



Roj: **STSJ AS 110/2017 - ECLI: ES:TSJAS:2017:110**

Id Cendoj: **33044330012017100036**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Oviedo**

Sección: **1**

Fecha: **06/02/2017**

Nº de Recurso: **182/2016**

Nº de Resolución: **84/2017**

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **JULIO LUIS GALLEGO OTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.ASTURIAS CON/AD (SEC.UNICA) OVIEDO

SENTENCIA : 00084/2017

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ASTURIAS

Sala de lo Contencioso-Administrativo

APELACION Nº 182/16

APELANTES: AYUNTAMIENTO DE NOREÑA; CONSORCIO DE TRANSPORTES DE ASTURIAS; AUTOMOVILES LUARCA, S.A. Y EBROBUS, S.L.U.; CORPORACION ASTURIANA DE TRANSPORTES; AYUNTAMIENTO DE GIJON
PROCURADORES: D^a BLANCA ALVAREZ TEJON, D^a MARIA DEL PILAR LANA ALVAREZ, D. JOAQUIN IGNACIO ALVAREZ GARCIA, D^a M^a GABRIELA CIFUENTES JUESAS, D. LUIS ALVAREZ FERNANDEZ

APELADOS: AYUNTAMIENTO DE OVIEDO; AYUNTAMIENTO DE MURCIA; AYUNTAMIENTO DE SIERO; AYUNTAMIENTO DE RIBERA DE ARRIBA; AYUNTAMIENTO DE RIOSA; AYUNTAMIENTO DE AVILES, UNION DE CONSUMIDORES DE ASTURIAS; AYUNTAMIENTO DE LENA; ASPAYM PROCURADORES: D^a PATRICIA GOTA BREY, D^a ANGELES FUERTES PEREZ, D^a AZUCENA SUAREZ GARCIA, D. MANUEL GARROTE BARBON, D. CELSO RODRIGUEZ DE VERA, D^a MARIA ISABEL ALDECOA ALVAREZ, D. IGNACIO LOPEZ GONZALEZ

SENTENCIA

Ilmos. Sres.: Presidente:

D. Luis Querol Carceller

Magistrados:

D. Julio Luis Gallego Otero

Dña. Olga González Lamuño Romay

En Oviedo, a seis de febrero de dos mil diecisiete.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, compuesta por los Ilmos. Sres. Magistrados reseñados al margen, ha pronunciado la siguiente sentencia en el recurso de apelación número 182/16, interpuesto por el Ayuntamiento de Noreña, representado por la Procuradora D^a Blanca Alvarez Tejón; el Consorcio de Transportes de Asturias, representado por la Procuradora D^a Pilar Lana Alvarez; Automóviles Luarca, S.A. y EBROBUS, S.L.U., representados por el Procurador D. Joaquín Ignacio Alvarez García; la Corporación Asturiana de Transportes, representada por la Procuradora D^a Gabriela Cifuentes Juesas y el Ayuntamiento de Gijón, representado por el Procurador D. Luis Alvarez Fernández, siendo partes apeladas los Ayuntamientos de Oviedo, representado por la Procuradora D^a Patricia Gota Brey; de Morcín, representado por la Procuradora D^a Angeles Fuertes Pérez; de Siero, representado por la Procuradora D^a Azucena Suárez García; de Ribera de Arriba, representado por el Procurador D. Manuel Garrote Barbón; de Riosa, representado por el Procurador D. Celso Rodríguez de Vera; de Avilés, representado por el Letrado D. Fernando L. Hierro Montequín; la Unión de Consumidores de Asturias,



representada por el Letrado D. José A. Ballesteros Garrido; el Ayuntamiento de Lena, representado por la Procuradora D^a Isabel Aldecoa Alvarez y la entidad ASPAYM, representada por el Procurador D. Ignacio López González. Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Julio Luis Gallego Otero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El recurso de apelación dimana de los autos de Procedimiento Ordinario nº 12/15 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de los de Oviedo.

SEGUNDO.- El recurso de apelación se interpuso contra Sentencia de fecha 5 de abril de 2016 . Admitido a trámite el recurso se sustanció mediante traslado a las demás partes para formalizar su oposición con el resultado que consta en autos.

