instancia a los efectos del inicio del cómputo del plazo de retasación.

Se desestiman los dos motivos del recurso de casación”.

(STS de 9 de junio de 2014. Sala 3ª, Secc. 6ª. F. D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Córdoba Castroverde)

(ROJ: STS 2435/2014. Nº Recurso: 4769/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

AUTORIZACIÓN CORPORATIVA PARA RECURRIR

El TS tiene en cuenta la subsanación de la exigencia de certificación a que se refiere el artículo 45.2, letra d, de la Ley Jurisdiccional.

“Entrando ya en el análisis de los motivos de casación, todos ellos giran en torno a la interpretación y aplicación por la Sala de instancia de las exigencias dimanantes del cumplimiento de la carga procesal exigida por el artículo 45.2.d) de la Ley de la Jurisdicción, por ello abordaremos conjuntamente su estudio señalando que nuestra respuesta ha de comenzar por recordar la doctrina jurisprudencial consolidada y uniforme que, con carácter general, ha declarado que el cumplimiento de la carga procesal exigida por el artículo 45.2.d) de la Ley de la Jurisdicción (esto es, la acreditación de la llamada “autorización corporativa para recurrir”) exige no sólo la aportación del poder de representación conferido a favor de quien comparece en nombre de la persona jurídica recurrente, sino también la aportación del Acuerdo del órgano competente de la persona jurídica por el que se autoriza el ejercicio de las acciones judiciales.

Como recuerda nuestra sentencia de 7 de febrero de 2014 la sentencia de esta Sala y Sección de 16 de julio de 2012 recapitula esa doctrina jurisprudencial en los siguientes términos:

“1º) Las sociedades mercantiles no escapan al régimen general de presentación de documentos que han de acompañar al escrito de interposición, previsto para las personas jurídicas en el tan citado apartado d) del artículo 45.2 LRJCA como viene declarando de forma constante esta Sala. Baste citar la Sentencia del Pleno de la Sala de 5 de noviembre de 2008, precedida y seguida de muchas otras como, a título de muestra, la de 4 de noviembre de 2011.

2º) A efectos del cumplimiento de esta carga procesal, ha de tenerse en cuenta que una cosa es el poder de representación, que sólo acredita y pone de relieve que el representante está facultado para actuar válida y eficazmente en nombre y por cuenta del representado; y otra distinta la decisión de litigar, de ejercitar la acción, que habrá de ser tomada por el órgano de la persona jurídica a quien las normas reguladoras de ésta atri-

buyan tal facultad. Obvia es la máxima trascendencia que la acreditación de esto último tiene para la válida constitución de la relación jurídico-procesal, pues siendo rogada la justicia en el ámbito del orden de jurisdicción contencioso-administrativo lo primero que ha de comprobarse es que la persona jurídica interesada ha solicitado realmente la tutela judicial, lo que a su vez precisa que tome el correspondiente acuerdo dirigido a tal fin, y que lo tome no cualquiera, no cualquier órgano de la misma, sino aquél al que la persona jurídica ha atribuido tal decisión, ya que en otro caso se abre la posibilidad, el riesgo, de iniciación de un litigio no querido, o que jurídicamente no quepa afirmar como querido, por la entidad que figure como recurrente [ad exemplum, Sentencia ríe 28 de octubre de 2011].

3º) Es verdad que la Ley tiene por cumplida la exigencia procesal que nos ocupa cuando la decisión de litigarse ha insertado en el propio cuerpo del poder de representación, pero no cuando el poder aportado por la parte actora no incorpora ningún dato del que quepa deducir que los órganos de la entidad actora competentes para ello hubieran decidido ejercitar la concreta acción promovida [Sentencia de 24 de noviembre de 2011].