TERCERO.- Concluida la tramitación de la apelación, el Juzgado elevó las actuaciones. No habiendo solicitado ninguna de las partes el recibimiento a prueba ni la celebración de vista ni conclusiones ni estimándolo necesario la Sala, se declaró el pleito concluso para sentencia. Se señaló para deliberación, votación y fallo del presente recurso de apelación el día 2 de febrero pasado, habiéndose observado las prescripciones legales en su tramitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de apelación la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número tres de Oviedo en el P.O. Nº 12/2015, de fecha cinco de Abril de dos mil dieciséis , que estimando el recurso contencioso- administrativo Nº 12/15 interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Oviedo contra el Acuerdo del Consejo de Administración del Consorcio de Transportes (CTA) de Asturias 12 de septiembre de 2014, por el que se rechaza el requerimiento formulado por el Ayuntamiento de Oviedo el 12 de agosto de 2014 contra las Resoluciones de 9 de junio de 2014, declara la nulidad de los actos recurridos por no ser conformes con el Ordenamiento Jurídico.

SEGUNDO.- Por la representación del Ayuntamiento de Noreña se interpone recurso de apelación contra la sentencia de instancia para que la revoque, decidiendo en su lugar desestimar el recurso contencioso administrativo y confirmar el acto impugnado por estar ajustado a Derecho.

La misma pretensión formulan las representaciones procesales del Consorcio de Transportes de Asturias, de las mercantiles Automóviles de Luarca, S.A. y EORUBUS, S.L.U., la Corporación Asturiana de Transporte, y del Ayuntamiento de Gijón declarando en lugar del fallo recurrido, ajustados a derecho los actos administrativos impugnados. El Ayuntamiento de Morcín se adhiere a los recursos de apelación con la pretensión de que se anule la sentencia de instancia, y dictando otra se desestime el recurso presentado por el Ayuntamiento de Oviedo frente a los actos administrativos objeto del presente procedimiento.

TERCERO.- Los motivos del recurso que alega la primera parte apelante se concentran esencialmente en que el informe referido sí que fue emitido por el Ayuntamiento de Oviedo, pero lo hizo de forma extemporánea incumpliendo lo establecido en los artículos 47 y 48 de Ley 30/1992 . Desde luego, la Administración demandante como sujeto cualificado que es obvia el contenido del artículo 49 de la Ley 30/1992 , habida cuenta que no existía la imposibilidad alegada porque el Ayuntamiento demandante al final emitió el informe solicitado, si bien de forma extemporánea, y su contenido es amplio y exhaustivo. Por lo expuesto, el Ayuntamiento demandante no actuó con la debida diligencia en la emisión del informe solicitado, es más cuando se percató de que el informe lo emitía fuera de plazo es cuando manifiesta que no tenía en su poder la documentación necesaria. Extremo éste que la sentencia viene a convalidar o salvar calificando ese documento como informe determinante que hace que el Órgano decisor no pueda resolver hasta que se emita. Por lo que la decisión en vía administrativa quedaría siempre a merced en este caso de una Administración que no es la competente para adoptar ese acuerdo, bastaría con no emitirlo para que la Administración competente se viera obligada a acudir a la vía judicial para lograr su emisión. En todo caso, la utilización de los términos "determinantes del contenido de la resolución" sólo puede hacer referencia a informes vinculantes, pues no cabe duda de que éste es el único caso en que el informe es determinante del contenido de la resolución administrativa, pero no cuando se trata de una mera audiencia al objeto de que realice las alegaciones que considere convenientes, sobre los extremos que propone la Administración decisoria. Cualquier otra interpretación dotaría a la Administración de una capacidad de decisión no querida por el artículo 42.5 LRJAP - PAC, ya que abriría el espectro tasado y concreto de supuestos de suspensión del plazo legal para resolver. En este orden, como señala la STS de 12 de marzo de 1990 , los informes vinculantes constituyen una "máscara" que sirve para ocultar al órgano que decide. Si esto es así, lo cierto es que la capacidad de determinación del contenido de una resolución administrativa se ha de referir a los informes vinculantes, ya que sólo éstos son



definitorios de la decisión administrativa: "... el contenido de la decisión se elabora por el órgano informante y el que aparece decidiendo cara al público se limita a dar forma o vestidura a aquella decisión". En este sentido, la STS de 9 de marzo de 1981 dice: "... aunque en ocasiones existen actos con apariencia de actos de trámite, que, en realidad, encubren auténticas resoluciones, como se reconoce en la Sentencia de 5 de febrero de 1954, sin embargo, en los que acaban de citarse no ocurre nada de eso, por tratarse de puros dictámenes, desprovistos en absoluto de cualquier tipo de decisión, limitados a aportar un elemento de juicio o de ciencia, un antecedente a manejar, con los restantes datos disponibles, por el órgano que haya de decidir el asunto - Sentencia de 24 de noviembre 1955 -, que es el que plasmará la voluntad de la Administración, en virtud de su competencia, y el que podrá ser objeto de impugnación ante la Jurisdicción, una vez agotada la vía administrativa". La misma opinión se reitera en las SSTS de 19 de noviembre de 1985 y 26 de junio de 1998. Por si todo lo anterior no bastara, el Tribunal Supremo viene desde hace tiempo precisando el significado de la voz "determinante" contemplada en nuestro Derecho Procesal Administrativo; y, en tal sentido para el Alto Tribunal, la voz "determinante" tiene un significado claro: lo que influye hasta el punto de decidir el sentido de una específica resolución, haciendo que ésta en realidad dependa de ello.

La segunda parte apelante señala como motivos la infracción o errónea interpretación de los artículos 42.5 y 83.4 de la Ley 30/1992 por la sentencia apelada, remitiéndose para ello a los fundamentos de la sentencia 92/2016, de 11 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Oviedo, al resolver la misma cuestión.

Motivos comunes de apelación aducen la tercera y cuarta parte apelantes defendidos por el mismo Letrado, en concreto, la infracción del apartado 4 del artículo 83 de la Ley 30/1992, habida cuenta que la no emisión de informe por el Ayuntamiento, que ninguna objeción ni solicitud de ampliación formuló en plazo, permitía proseguir las actuaciones y dictar las resoluciones que después se impugnarían, por otro lado en su extemporáneo informe de 11 de junio de 2014, el Ingeniero Municipal viene a coincidir en lo sustancial, con el establecimiento de dos paradas propuestas por la CTA, siendo indiferente entonces que se asigne la condición de informe vinculante, pues la remisión tardía o la falta del mismo permiten al actuante proseguir las actuaciones y, en cualquier caso, no tenerlo en cuenta al adoptar la resolución. Aparte la decisión impugnada no se concilia con el apartado tercero del artículo 83 de la Ley 30/1992, que no se refiere a informes emitidos por una Administración distinta y por otro lado, la interrupción del plazo prevista en caso de emisión de informes determinantes se configura como una posibilidad, y no como una obligación.

Infracción del artículo 83.3 y 4 de la Ley 30/92, que constituye el motivo de apelación de la representación y defensa del Ayuntamiento de Gijón, con base en que el informe que previene el artículo 75.1 de la Reglamentación de Ordenación de Transportes Terrestres tiene carácter facultativo y no vinculante, por ello no puede considerarse que este trámite implique un informe determinante.

Por último, la parte adherida a la apelación la fundamenta en que sin entrar en analizar qué informes han de considerarse determinantes del contenido de la resolución, la sentencia apelada ha efectuado un razonamiento incorrecto, no ajustado a la Ley, imponiendo la prórroga del plazo para resolver contraria a la Ley, ya que: a) La suspensión del plazo se establece como discrecional tanto en el citado precepto (art. 42.5), como en el que específicamente regula la prórroga de los plazos (art. 49.1 de la citada Ley). b) Las prórrogas, en la medida en que son una excepción a los plazos establecidos, han de interpretarse y concederse de forma restrictiva. La norma general es el cumplimiento de los plazos, y la excepción su prórroga. Llama la atención de la sentencia que haya centrado su argumentación en el art. 42.5, pues esta norma se refiere en general a la potestad que tiene la Administración actuante de prorrogar el tiempo de duración del procedimiento, es decir el tiempo que media entre el inicio y la generación del acto y su notificación, cuando concurren determinadas circunstancias que hagan imposible o difícil decidir en el plazo legalmente establecido. Este artículo configura una potestad, una facilidad para la administración actuante, justificada por los concretos trámites a ejecutar dentro del procedimiento. Y por ello, la literalidad del precepto configura una facultad, no una obligación. La administración "podrá suspender" el plazo para resolver un procedimiento y notificar la resolución en los casos contemplados en la norma: requerimiento de subsanación, pronunciamiento previo y preceptivo de órgano de las Comunidades Europeas, solicitud de informes preceptivos y determinantes, pruebas o análisis, o negociaciones. Todos esos trámites pueden justificar que el procedimiento globalmente se dilate, lo que se concibe una facilidad para la administración actuante, y se configura como derecho ("podrá") y no como obligación. No obstante, la norma que realmente regula la prórroga de los plazos se contiene en el art. 49, en el que nuevamente se configura como potestad de la administración, al decirse igualmente "podrá conceder". También ha de señalarse que no puede otorgarse prórroga de los plazos cuando con ello se perjudiquen derechos de terceros, como establece el art. 49.1 de la Ley. Perjuicio de terceros que en el caso que nos ocupa es claro, ya que ante la inminente entrada en funcionamiento del complejo hospitalario, es preciso abordar al problema del transporte de los usuarios hasta el mismo, máxime cuando se trata de personas que no residen en el municipio de Oviedo. Es obvio que se perjudica a esos usuarios si no se decide al respecto, si entra en