4º) Por lo que respecta a la subsanabilidad de la falta de aportación inicial de la documentación exigida por el artículo 45.2.d) de la LRJCA el artículo 138 LRJCA diferencia con toda claridad dos situaciones. Una, prevista en su número 2, consistente en que sea el propio órgano jurisdiccional el que de oficio aprecie la existencia de un defecto subsanable; en cuyo caso, necesariamente, el Secretario judicial ha de dictar diligencia de ordenación reseñándolo y otorgando plazo de diez días para la subsanación. Y otra, prevista en su número 1, en la que el defecto se alega por alguna de las partes en el curso del proceso, en cuyo caso, la que se halle en tal supuesto, es decir, la que incurrió en el defecto, podrá subsanarlo u oponer lo que estime pertinente dentro de los diez días siguientes al de la notificación del escrito que contenga la alegación. Y termina con otra norma, la de su número 3, que es común a aquellas dos situaciones, aplicable a ambas, en la que permite sin más trámite que el recurso sea decidido con fundamento en el defecto si éste era insubsanable o no se subsanó en plazo. Así pues, no es sólo que la literalidad del precepto diferencie esas dos situaciones y que para ambas, para una y otra una vez agotada su respectiva descripción, prevea sin necesidad de más trámite el efecto común que dispone su número 3. Es también la regla lógica que rechaza toda interpretación que conduzca a hacer inútil o innecesaria la norma, la que abona la conclusión de que en el supuesto contemplado en el número 1 precitado, no resulta obligado que el órgano judicial haga un previo requerimiento de subsanación. Consiguiente-

mente, el Tribunal habrá de requerir expresa y necesariamente de subsanación cuando sea el propio Tribunal el que de oficio aprecie esta circunstancia (sentencia del Pleno de la Sala de 5 de noviembre de 2008, ya citada).

5º) Ahora bien, nuestra jurisprudencia ha puntualizado que el requerimiento de subsanación del Tribunal resultará también necesario cuando sin él pueda generarse la situación de indefensión proscrita en el artículo 24.1 de la Constitución ; lo que ocurriría si la alegación de la contraparte no fue clara, o si fue combatida, bien dentro del plazo de aquellos diez días, bien en cualquier otro momento posterior; pues si fue combatida y el órgano jurisdiccional no comparte los argumentos opuestos, surge una situación en la que, como una derivación más del contenido normal del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es exigible una advertencia implícita, a través del previo requerimiento, de lo infundado de esos argumentos y de la confianza nacida de ellos de obtener una sentencia que, como demanda aquel contenido normal, se pronuncie sobre el fondo de la cuestión litigiosa [Sentencia de 20 de enero de 2012].

6º) En todo caso, una vez dictada la sentencia que declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, de nada sirve que con posterioridad se pretenda aprovechar la tramitación del recurso de casación para justificar el cumplimiento de ese requisito que no fue debidamente acreditado en la instancia pese a haber dispuesto la parte de sobradas ocasiones para ello (Sentencia citada de 24 de noviembre de 2011)“.

Aplicando a lo acontecido en autos la citada doctrina jurisprudencial, obvio es que debemos anular la sentencia que se revisa en el presente recurso de casación.

Efectivamente, en el presente supuesto fue la Junta de Andalucía la que denunció, al contestar la demanda, el defecto de aportación documental cuyo contenido está previsto en el citado artículo 45.2.d) de la LRJCA. Defecto en el que insistió al formular el escrito de conclusiones y que fue subsanado por la entidad recurrente -si bien que de forma extemporánea según criterio de la Sala de instancia- mediante escrito de fecha 16 de marzo de 2011, al que acompañó acuerdo de la Junta General de la Sociedad de fecha 1 de marzo de 2011 en el que se adoptó el acuerdo de ratificación de la decisión de interposición del recurso aquí concernido, como reconoce expresamente la sentencia recurrida al afirmar que “Con fecha 16 de marzo de 2011 entra en la Sala escrito de dicha procuradora acompañando acuerdo de la Junta de Socios de la entidad actora de 1 de marzo de 2011 en el que se viene a ratificar la interposición del recurso contencioso-administrativo promovido. Dicho escrito fue presentado fuera del plazo legal de diez días previsto en el art. 138.1 de la Ley Jurisdiccional para la subsanación de defectos en el caso de que se hubiera