funcionamiento un gran complejo hospitalario sin que se haya resuelto el transporte de los usuarios de fuera del municipio. A lo anterior se suma el hecho de que el Ayuntamiento de Oviedo nunca manifestó en plazo su queja por la supuestamente incompleta documentación, ni solicitó jamás una prórroga del plazo. En este procedimiento judicial lo alega por primera vez, pero incluso sin solicitar un concreto plazo, apelando a una genérica suspensión del procedimiento. No podemos entender pues que se premie una actuación negligente, dejando pasar un plazo, para luego quejarse de que no tenía información y que el plazo debería haberse prorrogado. Precisamente si el Ayuntamiento es tan celoso de sus competencias en materia de tráfico urbano, no debía de haber mostrado tal desidia y debía haberse interesado inmediatamente, y solicitado más datos y más plazo. Nada de esto hizo, y es incomprensible que se fundamente la anulación de lo actuado en esta negligencia municipal.

CUARTO.- A las alegaciones impugnadoras de las partes apelantes y la adherida a la apelación opone la parte apelada que es acertada la conclusión a la que llega el Juzgador en la Sentencia impugnada con un impecable razonamiento, pero es que, a mayor abundamiento, la casualidad de que exactamente a los dos días de transcurrido el plazo para la emisión del informe preceptivo por la Administración Municipal la CTA procede a dictar, con una celeridad totalmente novedosa en el ámbito administrativo, una de las resoluciones impugnadas por las que se procede a la modificación de las concesiones y el establecimiento de nuevas paradas de los autobuses interurbanos en el entorno del HUCA, lo que vulnera las reglas los deberes de buena fe en la actuación que debe regir las actuaciones entre Administraciones, el principio de confianza legítima, cooperación y colaboración mutua en el ejercicio de competencias interrelacionadas, como es la que nos ocupa, en la que encontrándose afectado notablemente el tráfico urbano de esa zona de la ciudad de Oviedo relativa al entorno del HUCA, hacía imprescindible que el Ayuntamiento fuese escuchado con carácter previo a que se dictase el acuerdo impugnado. Debe además insistirse que el motivo de no emitir el informe en plazo era la ausencia de la documentación necesaria que debía aportar el Consorcio para ello, de hecho en el escrito de alegaciones, emitido por el Ingeniero de Caminos Municipal, se solicita la ampliación de documentación, al ser imposible con la documentación aportada hacer la valoración del impacto del tráfico sino se disponía de los horarios y los itinerarios por los que los diferentes vehículos iban a circular hasta las nuevas paradas previstas. Que hecho dicho trámite, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 de la Ley 30/92, y exigido por el Real Decreto 1.211/1990 (ROTT), era lo suficientemente determinante para la resolución a dictar por el CTA, por lo que lo único que procedía era interrumpir la tramitación del procedimiento hasta la evacuación del mismo, siendo insuficiente el plazo de diez días concedido considerando que se trataba de la modificación de más de doce concesiones de autobuses interurbanos, razón suficiente para entender que en ningún modo puede darse por cumplido éste, en tanto que faltaba la documentación necesaria para emitir el informe y tal aspecto fue puesto de manifiesto al Consorcio de Transportes. A lo largo del procedimiento resultó acreditado que ese informe preceptivo que se solicitó al Ayuntamiento por el CTA, era tan determinante para la resolución del expediente que justificaba sobradamente la interrupción del plazo o, al menos, la espera de un plazo prudencial hasta la adopción de la resolución definitiva, y no los dos días que únicamente esperó el organismo para decidir sobre la modificación de las concesiones de los autobuses interurbanos, decisión que suponía la implantación de aproximadamente 300 expediciones diarias de Transporte Interurbano en el entorno del hospital, con notable incidencia sobre el tráfico, el medio ambiente (contaminación atmosférica y acústica) y la seguridad vial del municipio de Oviedo.

Por tanto si la petición de informe se hizo de un manera genérica sin señalar las cuestiones sobre las que debería emitirse ni aportar la documentación indispensable para pronunciarse el trámite no puede darse por cumplido por lo que los actos impugnados estarían viciados de nulidad de conformidad a lo dispuesto en el art. 62.g) de la Ley 30/92.

Subsidiariamente, de no apreciarse la nulidad de pleno derecho los acuerdos dictados estarían afectados por el vicio de anulabilidad del art. 63.2 de la Ley 30/92 :

"El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados." Resulta obvio que la escasa documentación aportada que impedía conocer los itinerarios, horarios, frecuencia, etc..., imposibilitó la emisión de un informe profundo y detallado por esta Administración, creando manifiesta indefensión al Ayuntamiento de Oviedo, motivo por el cual el acto debe ser anulado, porque además la falta de ese informe detallado y motivado también viciaría de nulidad el acuerdo adoptado por el Consorcio toda vez que el mismo se ha adoptado sin conocer cuestiones de tanta.

En cualquier caso, lo cierto es que la sorprendente celeridad en resolver, manifiesta una vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima (art. 3 de la Ley 30/92) que deben presidir las relaciones entre Administraciones Públicas, generadora de auténtica indefensión para esta municipio. Resulta evidente que en este caso concreto tanto la Administración del Principado de Asturias como su ente dependiente, Consorcio



de Transportes de Asturias, han obviado totalmente los principios que deben regir las relaciones entre las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, totalmente omitido en este caso concreto. Si todo lo que sirve de antecedente y fundamento a los acuerdos administrativos adoptados, tiene que obrar en el expediente para que la Resolución se considere motivada y fundada en derecho, es evidente que la ausencia en el mismo del informe preceptivo del art. 74 del Real Decreto 1211/1990 (no pudiendo considerarse como tal el requerimiento de ampliación de documentación que obra en éste), implica que los acuerdos impugnados se han adoptado sin el adecuado sustento jurídico y fáctico, al haber obviado la trascendencia que el nuevo régimen de paradas de los autobuses interurbanos en el entorno del HUCA tenía para el municipio, invadiendo además sus competencias en lo referente al tráfico y medioambiente; contaminación atmosférica y acústica y seguridad viaria.

Es por tanto obvio, que el acto es nulo, tal y como indica la Sentencia de contrario porque del informe que debía emitirse a la luz de lo dispuesto en el artículo 75.1 del ROTT parece difícil que puedan ponderarse circunstancias como incidencia en la prestación de los servicios incluidos en la concesión de autobuses en el tráfico urbano si no disponemos del informe de la Administración que tiene un cabal conocimiento del tráfico urbano, como es el Ayuntamiento de Oviedo. Obra además como documental (ratificada por vía testifical ante el Juzgado Contencioso- Administrativo nº 3 de Oviedo), en la que se entendía perfectamente que la oposición de este Ayuntamiento a las ubicaciones de las paradas en el entorno del HUCA no era caprichosa, sino que respondía a razones de peso de seguridad y salubridad pública que, al menos deberían haber sido oídas por el Consorcio de Transportes antes de dictar el acuerdo impugnado, en concreto, se acreditó mediante un informe detalladísimo y acompañado de abundante documentación fotográfica, los problemas y peligros que se generan no sólo por la densidad del tráfico de autobuses sino también para los peatones de las inmediaciones del centro hospitalario. Así, se apreciaba que las rutas fijadas en los acuerdos impugnados no absorben la densidad del tráfico y que transitan autobuses interurbanos a través de numerosos pasos de peatones sorteando los peatones que acuden al centro hospitalario (poniendo en riesgo la seguridad vial).