alegado que alguno de los actos de las partes no reúne los requisitos legalmente exigidos, ya que dicho plazo precluía el día 14 de ese mes y año, pudiendo haberse subsanado el día siguiente hasta las tres de la tarde”. Tal actuación, como hemos anticipado, conduce a la estimación del recurso, de acuerdo con la sentencia de esta Sala de 1 de abril de 2014 -recurso de casación nº 1865/2011 - dictada en un supuesto similar al actual, en el que aún no habiendo sido requerida la parte demandante por la Sala para subsanar el defecto procesal denunciado, la representación de la entidad actora presentó escrito aportando la certificación a que se refiere el art. 45.2.d). En el presente caso, la Sala de instancia tampoco tuvo en cuenta, de acuerdo con la jurisprudencia que antes hemos reseñado, la certificación aportada por la parte actora con la que, ciertamente, quedaba subsanada la falta de acreditación denunciada en la contestación a la demanda”

(STS de 9 de julio de 2014. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 5º. Magistrado Ponente Sr. De Oro-Pulido López)

(ROJ: STS 2896/2014. Nº Recurso: 326/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

XVI. MEDIO AMBIENTE

EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES

El sometimiento a evaluación de impacto ambiental del Plan General de Ordenación Urbana no enerva la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental del Plan de Sectorización.

“En el desarrollo argumental del motivo sostiene la Administración autonómica, en síntesis, que la sentencia recurrida debe casarse porque la Sala de instancia, erróneamente, considera que el Plan de Sectorización impugnado adolece del necesario sometimiento al trámite de evaluación ambiental estratégica, pese a que el PGOU del que trae causa el instrumento ahora anulado, quedara sujeto, en su día, al procedimiento de declaración de impacto ambiental. Afirma la administración recurrente que, al proceder de tal forma, la Sala de instancia está exigiendo una formalidad innecesaria expresamente excluida por los preceptos cuya infracción por inaplicación denuncia, para concluir, en suma, que habiendo sido sometido el PGOU de La Rinconada a declaración de impacto ambiental, la exigencia de evaluación ambiental estratégica del Plan impugnado deviene injusta e inútil.

El recurso de casación no puede prosperar por las razones que se indican a continuación.

En primer lugar, porque la Administración recurrente, al pretender que el sometimiento a declaración de impacto ambiental del Plan General de Ordenación Urbana de la Rinconada aprobado definitivamente el 20 de abril de 2007, enerva la eventual necesidad de sometimiento a Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Sectorización impugnado, está desconociendo la distinta finalidad a la que están llamadas una y otra técnicas horizontales de protección medioambiental. A esta cuestión tuvimos ocasión de referirnos en nuestra reciente STS de 6 de noviembre de 2013, en la que, recordando lo dicho a su vez en la STS de 18 de septiembre de 2013, dijimos que:

“En el motivo tercero, se alega la infracción del artículo 3 de la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de planes y programas (LEPP), que establece los requisitos que han de cumplir los planes que tengan efectos significativos sobre el medio ambiente a efectos de someterlos a evaluación estratégica, sin que el plan recurrido encaje en el supuesto, pues la estricta adaptación del Plan al Plan Director -que traslada al planeamiento municipal la desclasificación de suelo urbanizable no programado (160 hectáreas), convirtiéndolo en no urbanizable destinado a espacios libres prevista en el Plan Director-, no tiene, según se expresa, efectos significativos sobre el medio ambiente, como tampoco los tienen las modificaciones menores que se adicionan, por lo que era suficiente la documentación medio ambiental que contenía el Plan impugnado.

Tampoco acogeremos este motivo.”

(STS de 25 de junio de 2014. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde)

(ROJ: STS 2587/2014. N° Recurso: 6288/2011. <http://poderjudicial.es>)

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EFFECTOS FAVORABLES A LOS CIUDADANOS

En relación con el artículo 43.4 de la Ley 30/92, el concepto de “acto susceptible de producir efectos favorables a los ciudadanos”, ha de entenderse referido no a los interesados en el procedimiento sino a la generalidad de los ciudadanos como beneficiarios de la potestad administrativa.