QUINTO.- Examinados los motivos del recurso y oposición sobre la calificación del informe, su emisión fuera de plazo una vez dictada la resolución y su relevancia respecto de la prosecución del procedimiento y la decisión adoptada al mantener criterios contrapuestos y cuestionar y defender la legalidad de la decisión de instancia que respectivamente consideran ilegal y errónea por una parte y ajustada a derecho por la otra.

Respecto de los antecedentes de la cuestión, común a la del Procedimiento Ordinario núm. 24/2015, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 1 de Oviedo, coinciden los relatos fácticos de la sentencia apelada y los descritos en la que resuelve el referido procedimiento con fecha 11 de abril de 2016. En concreto, la petición del informe previsto en el artículo 74 del Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres, aprobado por el RD 1211/1990, de 28 de septiembre, al Ayuntamiento de Oviedo respecto de los puntos de parada en suelo urbano o urbanizable de los servicios de transporte interurbano con destino en las instalaciones del nuevo centro hospitalario; a la solicitud se adjuntaba como anexo dos mapas de ubicación de las paradas y un cuadro con las expediciones por parada; emisión del informe una vez superado el plazo de diez días concedido al efecto y dictada la resolución recurrida, en el que se pone de manifiesto la imposibilidad de informar de las afecciones del tráfico de las concesiones si no se señalan los horarios y los itinerarios por los que los diferentes vehículos van a circular hasta las nuevas paradas propuestas.

Con estos antecedentes el supuesto de hecho resultante y sus efectos para la prosecución del procedimiento y la decisión adoptada ante la supuesta ausencia de los elementos fácticos y jurídicos requeridos en el aludido informe, difieren para ambas sentencias al considerar respectivamente la apelada en el presente recurso que el citado informe era necesario y de especial importancia por carecer el órgano decisorio de los conocimientos técnicos precisos para determinar la incidencia viaria y de la salud pública de los servicios de transportes incluidos en la concesión en el tráfico urbano, competencia de la citada Corporación, por lo que este caso se debería haber suspendido el procedimiento conforme establece el 42.5 de la Ley 30/92, que "El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses".

Frente a la tesis expuesta la sentencia dictada en el PO Núm. 92/16, aplica las prescripciones de los artículos 82 y 83 de la citada Ley procedimental, que diferencia los informes en preceptivos, necesarios y convenientes, y que salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes, de tal manera que de no emitirse el informe en el plazo señalado, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el



carácter del informe solicitado, excepto en los informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites respectivos.

Confrontados los criterios expuestos, es cierto, como se razona en la sentencia objeto de revisión, que hay que tener en cuenta la especial cualificación del sujeto al que se solicita el informe y de la materia objeto del mismo por afectar a uno de los servicios municipales con repercusiones en la seguridad vial y salud pública de los ciudadanos, pero también lo que no se pueden omitir en la relaciones interadministrativas los principios específicos de cooperación y de colaboración, y los generales de buena fe y confianza legítima, que recobran en este caso especial relevancia, teniendo en cuenta que a la petición de informe le precedieron reuniones entre los técnicos de ambas administraciones para consensuar las paradas al modificarse las condiciones físicas de prestación del servicio de transporte interurbano y compatibilizarlo con el urbano con los mismos trayectos y destino en la trama urbana; la necesidad de resolver con celeridad el procedimiento ante la inminente apertura de las nuevas instalaciones sanitarias; la actitud despreocupada del Ayuntamiento de Oviedo que conociendo esta circunstancia y las posibilidades legales de solicitar documentación complementaria de apreciar la imposibilidad de emitirlo con la aportada, y la ampliación por ello del plazo concedido al efecto, ejercita ese derecho una vez concluido el plazo requiriendo al efecto la suspensión del procedimiento.

Sentado cuanto antecede, no puede invocar la conducta de la contraria respecto de la sorprendente celeridad en dictar la resolución, la parte que ha mantenido la que se ha expuesto en el párrafo precedente basándose en un supuesto defecto procedimental, pero sin utilizar los cauces legales para subsanarlo, por lo que las consecuencias de su no emisión son atribuibles a la misma, teniendo en cuenta las consideraciones adjetivas y sustantivas que hacen las partes apelantes, unido a las prescripciones generales respecto de los informes sectoriales de que sí no se emitieran en dicho plazo, se entenderán favorables a la tramitación de la modificación. En segundo lugar, el citado informe si bien puede calificarse de preceptivo y por tanto necesario, en este caso no puede considerarse como determinante por su trascendencia, no solamente a falta de disposición legal que establezca tal condición y su efecto suspensivo, ya que sólo éstos son definitorios de la decisión administrativa, el contenido de ésta se elabora por el órgano informante y el que aparece decidiendo cara al público se limita a dar forma o vestidura a aquella decisión, a diferencia de los puros dictámenes, desprovistos en absoluto de cualquier tipo de decisión, limitados a aportar un elemento de juicio o de ciencia, un antecedente a manejar, con los restantes datos disponibles, por el órgano que haya de decidir el asunto. En este sentido para el Tribunal Supremo la voz "determinante" tiene un significado claro: lo que influye hasta el punto de decidir el sentido de una específica resolución, haciendo que ésta en realidad dependa de ello. Significación sustantiva que no se puede dar al informe cuestionado habida cuenta que las potestades municipales no se extienden a la fijación y eventual supresión de las paradas en el casco urbano de los servicios de autobuses que efectúen transportes de viajeros interurbanos, y los antecedentes relativos a los términos de desarrollo de la concesión con paradas compartidas del servicio de transporte urbano e interurbano y los del informe emitido, de los que se deduce que coinciden sustancialmente las paradas y destino fijadas en las resoluciones recurridas en el suelo urbano con el de transporte urbano con la finalidad de reducir en lo posible las incidencias negativas sobre la seguridad vial y el medio ambiente. Y para concluir, aun considerando el informe como determinante por ser esta la expresión que utiliza el artículo 74.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, no se puede modificar al antojo de una de las partes los principios generales del procedimiento administrativo común con suspensión de su tramitación, al margen de los supuestos tasados como se razona en los recursos de apelación formulados por las partes recurrentes porque ello resultaría incoherente con los designios formulados por el legislador de eficiencia y urgencia del mismo, tal como ha apreciado el Tribunal Constitucional en la sentencia 270/2015, de 17 de diciembre, a propósito de este género de informes (lo mismo que en relación con otros del mismo o de similar carácter, como el previsto en materia de aguas) es que, desde luego, tales informes resultan preceptivos y vinculantes; pero, una vez establecida su vinculatoriedad, es que aquélla se produce respecto del alcance de las competencias implicadas cuya protección miran a preservar precisamente tales informes y justifica en definitiva su propia razón de ser; en otros términos, si las consideraciones incluidas en tales informes van más allá del ámbito de tales competencias, cesaría el efecto vinculante que resulta propio de estos informes.

En definitiva, la omisión del citado informe en los términos expuestos en los párrafos precedentes no comporta ni la nulidad ni la anulabilidad de las resoluciones impugnadas para que, con retroacción de las actuaciones, se proceda a su emisión en tanto se cumplió con el trámite, y sólo los informes vinculantes son determinantes del contenido de las resoluciones administrativas a efectos de la suspensión del procedimiento administrativo hasta que no se emitan.

SEXTO.- Solventada la cuestión anterior objeto de exclusivo enjuiciamiento en la sentencia apelada sin haberse pronunciado sobre motivos de fondo con los que la parte pretendía la anulación de los actos recurridos, procede examinar estas alegaciones y las contrarias de las partes apeladas al haberse remitido a las que se expusieron en los escritos de demanda y de contestación.



La problemática planteada igualmente coincide con la del PO 24/2015, y los motivos en los que se sustenta el recurso son desestimados en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 1 de Oviedo, rechazando tanto la invasión de competencias municipales por la Administración Autonómica al dictar los actos recurridos, puesto que se contraen al transporte interurbano de su competencia y que la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo declara que los intereses supramunicipales prevalecen sobre los locales, en relación al establecimiento de servicios que exceden del término municipal; como que no existen elementos de arbitrariedad en la solución adoptada respecto a las paradas establecidas en el interior del recinto hospitalario y en la calle Pontón de Vaqueros, a falta de objeción alguna por la Corporación demandante respecto al uso compartido con los servicios de transporte urbano, y porque los servicios que se autorizan ya estaban circulando por dicha vía pública, por lo que no parece razonable por sus características los colapsos circulatorios que se señalan por la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo, sin ponderar la existencia de otros factores, tales como el propio acceso en vehículo particular y por otros medios, amén de que se no puede obviar la opción que se establece de modificación consensuada en función de las incidencias perjudiciales para la circulación, la seguridad vial y la salubridad pública. Para finalizar el mencionado precedente judicial descarta por falta de prueba la supuesta infracción medioambiental y el incumplimiento de la Ley de Economía Sostenible.