“A los efectos del artículo 43.4 de la Ley 30/1992, hay que partir de que la potestad de deslinde en el ámbito administrativo tiene por finalidad la protección de bienes de dominio público, y esta es la naturaleza jurídica de las vías pecuarias (artículo 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias). Así el artículo 3.1.b) atribuye a las Comunidades Autónomas el ejercicio de «potestades administrativas en defensa de la integridad de las vías pecuarias», entre ellas la de deslinde [artículo 5.c)]. El ejercicio de tal potestad se desarrolla en el artículo 8, de forma que el deslinde define los límites de las vías pecuarias conforme a la clasificación.

Relacionado lo dicho con el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, falla el presupuesto de hecho de tal norma pues el acto de deslinde impugnado en la instancia sí es un acto susceptible de producir efectos favorables a los ciudadanos, En este sentido” ciudadanos“ tiene un carácter amplio, referido a la generalidad de los ciudadanos, no a los interesados en el procedimiento; así los ciudadanos son beneficiados por el ejercicio de una potestad encaminada a la protección de bienes del dominio público, es decir, bienes pertenecientes a la colectividad y gestionados por una Administración.

Esta conclusión es la seguida por esta Sala en las Sentencias de la Sección Quinta de 19 de mayo de 2010, con cita de numerosas Sentencias de esa Sección (cf. Sentencias de 18 de mayo, de 8 de junio, de 15 de junio, de 6 de julio y de 30 de septiembre de 2009, respectivamente). Esa jurisprudencia entiende que mientras que el vigente artículo 44.2 refiere la naturaleza y efectos del procedimiento no a la ciudadanía en general sino al interesado, el artículo 43.4 en su redacción originaria no es aplicable al deslinde pues se refiere al ejercicio de una potestad que al procurar la exacta identificación del dominio público, defiende intereses generales que revierten en beneficio de los ciudadanos.

Se estima, por tanto, el motivo de casación planteado por la Junta de Andalucía al amparo del artículo 88.1.d) LJCA, en cuanto que la Sentencia recurrida infringe el artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria. De esta forma la infracción objetiva del plazo de duración del procedimiento implica más bien una irregularidad del artículo 63.3 la misma ley, pero no causante de la caducidad del procedimiento. En consecuencia, se revoca y anula la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia reseñada en el Antecedente de Hecho Primero de esta Sentencia, confirmándose los actos impugnados en la instancia.”

(STS de 30 de junio de 2014. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 4º, 5º, 6º y 7º. Magistrado Ponente Sr. Requero Ibáñez)

(ROJ: STS 2770/2014. N° Recurso: 3597/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

XX. RESPONSABILIDAD

RELACIÓN DE CAUSALIDAD

La relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo de la Administración, que en el caso de comportamiento omisivo. En ésta última es preciso que la Administración estuviera obligada a actuar.

“En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, decíamos en sentencia de 21 de febrero de 2012 y reproducíamos en la de 1 de junio de 2012... es doctrina reiterada de esta Sala, recogida, entre otras, en sentencias de 16 de mayo de 2008, 27 de enero, 31 de marzo y 10 de noviembre de 2009, respectivamente, que la imprescindible relación de causalidad que debe existir entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el caso de comportamiento omisivo, Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. En cambio, tratándose de una omisión, no es suficiente una pura conexión lógica para restablecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración; pero el buen sentido indica que la Administración solo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo. Ello conduce necesariamente a una conclusión; en el supuesto de comportamiento omisivo no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y este dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar.

Pues bien, como con acierto se viene a sostener en la sentencia recurrida y realmente no se desvirtúa con las razones expresadas por la recurrente en el motivo, no existía por parte de la Administración un deber jurídico de actuar. La actividad estrictamente privada desarrollada en la nave en la que se inicia el incendio ninguna vinculación tenía con la Administración Portuaria, con el servicio público que ésta está obligada a cumplir. La única relación que la Administración demandada tiene con la titular de esa nave radica en la concesión de la superficie para su construcción y de ello no se deriva, como pretende aquí la recurrente, que la fiscalización o vigilancia de la Administración tuviera que extenderse a la vigi-

lancia de la forma en que unos operarios realizaban unas obras por cuenta de la titular de la nave”.

(STS de 2 de junio de 2014. Sala 3ª, Secc. 6ª. F. D. 2º. Magistrado Ponente Sr. Trillo Alonso)

(ROJ: STS 2181/2014. Nº Recurso: 5112/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

RELACIONES PLAN GENERAL Y PLAN ESPECIAL

Dicha relación no se explica exclusivamente por el principio de jerarquía normativa.

“Lo hasta aquí declarado sería suficiente para desestimar los motivos segundo y tercero de casación que estamos analizando, pero viene al caso recordar, para concluir nuestra respuesta, que, como recuerda la Sentencia de esta Sala del 23 de junio de 2009, las relaciones entre el Plan General y el Plan Especial no responden únicamente al principio de jerarquía normativa, como dijimos en Sentencias de 26 de junio de 2009 y 21 de enero de 2010, y otras de 8 de marzo y 1 de junio de 2010. Si así fuera, no sería posible dictar un Plan Especial sin previo Plan General o sin Plan Director Territorial (artículos 76.3 y 145 del Reglamento de Planeamiento), ni se permitiría modificar lo regulado en el Plan General, como es el caso de los planes especiales de reforma interior, con el límite del respeto a la “estructura fundamental” (artículo 83.3 del Reglamento del Planeamiento).

Todo sistema normativo tiene ordenadas sus normas en una escala de rangos, clasificación vertical, en las que cada norma puede disponer sobre las de nivel inferior, mientras que las inferiores han de respetar en todo caso el contenido de la regulación establecida en las de nivel superior. Ahora bien, las normas del sistema no se relacionan sólo en virtud del principio jerárquico, sino también atendiendo a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que gocen de cierta autonomía respecto a las demás normas ordenadas jerárquicamente, lo que prefigura una vertiente horizontal. Pues bien, el ordenamiento urbanístico, no resulta ajeno a tal estructura, y así los planes generales, planes parciales y los estudios de detalle, por ejemplo, resultan ordenados en virtud del principio jerárquico, aunque tienen su propio ámbito y contenido que gana en concreción según descendemos en la es-

cala, mientras que los planes especiales tienen una relación con el plan general no sólo explicada por dicho principio.

Los planes especiales, a diferencia de los demás instrumentos de planeamiento, no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado y singular porque atiende a un sector concreto y determinado, como sucede en este caso con el recinto ferial. Esta diferencia tiene su lógica consecuencia en las relaciones con el plan general, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el plan especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que no puede limitarse a reproducir lo ya ordenado en el plan general. Téngase en cuenta que el plan especial precisa un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y de los objetivos que se haya propuesto.

Ahora bien, su relación no es explicable exclusivamente por el principio de jerarquía sino que introduce en sus relaciones normativas con el plan general el principio de especialidad, lo que no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del plan especial sea plena, que no lo es. En efecto, el ámbito sectorial que regula el plan especial no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento general en la función que le es propia, como acontece en el supuesto enjuiciado con la alteración de las determinaciones estructurantes, cuyo establecimiento se encuentra vedado al plan especial en virtud de la legislación autonómica aplicable, según la interpretación que de la misma efectúa la Sala de instancia.

En el concreto caso que nos ocupa, ocurre que la habilitación, en el ámbito ordenado por el Plan Especial de Reforma Interior cuya modificación puntual es objeto de impugnación, de un uso terciario no previsto por el Plan General es algo que reconoce, incluso la representación procesal de la Administración autonómica recurrente en el desarrollo del tercer motivo de casación cuando expone, al hilo de la argumentación vertida en el mismo, que con la construcción de la plaza de toros, que viene a sustituir a la anterior, la nueva ordenación “(...) permite la instalación de nuevos usos comerciales adyacentes que satisfagan las necesidades de la población”, con lo que se hace patente que la intangibilidad de los suelos objeto de reserva dotacional en el Plan General no queda garantizada a los efectos anteriormente referidos”.

(STS de 3 de julio de 2014. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate)

(ROJ: STS 2799/2014. N° Recurso: 4801/2011. <http://www.poderjudicial.es>)