Enfrentados los razonamientos expuestos en el párrafo precedente sobre la valoración de la prueba y las aplicación e interpretación legales al supuesto resultante, con los motivos alegados por la parte recurrente-apelante, procede la confirmación de los judiciales al haberse respetado las respectivas competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales por lo que respecta a los transportes interurbano y urbano, sin invadir la competencia municipal, interpretando razonablemente el sistema constitucional y legal de atribución normativa y jerarquización de fuentes, así como la coordinación de actuaciones para hacer frente a las nuevas necesidades surgidas y asegurar las necesidades de un transporte eficiente y económico de los ciudadanos al principal centro sanitario de nuestra comunidad, partiendo del diseño de un sistema flexible en el que tienen cabida las diferentes situaciones fácticas, que, como mínimo a medio plazo, puedan presentarse, además de la posibilidad de su modificación y que en todo caso estaríamos ante decisión que se enmarca dentro de las potestades organizativas de la Administración, competente que excluirá su sustitución por el que proponga una de las partes interesadas o el judicial, salvo que se acredite la arbitrariedad de la solución o que incurra en cualquiera otra desviación.

Respecto a los efectos, en el criterio de la parte apelante se antepone el informe de la Policía Local a cualquier situación que resulte de la ponderación de todas las circunstancias concurrentes, resaltando al efecto una parte de las consecuencias negativas por la enorme densidad de tráfico generado con los problemas y peligros que generan, no solo para el tráfico (ruidos y contaminación medio ambiental, colapsos circulatorios), sino con riesgo para las personas al transitar los autobuses interurbanos a través de numerosos pasos de peatones que acuden al centro hospitalario, pero con omisión tanto de la baja frecuencia de las paradas de los servicios interurbanos, de la circulación de vehículos privados y de transportes del personal del centro hospitalario y de uso especial autorizados por el propio Ayuntamiento, como que la situación actual respecto de una de las paradas cuestionadas, no difiere de la anterior. Y en cuanto a las restantes infracciones, no dejan de ser consideraciones generales sin que se puedan trasladar al presente caso por las acertadas razones que se dan en la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Oviedo, en el proceso mencionado.

SEPTIMO.- Debido a la estimación del recurso de apelación y a la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra los actos recurridos, existiendo sobre la cuestión principal objeto de examen en esta alzada, criterios divergentes de las sentencias confrontadas, no procede hacer expresa imposición de las costas devengadas en ambas instancias, confirmando al efecto el pronunciamiento de la no-imposición de la sentencia apelada, y todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 y 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente aplicación,

FALLO

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, ha decidido: Estimar los recursos de apelación y la adhesión a la apelación interpuestos por Doña Blanca Álvarez Tejón, Doña Pilar Lana Álvarez, Don Joaquín Ignacio Álvarez García, Doña Gabriela Cifuentes Juegas, Don Luis Álvarez Fernández y Doña Ángeles Fuertes Pérez, Procuradores de los Tribunales, en nombre y representación respectiva del Ayuntamiento de Noreña, del Consorcio de Transportes de Asturias, de Automóviles de Luarca, S.A. (ALSA) y EBROBUS, S.L.U., de la Corporación Asturiana de Transporte, del Ilustre



Ayuntamiento de Gijón y del Ayuntamiento de Morcín, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número Tres de Oviedo, P.O. Nº 12/2015, de fecha 5 de Abril de 2016 , y revocar la sentencia apelada y en su lugar procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Doña Patricia Gota Brey, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Ayuntamiento de Oviedo, contra el Acuerdo del Consejo de Administración del Consorcio de Transportes (CTA) de Asturias, de fecha 12 de septiembre de 2014 y contra las resoluciones de 9 y 12 de agosto de 2014, actos que se confirman por ser ajustados a derecho. Sin expresa imposición de las costas devengadas en ambas instancias.

Contra la presente resolución cabe interponer ante esta Sala, RECURSO DE CASACION en el término de TREINTA DIAS, para ser resuelto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo si se denuncia la infracción de legislación estatal o por esta Sala de lo Contencioso Administrativo de este TSJ si lo es por legislación autonómica.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDO