

SALA TERCERA

ÍNDICE SISTEMÁTICO

	<i>Página</i>
<hr/>	
I. ADMINISTRATIVO	
1. ACTOS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	115
1.1. Causas de abstención. Derecho a la libertad sindi- cal. Reglamento de Organización y Funciona- miento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Artículo 28.1 de la Ley 30/1992. Interés personal. Relación de servicio. Restricciones de la libertad sindical	115
1.2. Subsanación de defectos en las solicitudes. Artículo 71 de la Ley 30/1992. Concesión del plazo de diez días cuando se trate de un procedimiento selectivo..	116
1.3. Notificación defectuosa. Efectos.....	117
2. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	117
2.1. Administración Local. Aprobación de los presu- puestos. Plazo	117
2.2. Distribución de competencias	118
2.2.1. Competencias Estado, CC.AA. y Adminis- tración Local. Ampliación del Museo del Prado. Interpretación del artículo 244.2 de la Ley del Suelo de 1992. Declaración de urgencia o interés público. Proyecto técni- co. Intangibilidad de bienes de interés cul- tural. Claustro de los Jerónimos	118
2.2.2. Competencias estatales y autonómicas.....	124
— Obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autó- noma. Trazado de vía férrea de alta velocidad.	
— Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.	

	<i>Página</i>
2.2.3. Competencias estatales y municipales.....	126
— Obras hidráulicas.	
— Construcción de carreteras.	
2.2.4. Competencias autonómicas y municipales. Demolición de obras	128
2.2.5. Competencias de las Diputaciones Forales. Aprobación de instrumentos de planea- miento	129
2.3. Colegios profesionales. Alcance de la «reproba- ción». Carencia de contenido aflictivo	130
3. BIENES PÚBLICOS Y PROPIEDADES ESPECIALES	131
3.1. Aguas	131
3.1.1. Naturaleza y función del Catálogo	131
3.1.2. Aprovechamiento de aguas privadas. Inclu- sión en el Catálogo transcurrido el plazo de tres años a partir de la LA de 1985	131
3.2. Costas. Concepto de interés público en la materia ..	132
3.3. Desahucio administrativo. De terrenos de dominio publico ocupados por estación de servicio. Pre- cario	133
4. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO	133
4.1. Defensa de la competencia. Abuso de la posición de dominio y posición de dominio justificada	133
4.2. Electricidad. Infraestructuras. Obligación de los pro- pietarios de costear los gastos para el suministro.....	134
4.3. Actividad de fomento. Subvenciones. Ayudas pa- ra programas de cooperación y voluntariado a car- go de la asignación tributaria del IRPF. Colegios de Abogados	135
4.4. Cajas de Ahorro. Cese de Consejeros por pérdida de representatividad; alcance.....	136
5. DERECHOS FUNDAMENTALES	136
5.1. Partidos políticos. Restitución de bienes y dere- chos incautados.....	136
5.2. Principio de legalidad. Reglamento por el que se determinan las condiciones para el ejercicio de las funciones del personal de vuelo de las aeronaves civiles. Limitación, suspensión o revocación de licencia. Posible vulneración del principio de le- galidad de las infracciones y sanciones adminis- trativas que establece el artículo 25 CE	137

	<i>Página</i>
5.3. Presunción de inocencia. Expulsión del territorio español. Prueba de cargo suficiente. Atestado policial	138
5.4. Extradición. Ley 4/1985. Actuación del Gobierno. Posible control del juicio de legalidad del Poder Judicial. Típico acto de soberanía propia del Poder Ejecutivo.....	139
5.5. Principio de igualdad. Participación en el Alarde de Hondarribia en condiciones de igualdad con los varones. Sentido histórico el acto. Fuerza expansiva del Derecho	140
5.6. Libertad de información. Conexión del artículo 20.1.d) con el artículo 105.b) de la Constitución. Derecho de acceso a los registros y documentos administrativos.....	141
5.7. Autonomía universitaria. Dimensión constitucional de la libertad académica	142
5.8. Inviolabilidad del domicilio. Contaminación acústica. Pasividad reprochable al Ayuntamiento. Bases de indemnización	143
6. DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.....	144
6.1. Impugnación del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía española: estimación parcial	144
6.2. Impugnación del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su integración social reformada por LO 8/2000: estimación parcial	145
7. EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	145
7.1. Declaración de ocupación urgente de fincas y declaración de utilidad pública. Control jurisdiccional	145
7.2. Justiprecio. Actos propios	145
8. FUNCIÓN PÚBLICA	146
Administración de Justicia. Sanción disciplinaria a Magistrado. Artículo 418.5 de la LOPJ. Falta grave de consideración respecto de los ciudadanos y desconsideración con los miembros del Ministerio Fiscal. Reglas de cortesía. Hábitos judiciales.	

	<i>Página</i>
9. RELACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL	147
9.1. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Excepciones al ámbito de actuación de la Inspección. Preaviso de las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de la Administración	147
9.2. Extranjeros. Permiso de trabajo. Existencia de trabajadores españoles en paro	149
9.3. Despido colectivo. Derecho de prioridad de los representantes legales. Puestos de trabajo equivalentes de distinta categoría.....	149
9.4. Mutuas Patronales. Auditoría. Acuerdos con los médicos que facturan a la Mutua tras prestar servicios a los accidentados	150
9.5. Sucesión de empresas. Sociedades laborales	150
9.6. Seguridad Social. Nulidad de los artículos 10.3 y 13.2 del Real Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, regulador del RETA	151
10. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	152
10.1. Estado Legislador. Infracción de Derecho Comunitario.....	152
10.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria	153
10.3. Responsabilidad por accidentes acaecidos en centros escolares o con ocasión de actividades escolares o extraescolares o de promoción municipal	154
10.4. Supuestos de concurrencia de culpas	155
10.5. Responsabilidad por lesiones sufridas en el curso de una manifestación	156
11. TELECOMUNICACIONES	157
11.1. Precios diferentes en las llamadas de fijo a móvil ...	157
11.2. Registro de operadores de servicios de acceso condicional para la televisión digital	158
12. TRANSPORTES.....	160
Transporte marítimo. Sometimiento a autorización de las líneas regulares de viajeros por exigencias de control de fronteras.	
13. URBANISMO	161
13.1. Planeamiento. Espacios libres	161
13.2. Disciplina urbanística	162
13.2.1. Licencias de actividad	162

— Industria fabril.	
— Extracción de áridos.	
13.2.2. Órdenes de ejecución que garanticen la seguridad.....	164

II. TRIBUTARIO

1. IMPUESTOS.....	165
1.1. Impuesto sobre Sociedades. Incrementos y disminuciones patrimoniales	165
1.2. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Escritura en la que se formaliza el acuerdo social de pasar la prima de emisión a capital.....	166
1.3. Impuesto sobre Bienes inmuebles	167
1.3.1. Exención de los Bienes que configuran el Patrimonio Histórico-Artístico	167
1.3.2. Exención del Dominio público terrestre	167
1.4. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ...	168
1.4.1. Fijación de la base imponible en una Sociedad Transparente.....	168
1.4.2. Contratos de seguros de vida con capital diferido. Calificación de rendimiento de capital mobiliario	168
1.4.3. Actividades económicas y empresariales. Módulos	169
1.5. Impuesto sobre Sucesiones. Parentesco por afinidad	170
1.6. Impuesto sobre el Valor Añadido. Sujeción a gravamen de la transmisión de Inmuebles	170
2. PROCEDIMIENTO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO.....	171
2.1. Ámbito del procedimiento económico-administrativo. Exclusión de las impugnaciones de tributos locales	171
2.2. Falta de legitimación de los Letrados de la Seguridad Social para interponer recurso de alzada económico-administrativo ante el Tribunal Económico-Administrativo Central	172
2.3. Notificaciones.....	173

2.3.1. Notificación por correo certificado con aviso de recibo	173
2.3.2. Notificación por edictos.....	173
2.4. Prescripción	174
3. COMUNICACIÓN DE DATOS DE TRASCENDENCIA TRIBUTARIA..	175
4. LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO. LÍMITES.....	175

III. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. CUESTIONES DE COMPETENCIA	176
1.1. Litigios en materia de personal cuando se trata de actos que emanan de los órganos superiores de los Departamentos ministeriales	176
1.2. Interpretación del fuero electivo del artículo 14.1, regla 2. ^a , de la LJCA, en materia de personal	177
1.3. Resoluciones del Tribunal Marítimo Central en materia de asistencia marítima	178
2. RECURSO DE CASACIÓN	179
2.1. Interpretación sistemática de los artículos 86.1 y 86.3 de la Ley Jurisdiccional.....	179
2.2. Requisitos del escrito de preparación del recurso de casación que exige el artículo 89.1 de la ley Jurisdiccional	180
2.3. Autos dictados en base al artículo 135 de la Ley Jurisdiccional. No son susceptibles de recurso de casación	180
2.4. Causas que puede oponer la parte recurrida en el recurso de casación al amparo del artículo 90.3 de la ley Jurisdiccional	180
2.5. La interpretación del Derecho autonómico está excluida de casación	181
3. ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN.....	182
Actos definitivos. Costas. Zona marítimo-terrestre. Deslinde administrativo. Resolución por la que se acuerda la iniciación	
4. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	182
Legitimación. Adjudicación de concesión administrativa. Los Diputados y Senadores no están comprendidos en el apartado b) del artículo 19.1 de la LJCA	

En la línea establecida por las «Crónicas» anteriores, la del presente año recoge las sentencias y autos de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, que se han considerado más relevantes en cuanto apuntan nuevas líneas jurisprudenciales, consolidan otras o se pronuncian sobre problemas jurídicos de cierta entidad.

En la primera parte, dedicada a las cuestiones de Derecho administrativo, cabe hacer especial mención de las SSTs, Secc. 5.^a, 5-12-2002 (RC 1.369/2000 y acumulados, y 1.402/2000), dictadas con motivo de los recursos deducidos en relación con la ampliación del Museo del Prado, que ofrecen una pluralidad de temas de interés, de los que se han seleccionado aquellos que se relacionan con las competencias urbanísticas. Precisamente las cuestiones de competencia entre las Administraciones públicas han dado lugar a una pluralidad de sentencias de la Sala, por lo que no debe extrañar que sean varias las que se recogen en el apartado previsto al efecto.

En el ámbito de la protección de los Derechos Fundamentales han surgido igualmente una serie de problemas que dieron lugar a pronunciamientos concretos que se apartan un tanto de los planteamientos habituales en la materia. Así se recogen en este apartado sentencias como, entre otras, la referida a la restitución de bienes y derechos incautados durante la Guerra Civil (STS, Secc. 3.^a, 25-3-2003, RC 219/2001), la que establece los requisitos que tiene que tener un atestado policial para

La elaboración de la Crónica de la Sala Tercera ha sido realizada por D. Javier FERNÁNDEZ CORREDOR, D.^a Yolanda BARDAJÍ PASCUAL, D. Ángel LÓPEZ MÁRMOL, D.^a Berta GONSÁLVEZ RUIZ y D. Ángel ARDURA PÉREZ, Letrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, bajo la coordinación del Ilmo. Sr. D. José Luis GIL IBÁÑEZ, Magistrado del Gabinete Técnico y bajo la supervisión del Exmo. Sr. D. Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA, Presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

ser considerado como prueba suficiente en la expulsión de un extranjero (STS, Secc. 7.^a, 24-10-2002, RC 10876/98), la que estudia la proyección del principio de igualdad en un acto tradicional como es el Alarde de Hondarribia (STS, Secc. 7.^a, 13-9-2002, RC 2239/1998), o la que no sólo declara la existencia de una vulneración de la inviolabilidad del domicilio por contaminación acústica sino que establece una obligación indemnizatoria de carácter reparador (STS, Secc. 7.^a, 10-04-2003, RC 1.516/1999).

Se mencionan también varias disposiciones generales de rango reglamentario, alguno de cuyos preceptos han sido anulados, como el Estatuto General de la Abogacía (STS, Secc. 6.^a, 3-3-2003, RC 496/2001) o el Reglamento de la Ley de Extranjería (STS, Secc. 6.^a, 20-3-2003, RC 488/2001) sin perjuicio de que en otros apartados se mencionen otras.

En materia de función pública se ha traído a la Crónica una sentencia (STS, Secc. 7.^a, 24-12-2002, RC 1257/2000), que examina las reglas de cortesía y expone pautas de actuación de y ante los Tribunales de Justicia.

El marco de las relaciones laborales y de la Seguridad Social también ha sido pródigo en pronunciamientos así como el de la responsabilidad patrimonial. Con respecto a este último cabe hacer notar la importancia, tanto cuantitativa como cualitativa que están alcanzado las reclamaciones de indemnización por el funcionamiento de los servicios públicos y advertir de la proyección futura que pueden llegar a tener las reclamaciones por el incumplimiento del Derecho comunitario, cuestión ésta tratada en la STS, Secc. 6.^a, 12/6/2003 (RC 46/1999). Frente a ello, son cada vez menores las cuestiones urbanísticas examinadas por la Sala habida cuenta de que, generalmente, están en cuestión normas autonómicas.

El Derecho Tributario, al que se dedica la segunda parte de la Crónica de la Sala sigue ofreciendo innumerables puntos de interés. Aunque, como no puede ser de otro modo, especialmente en orden a los tributos estatales. Por poner dos ejemplos, la consideración que hace la STS, Secc. 2.^a, 2-11-2002 (RC 9712/1997) de que el capital recibido al final de un contrato de seguro de capital diferido es rendimiento de capital mobiliario, y las precisiones que en orden al parentesco por afinidad a efectos del Impuesto sobre Sucesiones se contienen en la STS, Secc. 2.^a, 18-3-2003 (RC 3699/1998).

Finalmente, en cuanto a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que es el título de la tercera parte de la Crónica, sin perjuicio de ciertos pronunciamientos que tratan de su ámbito o de la legitimación exigida

para acudir al proceso, se ha considerado oportuno poner el acento en algunas sentencias que resuelven cuestiones de competencia y en autos que interpretan los requisitos exigidos para el acceso a la casación. En relación con esto último, mencionar el ATS, Secc. 1.^a, 20-1-2003 (RC 3364/2001), que niega la vía casacional a los autos dictados en las piezas de medidas cautelares de carácter urgente previstos en el artículo 135 de la Ley de esta Jurisdicción.

I. ADMINISTRATIVO

1. Actos y procedimiento administrativo

1.1. Causas de abstención. Derecho a la libertad sindical. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La STS Secc. 7.^a, 11-02-2003 (RC 544/2000) con ocasión de enjuiciar la legalidad del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, declaró la nulidad dentro del apartado 1 del artículo 11 de la frase «(...) se abstendrán en todo asunto en que concurra interés para la asociación o sindicato de su afiliación», analizando para ello el alcance los motivos de abstención que se contienen en el artículo 28.1 de la Ley 30 /1992. En esta sentencia se expone que «*el “interés personal” que configura el motivo de abstención a) del artículo 28.1 de la LRJPAC concurre cuando la actuación administrativa para la que se predica la abstención puede producir consecuencias en la esfera jurídica del funcionario actuante o le puede reportar cualquier clase de beneficio o ventaja personal. Ese concepto de “interés personal”, por lo que hace a la labor inspectora de Trabajo y Seguridad Social, no es de apreciar en el Sindicato denunciante o iniciador de la actuación (salvo los casos en que él mismo pueda ser objeto de inspección como empleador) ni en el Inspector o Subinspector que intervenga en dicha actuación. Tratándose de expedientes concretos sobre controles administrativos de policía en materia laboral o de Seguridad Social, los intereses en juego no son los corporativos o comunes de la entidad sindical sino los de los trabajadores a los que individualmente afecte el expediente. La simple afiliación sindical tampoco es asimilable a “relación de servicio” que se menciona en el motivo de abstención e) del artículo 28.1 de la LRJPAC. Esa “relación de*

servicio” alude a prestaciones personales o profesionales insertas en vínculos de carácter contractual (arrendamiento civil de servicios o contrato de trabajo), y que por tal razón su continuidad o reanudación no dependen solo de la voluntad de quien las realiza. Se trata, pues, de situaciones de subordinación que no son de advertir en la afiliación sindical, ya que esta encarna un acto enteramente libre, y esta libertad, además, constituye el contenido de un derecho fundamental» (FJ 4.º).

También analiza la Sentencia la posible afectación que el contenido del citado precepto pudiera tener en el **derecho a la libertad sindical** estableciendo que *«a esa falta de cobertura en el artículo 28 de la LRJ-PAC debe añadirse, como antes se adelantó, que también son justificados los reproches que el sindicato demandante dirige al inciso objeto de polémica desde la perspectiva del derecho de libertad sindical, y desde la diferenciación que se establece entre la afiliación sindical y similares formas de pertenencia en otras entidades o personas jurídicas (se menciona la situación de accionista en sociedades de capital). El inciso discutido se puede traducir en restricciones de la libertad sindical tanto para el funcionario afectado como para el sindicato en que pretenda afiliarse. Para el primero porque su afiliación le puede crear unas cortapisas profesionales que en caso contrario no existirían, y para el segundo porque esas limitaciones profesionales pueden frenar o disminuir su poder de captación de afiliados. Esa importante incidencia en el derecho fundamental de libertad sindical (artículo 28.1 de la Constitución) revela que es insuficiente el rango reglamentario de la norma que lo establece» (FJ 5.º).*

1.2. Subsanación de defectos en las solicitudes

La STS, Secc. 7.ª, 4-2-2003 (RC 3437/2001) con ocasión de un recurso en interés de la Ley, se ha ocupado de la aplicación del artículo 71.1 de la Ley 30/1992 en lo relativo a la subsanación de defectos en los procesos selectivos de concurrencia competitiva concluyendo que *«resulta aplicable en la cuestión examinada el artículo 71 de la Ley 30/1992, como antes exigía el antiguo artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo en la redacción de 1958, pues se impone en ambos preceptos el deber de la Administración de requerir al interesado para que se subsanen las deficiencias cuando se aprecie que el mismo no cumple los requisitos que exige el ordenamiento en vigor y como señala en este punto el Ministerio Fiscal, la redacción del apartado segundo del artículo 71*

excluye los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva para la ampliación prudencial hasta cinco días del plazo cuando la aportación presente dificultades especiales, luego si se prohíbe dicha ampliación, es claro que el precepto autoriza la concesión del plazo de los diez días cuando se trate de un procedimiento selectivo de concurrencia competitiva, como es el caso planteado» (FJ 6.º).

1.3. Notificación defectuosa

La STS, Secc. 6.ª, 8-2-2003 (RC 8795/1998), aborda el supuesto de que al notificar el acuerdo de ocupación urgente a los interesados, se les informó que no era procedente contra él recurso alguno, por lo que aquéllos esperaron a la terminación de la pieza separada de justiprecio, una vez notificada la resolución del Jurado, para impugnar ante la jurisdicción dicho acuerdo, según establece el artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa. La Sala declara que *«aunque es evidente que, en contra de lo expresado por la Administración al notificar el acuerdo de declaración de urgente ocupación a los interesados, dicho acuerdo es susceptible de impugnación en sede jurisdiccional a pesar lo dispuesto por el artículo 56.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, como lo declaró repetidamente esta Sala (Sentencias de 25 de octubre de 1982, 14 de junio de 1983, 28 de enero, 4 de abril y 6 de junio de 1984 y 5 de noviembre de 1985), lo cierto es que la Administración no cumplió correctamente lo dispuesto en el artículo 58.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al haber indicado indebidamente que no procedía recurso alguno contra la resolución notificada, de modo que, al tratarse de una notificación defectuosa, no se inició el plazo para impugnarla, lo que impide considerar extemporánea la interposición del recurso contencioso-administrativo contra ella, como indebidamente lo entendió la Sala de instancia aunque realizase un pronunciamiento desestimatorio de la demanda y no de inadmisión, según establecía el artículo 82 f) de la entonces vigente Ley Jurisdiccional» (FJ 1.º).*

2. Administraciones Públicas

2.1. Administración local

La STS, Secc. 4.ª, 22-1-2003 (RC 7679/1998) sienta doctrina sobre la imposibilidad de **aprobación del presupuesto municipal** concluido

el ejercicio económico correspondiente: *«el presupuesto anual de un Ayuntamiento no tiene otra finalidad que expresar la suma de ingresos y gastos autorizados para el año que ha de sobrevenir, y si la necesidad de cumplir con esa obligación formal puede permitir retrotraer al inicio del periodo anual correspondiente el presupuesto tardíamente aprobado, incorporando al mismo los ajustes y correcciones efectuados en el del año anterior que haya sido prorrogado, no es sino porque todavía cabe hablar de la posible vigencia y ejecución de sus previsiones en tanto se halle en curso el ejercicio al que se refiere ... carece de base legal que lo justifique, e incluso de sentido lógico, aprobar la previsión presupuestaria para un ejercicio económico ya concluido, cuando las obligaciones previstas y los ingresos calculados para el mismo no son una expectativa futura sino un hecho consumado, y cuando los ajustes y modificaciones eventualmente necesarios habrán tenido que ser operados sobre el presupuesto prorrogado del año anterior, cuya vigencia se ha prorrogado por ministerio de la Ley» (FJ 6.º).*

2.2. Distribución de competencias

2.2.1. Competencias Estado, CCAA y Administración Local

Con ocasión de la **ampliación del Museo del Prado** el Tribunal Supremo ha vuelto a resolver recursos contencioso-administrativos muy complejos interpuestos contra el Acuerdo del Consejo de Ministros que autorizó la rehabilitación del Casón del Buen Retiro, el Claustro y Atrio de la Iglesia de San Jerónimo el Real de Madrid y contra la resolución de la Dirección General de Bellas Artes que autorizó la ejecución de dichas obras por afectar al patrimonio histórico-artístico de España. Como es de sobra conocido, el instrumento normalmente necesario para la ejecución de cualquier obra, es la previa obtención de la correspondiente licencia municipal, incluidas naturalmente las obras promovidas por las Administraciones Públicas, siendo excepción a ese procedimiento general el artículo 244.2 de la Ley del Suelo de 1992 —no declarado inconstitucional por la STC 61/97— a través del cual se pueden autorizar obras promovidas por órganos de las Administraciones Públicas, cuando existan razones de urgencia o excepcional interés público que así lo exijan, de tal manera que trasladado el proyecto correspondiente, al Ayuntamiento competente para otorgar la licencia, si éste manifiesta la disconformidad del mismo con el planeamiento vigente, el Consejo de Ministros puede decidir la ejecución del proyecto ordenando al ente municipal la modifi-

cación o revisión del planeamiento, que permita la realización del proyecto, ajustado a la normativa urbanística, —como ocurrió en el presente caso en que, por ser las obras contrarias al PGOU de Madrid, el Consejo de Ministros ordenó la iniciación de la modificación de dicho PGOU—. A diferencia de otros casos, en los que de ordinario suelen suscitarse conflictos de competencias entre las administraciones con competencias urbanísticas, en el presente no se han producido dichos conflictos porque las administraciones local, autonómica y estatal han actuado como partes recurridas, sin olvidar que también intervinieron otras instituciones como el Arzobispado de Madrid, siendo las asociaciones vecinales afectadas por el proyecto las que impugnaron el Acuerdo de Ministros.

La interpretación del artículo 244.2 de la Ley del Suelo de 1992 por el Tribunal Supremo en las SSTs, Secc. 5.^a, 5-12-2002 (RC 1369/2000 y acumulados, y 1402/2000), ofrece, entre otros, los siguientes puntos de interés:

1.º La declaración de urgencia o interés público. El precepto exige literalmente razones de urgencia o excepcional interés público, poniendo de relieve la conjunción disyuntiva «o», que no es preciso que concurran conjuntamente ambas clases de razones, sino solamente una de ellas para poder dar cauce abierto al procedimiento del artículo 244.2 de la Ley del Suelo de 1992. *«Desde luego, el excepcional interés público de la ampliación del Museo del Prado, es de notoria evidencia, dada la conocida escasez de salas y espacios suficientes para la contemplación y deposito de las obras pictóricas y de arte allí acumuladas, que superan a los quince mil, constituyendo el Museo un elemento esencial del patrimonio histórico-artístico español, con afluencia anual de público en cantidad también superior a los dos millones de personas que necesitan unas Salas de contemplación y unos servicios generales acordes con los tiempos actuales. Nuestro Museo del Prado no debe desperdiciar la oportunidad de adecuarse a los tiempos actuales y ofrecer a los visitantes unos servicios acordes con la calidad de la colección de arte que en él se expone, de altísimo valor estético y artístico. Ha de estimarse, por tanto, correcta y suficiente el reconocimiento de las razones de urgencia de la ampliación del Museo, y las de excepcional interés público, tal como se reconoce en la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 22 de septiembre de 1998, recogida en el Acuerdo ahora impugnado.»*

2.º Proyecto técnico. Cuando se aprobó el Acuerdo del Consejo de Ministros no había proyecto técnico y esta ausencia fue uno de las

cuestiones de fondo más importantes opuestas por las partes recurrentes que postulaban la nulidad del Acuerdo, porque no se concibe una licencia de obras por remisión a un proyecto futuro de un arquitecto. Para la Sala vuelven a ser los presupuestos de urgencia y de excepcional interés público del artículo 244.2 TRLRS los que eliminan la exigencia de dicho proyecto en la ejecución de tan importantes obras. *«El artículo 244.2 del TRLRS mantiene el principio general de que todo acto de edificación está sujeto a licencia municipal (artículo 242 TRLRS), así como el otorgamiento de tales licencias conforme a las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos. Produce sin embargo, cuando concurren los presupuestos para ello, una modificación excepcional de las reglas en materia de competencia y de procedimiento, que no son las previstas normalmente para la obtención de una licencia municipal, sino las especiales que establece el mismo artículo 244.2 del TRLRS»*, dicho precepto *«presupone, sin duda, la existencia de un proyecto que se debe someter al Ayuntamiento competente para conceder la licencia ya que, como sostiene la parte demandante, no es admisible la práctica de autorizaciones en blanco, pero es necesario recordar, sin embargo, que en el procedimiento que nos ocupa no se produce una solicitud formal de licencia al Ayuntamiento sino la remisión a éste, por el Ministro competente por razón de la materia, de un proyecto relativo a la obra o actividad de que se trate para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor. Esa circunstancia explica que, en contra de lo que defiende la demandante, no sea necesario remitir a la Administración municipal, un proyecto técnico autorizado por Arquitecto que refleje todos los datos que definen las obras; tampoco debe estar visado tal proyecto por el Colegio correspondiente, como resulta lógico si se considera que las obras a que se refiere serán muy probablemente contradictorias con la normativa urbanística de aplicación. En un caso como el que ahora se examina, en el que concurren las circunstancias de complejidad extrema de la obra que luego se expondrán, debe considerarse suficiente, de la misma forma, que el proyecto que se remita muestre con precisión cuáles son las características básicas de la obra que se propone y su adecuación o inadecuación al planeamiento aplicable, de forma tal que el Ayuntamiento disponga de los elementos de juicio necesarios para poder ejercer con plenitud su potestad de declarar la conformidad o disconformidad con el planeamiento del proyecto de que se trate. Examinando el expediente administrativo a la luz de esta premisa encontramos que el Ayuntamiento de Madrid dispuso de un proyecto que cumplía los requisitos que acabamos de indicar.»*

Frente a la alegación de que cuando se adopta el Acuerdo del Consejo de Ministros todavía no se había resuelto el concurso de anteproyectos entre los arquitectos para adjudicar la realización del Proyecto, por lo que solo existe un proyecto imaginado pero no identificado, la Sala niega que el acuerdo impugnado sea irreflexivo, precipitado o superficial. *«Es precisamente la complejidad del proyecto que se autoriza la que ha motivado su división en varias fases o etapas sucesivas, como parece obligado cuando la primera de ellas consistía precisamente en los trabajos preparatorios demolición de las construcciones anexas carentes de valor.»*

3.º Alcance de la **intangibilidad de los bienes de interés cultural**. La obligación de conservar los bienes del patrimonio histórico-artístico impediría la ejecución de las obras a realizar sobre el solar y el claustro, declaradas como bienes de interés cultural, pero la Sala llega a una conjugación entre el dictado normativo de las Leyes —estatal y autonómica— y los intereses histórico-culturales del Museo del Prado de relevancia universal y cuya adecuada propagación, contemplación y mantenimiento, necesitan ser concretados en la ampliación de sus instalaciones —nada menos que alrededor de un 50% de la extensión actualmente existente—. Alegaban los recurrentes que el claustro de la Iglesia de los Jerónimos había sido demolido definitivamente, de ser así el Acuerdo impugnado sería nulo por contravenir la Ley del Patrimonio Histórico, pero la Sala niega que el desmontaje de la arquería del Claustro, sea una obra de pura y dura destrucción, sino que *«el claustro de los Jerónimos es en realidad el patio subsistente del antiguo claustro principal del Monasterio de los Jerónimos, hoy desaparecido. Sus valores artísticos y arquitectónicos se mantienen actualmente en las arcadas de las cuatro pandas que lo delimitan, pudiendo apreciarse desde el espacio interior del mismo. Pues bien, se ha realizado una obra de consolidación de esta arquería del antiguo Claustro, que se encontraba en una situación de deterioro o degradación visible. Antes de desmontarlo de su emplazamiento original se ha efectuado sobre él, entre otros, un estudio fotogramétrico completo de todos sus alzados interiores, que consta unido a los autos. Dicho estudio describe en forma exacta la arquería en que consiste hoy el bien de interés cultural desmontado y, además de posibilitar su restauración una vez desmontado, garantiza la reposición de las citadas arquerías en una composición idéntica a la que presentaba antes de su desmontaje. No se puede aceptar que los bienes de interés cultural sean intangibles, contra todos y contra todo, porque eso iría en contra de su conservación. El artículo 36 de la LPH establece la obligación de conservación de los*

bienes que integran el Patrimonio Histórico español y declara que la utilización de los bienes de interés cultural quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. La norma esencial a traer a colación es el artículo 19.3 de la LPH que prohíbe «toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación». Dicha norma debe interpretarse en forma conjunta con el artículo 39.2 de la misma Ley cuando dispone que en el caso de bienes inmuebles las obras de conservación, consolidación y mejora irán encaminadas a su conservación, consolidación y rehabilitación y evitarán los intentos de reconstrucción, salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Concluye que si se añadiesen materiales como partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento, las adiciones deberán ser reconocibles y evitar las confusiones miméticas... El proyecto autorizado por el Consejo de Ministros no pretende, en modo alguno, la reconstrucción del antiguo Monasterio de los Jerónimos, demolido en torno a los años 1854-1860, ni la reconstrucción de sus galerías claustrales, también desaparecidas, sino la edificación de un edificio enteramente nuevo con un lenguaje arquitectónico contemporáneo en el que se integrará la totalidad de las arcadas que subsisten del antiguo patio con caracteres netamente diferenciados de los del resto del edificio, por lo que la actuación escapa al límite negativo del artículo 39.2 que se acaba de indicar. El artículo citado se debe interpretar, además, a la luz del artículo 11 del Convenio de Granada de 3 de octubre de 1985, para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa en vigor para España que integra el bloque normativo de las Leyes estatal y autonómica y establece la obligación de fomentar tanto el uso de los bienes de interés cultural con arreglo a las necesidades de la vida contemporánea como la adaptación, cuando convenga, de los edificios antiguos para nuevos usos. La obra se encuentra, por el contrario dentro de los límites positivos de su conservación y rehabilitación ya que viene a rehabilitar íntegramente el claustro ya conservarlo cumpliendo la función que como tal claustro le corresponde, integrado en un edificio que lo rodea. El artículo 18 de la LPH establece que no se podrá proceder al desplazamiento o remoción de un bien de interés cultura, pero consta demostrado en autos que las arcadas del claustro no se desplazarán significativamente de su ubicación actual sino que se volverán a montar en el mismo sitio en que se encontraban. La parcela en la que se ubican los restos del Claustro y el Atrio de los Jerónimos sí aparecen protegidos como entorno de la Iglesia de San Jerónimo

el Real, por el plano anexo al citado Decreto 250/1995, de 28 de septiembre, de la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid. Dicha protección tampoco puede ser considerada como causa invalidante del Acuerdo del Consejo de Ministros que se impugna en el recurso que se examina ya que el artículo 33 de la Ley 10/1998, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid sólo establece una prohibición relativa de modificar las alineaciones, rasantes, parcelación o edificabilidad características de los entornos de protección de los bienes de interés cultural. Es suficiente aprobar los instrumentos de planeamiento urbanístico que desarrollen el régimen de protección para enervar la prohibición que contiene el expresado artículo 33 de la Ley de la Comunidad de Madrid y a eso tiende precisamente el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado aquí, cuando ordena la iniciación del procedimiento de revisión del planeamiento.»

4.º El alegato de que se limitará la **contemplación y la perspectiva de las arcadas** que restan del antiguo Claustro de los Jerónimos, que dañaran su vista, queda desestimado porque el proyecto pretende una mejora general del entorno cuyo claustro está en estado ruinoso. *«Toda la parcela en la que se ubica el Atrio y los restos del Claustro se encontraba rodeada por un muro de cerramiento de varios metros de altura, que limitaba notablemente la vista de los restos del claustro. El Plan Museográfico acredita que la intención del proyecto es lograr que el futuro Museo del Prado constituya un conjunto de edificios inserto en un ambiente ajardinado de gran calidad. El futuro barrio de los Jerónimos se convertirá en el área museística del Prado, cuyos edificios, comunicados por paseos y jardines, constituirán por sí mismos un recorrido histórico-arquitectónico de primer orden con edificaciones de los siglos XVII (ala Norte del Palacio del Buen Retiro-Salón de Reinos, así como el claustro de los Jerónimos), XVIII (Palacio Villanueva) XIX (Casón del Buen Retiro) y XX (nueva ordenación del solar del claustro de los Jerónimos, así como las ampliaciones sucesivas del edificio de Villanueva). El visitante tendrá la percepción inmediata, antes de entrar a contemplar las colecciones del Prado, de encontrarse en un área urbana de excepcional valor cultural, histórico, artístico y arquitectónico ya que, además de los mencionados edificios del Museo, podrá disfrutar en este recorrido, entre otras, de obras tan importantes como la propia Iglesia de los Jerónimos, el Jardín Botánico, el Parque del Buen Retiro o la Real Academia Española. Se mejorará el exterior de todos estos edificios se afirma que el solar del claustro de los Jerónimos se*

convertirá en el signo arquitectónico de la última fase de mejora del conjunto».

2.2.2. Competencias estatales y autonómicas

Según el artículo 148.1.4.^a de la Constitución, corresponde al Estado la realización de obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma (todo ello en cualquiera de sus fases, tanto en la formulación del trazado definitivo como en la de ejecución de la obra), lo que está confirmado por los artículos 155 y 156 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, al atribuir al Estado la ordenación de las líneas y servicios que formen parte de la Red Nacional Integrada de Transportes Ferroviarios. Con ocasión de la formulación de un Plan Especial de infraestructura ferroviaria por la Generalidad de Cataluña la STS, **Secc. 5.^a, 30-04-2003 (RC 2200/2000)** entendió que hubo extralimitación en el ejercicio de sus competencias: *«la competencia de la Generalidad de Cataluña ... no autoriza a invadir competencias exclusivas del Estado. Éste, según el artículo 149-1-21.^a de la CE la tiene exclusiva para «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma», y según el artículo 149-1-24.^a para las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», y, dado que **la línea de alta velocidad de que se trata (Madrid-Barcelona-Frontera Francesa) afecta a más de una Comunidad Autónoma, ninguna duda cabe de la competencia exclusiva del Estado para su diseño y ejecución.** Cuando aquellos preceptos autonómicos habilitan para la realización de Planes Especiales «sobre la infraestructura del territorio» se refieren al territorio de la Comunidad Autónoma, y no a infraestructuras que afecten a territorios de varias Comunidades Autónomas, como es el caso. Está probado que en el supuesto que nos ocupa la Administración del Estado no ha decidido todavía el trazado definitivo de la línea ferroviaria de alta velocidad, y que, por lo tanto, la Generalidad de Cataluña no puede, acudiendo a preceptos que no son del caso, hacer reservas y suspender licencias sobre terrenos no elegidos aún por la Administración competente».*

Por otro lado, y en relación con la ordenación de los recursos naturales, resulta que los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales** son el instrumento que la Ley otorga a las Comunidades Autónomas para plasmar su política ambiental en una parte o en todo el territorio de la

comunidad. Con ocasión de la elaboración y redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe, (PORNAM), es la Comunidad Autónoma de Extremadura, a través de su Consejo de Gobierno la competente para la aprobación y el conflicto se planteaba sobre la posible interferencia en las competencias estatales sobre Parques Nacionales, por ser el Gobierno el que apruebe las Directrices para la Ordenación de los recursos Naturales a los que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas. Se expone por el Tribunal Supremo en STS, Secc. 5.^a, 4-3-2003 (RC 5494/1999), que *«de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales, se desprende que la planificación de los recursos naturales corresponde a las Administraciones Públicas competentes, constituyendo el instrumento de esa planificación los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, constituyendo su elaboración y aprobación como regla general, requisito previo para la declaración de Parques y Reservas, declaración que corresponde a las Comunidades Autónomas, con la excepción de los Parques Nacionales cuya declaración se hará por Ley de las Cortes Generales. Tal normativa podría plantear la duda de la competencia para la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando éstos sean constitutivos del requisito previo necesario para la declaración de Parque Nacional cuya competencia pertenece a las Cortes Generales, toda vez que respecto de los Planes de Ordenación como paso previo a la declaración de un Parque de Reserva Natural, no cabe duda que su elaboración y declaración corresponde a las Comunidades Autónomas, también competentes para la declaración de Parque Natural. Tal posible duda ha quedado despejada por la doctrina del Tribunal Constitucional en sus sentencias 102/1995 de 26 de junio y 306/2000 de 12 de diciembre, los que mantienen que la configuración de la competencia en la protección del medio ambiente que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuanto al planeamiento de los recursos naturales, según el artículo 4.1 de la Ley 4/1989 corresponde a las Administraciones públicas competentes, norma nada ambigua si se concreta con lo reflejado en la Exposición de Motivos de la Ley, donde se dice que se ofrece “así a las Comunidades Autónomas un importante instrumento para la implantación de sus políticas territoriales”, y serán por tanto ellas quienes hayan de elaborar y aprobar, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución (STC 102/95) como es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, conforme al artículo 8.9 y al 9.2 sobre medio ambiente, reformado por LO 8/1994 de 24 de marzo,*

sosteniendo igualmente la sentencia del TC 306/2000 de 12 de diciembre, que el título competencial retenido por el Estado —artículo 149.1.23.ª CE— no habilita a éste para aprobar por sí mismo los planes de Ordenación de los Recursos Naturales, no correspondiendo, pues, a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de estos Planes de Ordenación, tal como están configurados en la legislación vigente» (FJ 5.º).

2.2.3. Competencias estatales y municipales

En cuanto a las **obras hidráulicas**, como se dijo en el apartado anterior, la regla general del ordenamiento urbanístico respecto a las obras realizadas por el Estado es que necesitan la correspondiente licencia municipal, y únicamente cede la necesidad de licencia municipal cuando se trata de obras no propiamente urbanísticas sino de ordenación del territorio, como en la construcción de carreteras y autopistas, obras que se realicen en los aeropuertos y su zona de servicio, y determinadas obras hidráulicas. La STS Secc. 5.ª, 28-05-03 (RC 2437/2000), examinó si las obras de zanja y colocación de tubería para conducción de pozo como «Obras de emergencia por sequía años 1995/96, de mejora en los aprovechamientos hidrogeológicos y tuberías de conexión en las redes de abastecimiento Granada-Costa» realizada por la Administración del Estado participan de aquella naturaleza o de lo contrario su realización precisaban licencia municipal, llegando a esta última conclusión, de nuevo analizando las causas de urgencia o interés general y cumpliendo los requisitos del artículo 244.2 de la Ley del Suelo: *«la propia Sala de instancia afirma que las obras a que se contrae el pleito “no pueden ser catalogadas en sentido estricto como obras encaminadas a la ordenación del territorio”, y así es, pues, entre otras cosas, no está en el expediente administrativo el correspondiente proyecto técnico que revele la entidad y naturaleza de las obras, y apenas se puede vislumbrar en él, espigando alguna frase suelta, ni siquiera cuáles son a grandes rasgos esas obras. Así que el Tribunal de instancia deduce la innecesariedad de licencia municipal de otros datos, en concreto dos, ambos equivocados. A) Por una parte, de la circunstancia de tratarse de obras urgentes. Pero este dato nada dice acerca de aquella necesidad, pues el artículo 244.2 del TRLS de 1992, se refiere precisamente a las obras urgentes como uno de los casos en que el Ministerio correspondiente ha de pedir licencia o seguir los trámites de envío del proyecto al Ayuntamiento para que éste notifique su conformidad o disconformidad con la norma-*

tiva urbanística. En consecuencia, el tener las obras el carácter de urgentes no exime por sí solo a la Administración del Estado de la obligación general de obtener licencia. B) Por otra parte, alude la Sala de instancia al hecho de haber sido declaradas estas obras de “interés general” por el Real Decreto-Ley 1/95, de 10 de febrero (“captaciones hidrogeológicas para la costa de Granada”, según su Anexo), lo que revela la existencia de un fin beneficioso para la colectividad más digno de protección jurídica que el puramente urbanístico. Tampoco este argumento puede servir para excepcionar la regla general de la necesidad de licencia municipal. Igual que decíamos más arriba, la noción de interés público está presente también en el artículo 244.2 del TRLS de 1992 para el procedimiento específico que regula, (y no precisamente cualquier interés público, sino un excepcional interés público: “Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan...”). Siendo éste, pues, uno de los supuestos en que se precisa la previa intervención del Ayuntamiento respectivo, bien para que otorgue licencia, si lo pedido se ajusta al planeamiento, bien para manifestar la disconformidad y provocar así una modificación de aquél, de suyo va que no puede predicarse a la vez que la existencia de interés general en las obras pueda evitar la intervención del Ayuntamiento».

Tratándose de la **construcción de carreteras** es difícil la conjugación de los principios de competencia y coordinación de administraciones en la ejecución de los trazados, así cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a que afecten, en cuyo caso la Administración autora del proyecto deberá remitir el mismo al Ayuntamiento interesado para que informe acerca de si considera que el trazado propuesto es el mas adecuado para el interés general y el de las localidades afectadas, pero del artículo 33.1 del Reglamento General de Carreteras «no resulta que los planes generales no puedan contener reservas de terrenos con destino a la construcción sobre ellos de futuras carreteras. Simplemente resulta que el procedimiento indicado en el citado precepto no será necesario si el trazado proyectado se ajusta a las previsiones del planeamiento. Por otro lado el artículo 33.2 del indicado reglamento impone a los Ayuntamientos que carecieren de planeamiento urbanístico aprobado, la obligación de incluir en los instrumentos de planeamiento que se elaboran con posterioridad las nuevas carreteras o variantes, y el artículo 33.3 impone esta misma obligación cuando los Ayuntamientos dispusieren de planeamiento urbanístico pero se apruebe un tipo de ins-

trumento distinto al vigente, de donde se desprende una superioridad de las decisiones adoptadas por la Administración competente en materia de carreteras que no contradice, sino mas bien abona, la posibilidad de que el planificador municipal, en coordinación, como aquí ha sucedido, con la Administración General del Estado, adecue sus determinaciones a las previsiones sobre la construcción de futuras carreteras o variantes, sin perjuicio, como ha declarado esta Sala en las sentencias citadas por la parte recurrente, de la eventual y futura sumisión del planeamiento urbano a lo que ulteriormente se decida en el planeamiento sectorial» (STS, Secc. 5.ª, 13-02-2003, RC 6916/1999).

2.2.4. Competencias autonómicas y municipales

El artículo 184 LS/76 atribuye en primer lugar al Ayuntamiento el deber de acordar la **demolición de las obras** ejecutadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, una vez transcurrido el plazo de dos meses que debe concederse al interesado para que intente la legalización de lo construido, pero que, en defecto de actuación del Ayuntamiento, faculta indistintamente al Alcalde o al Gobernador Civil (actualmente al órgano autonómico competente) para ordenar la demolición de lo construido ilegalmente. El ejercicio por la Comunidad Autónoma de la potestad de acordar la demolición de obras ejecutadas sin licencia ni atenta contra el principio de autonomía municipal ni precisa que previamente se haya dirigido requerimiento al Ayuntamiento en cuyo término municipal se hubieran ejecutado las obras. *«No cabe interpretar el artículo 184.4 LS/76, como hace la sentencia de instancia, en el sentido de que para que la Comunidad Autónoma pueda ejercer las competencias en materia de disciplina urbanística atribuidas con carácter principal al Ayuntamiento, el principio de autonomía municipal reconocido en los artículos 137 y 140 de la Constitución exija que aquella dirija previamente un requerimiento al Ayuntamiento para que las ejerza él. El Tribunal Constitucional ha declarado que si bien, en principio, los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de las Corporaciones locales, ello no obsta a que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, pueda ampliar el ámbito de la autonomía local y establecer con carácter general la desaparición de estos controles. Esto es lo que ha hecho la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, cuando la Administración Local dicte un acuerdo que la Comu-*

nidad Autónoma considera ilegal. Los artículos 65 y 66 imponen en este caso a la Comunidad Autónoma la carga de impugnar ante el órgano de la jurisdicción contencioso administrativo que resulte competente el acuerdo considerado ilegal y de solicitar al Tribunal la suspensión provisional de dicho acuerdo, por lo que el Tribunal Constitucional ha considerado inconstitucionales diversos preceptos que atribuían a las Comunidades Autónomas la facultad de suspender por sí mismas acuerdos municipales. Sin embargo el artículo 184.4 LS/76 no choca con esta doctrina, porque en él se prevé un simple control de legalidad que se ejerce sin contradecir acuerdo alguno del Ayuntamiento inmediatamente interesado en la restauración de la legalidad urbanística y sólo cuando aquel haya dejado transcurrir el plazo de un mes sin haber procedido, como ese precepto impone, a acordar la demolición de las obras ejecutadas sin licencia o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma» (STS, Secc. 5.ª, 28-05-03, RC 3251/1999).

2.2.5. Competencias de las Diputaciones Forales

En la aprobación de instrumentos de planeamiento, y respecto de la **alteración de zonas verdes**, se expone que «a pesar de que la competencia urbanística general para aprobar los instrumentos de ordenación del territorio esté atribuida por el Decreto Foral 132/95 al Departamento de Urbanismo, al frente del que está un Diputado Foral, la legislación estatal, al regular las modificaciones de dichos instrumentos de planeamiento que comporten una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, exige la garantía de ser aprobada por el Consejo de Ministros, previo los informes favorables del Consejo de Estado, del Ministro y mayoría absoluta de los miembros de la Corporación municipal, de manera que, al no venir expresamente regulados los cambios de zonificación ni de uso de las zonas verdes o espacios libres en la legislación autonómica, es plenamente aplicable la indicada garantía, prevista en los artículos 50 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 162.1 del Reglamento de Planeamiento, que requiere que, en tales casos, la aprobación se lleve a cabo por el órgano ejecutivo colegiado superior dentro a la organización singular del propio Territorio Histórico, que no es otro que el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Vizcaya, con lo que no se vulnera el régimen peculiar de dicho Territorio Histórico sino que se acomoda al sistema legal de aprobación cualificada de las modificaciones del planeamien-

to urbanístico que tienen por objeto una diferente zonificación o uso de las zonas verdes o espacios libres, sobre cuya materia, como reconoce la Administración Foral recurrente, no se ha legislado en la Comunidad Autónoma del País Vasco (STS, Secc. 5.ª, 2-04-03, RC 3686/2000).

2.3. Colegios profesionales

La STS, Secc. 7.ª, 16-7-2002 (RC 287/1998), analiza la significación de **la reprobación** como acto de los Colegios Profesionales, determinando cual es el alcance de este tipo de actuación colegial, así como que su significación parecida a algunas correcciones no es bastante para calificarla de sanción, pues carece del contenido aflictivo propia de estas, constituyendo más bien la exteriorización del desacuerdo con una determinada conducta de un colegiado. Se expone que *«hay que comenzar afirmando que la exteriorización del desacuerdo con una determinada conducta no tiene una necesaria connotación de castigo, pues, de una parte, es una manifestación del pluralismo que constituye el principal soporte de la convivencia democrática, y, de otra, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (artículo 20 CE)»*.

Añadiéndose en la misma sentencia que *«por lo cual, esa reprobación colegial que aquí se cuestiona, en una primera apreciación, merece ser considerada como algo lícito, por ser un reflejo del pluralismo que necesariamente ha de ser permitido dentro de los Colegios Profesionales para que cumplan con la exigencia de funcionamiento democrático que respecto de ellos proclama el artículo 36 CE. Por otra parte, el hecho de que esa «reprobación» tenga una significación parecida a alguno de los aspectos que son inherentes a algunas correcciones, en particular a la de reprensión, no es bastante para caracterizarla o calificarla como sanción, ya que: a) Conceptualmente, una sanción es una medida de contenido aflictivo, que consiste en infligir un mal a su destinatario, esto es, en privarle de algún bien o derecho; b) normativamente, una actuación merecerá el concepto de sanción cuando lleve consigo la totalidad de los efectos y consecuencias jurídicas previstos en el Derecho para que así deba ser; c) lo que sucede con la corrección de reprensión es que, al ser una respuesta sancionadora menor, su contenido aflictivo queda limitado a su anotación en el expediente personal del sancionado y a las limitaciones estatutarias que lleva consigo esa anotación mientras no es cancelada; y d) la «reprobación» aquí controvertida no llevó consigo esos efectos que constituyen el contenido aflictivo de la sanción de reprensión» (FJ 3.º).*

3. Bienes públicos y propiedades especiales

3.1. Aguas

3.1.1. Naturaleza y función del Catálogo

El **Catálogo** es un instrumento administrativo que ofrece a la Administración una información indispensable para el control de los recursos hidráulicos y la puesta en práctica de medidas de protección de los acuíferos, como son la declaración de sobreexplotación y salinización. No añade ninguna protección administrativa adicional a los derechos demaniales en él inscritos pero constituye un medio más de prueba de la existencia del aprovechamiento y sus características y se constituye en la vía necesaria para legalizar los aprovechamientos de aguas que continúen siendo privadas. Consecuencia ineludible de lo razonado es que *«la función del catálogo no consiente la inscripción de derechos cuyo contenido y alcance se desconozca porque si tal cosa ocurriera la función informativa y de control que el Catálogo está llamado a cumplir caería por su base. La inscripción de la titularidad del derecho en el catálogo requiere unos pozos en funcionamiento y unos aprovechamientos ciertos y actuales. El recurrente no ha demostrado cual es el contenido efectivo o utilidad real del derecho preexistente que invoca. Esto es lo que deberá acreditar para poder obtener la inscripción pretendida. La inscripción provisional que regula el artículo 195 del Reglamento, se podría haber otorgado con la solicitud inicial a la vista de la documentación acreditativa del derecho que se decía ostentar, pero la definitiva sólo resulta procedente cuando se reconocen las características del aprovechamiento»* (STS, Secc. 5.^a, 23-04-2003, RC 3258/1997).

3.1.2. Aprovechamiento de aguas privadas

La STS, Secc. 3.^a, 23-12-2002 (RC 1246/1997), sienta la validez de la anotación en el Catálogo de Aguas Privadas —primero provisional y luego definitiva— de un **aprovechamiento cuya solicitud se formuló fuera de plazo**, sin más requisitos que la acreditación de la propiedad de la finca y de la existencia en ésta del pozo antes de la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de Aguas. Se explica en la sentencia que *«no es obstáculo para la anotación en el Catálogo que quien la solicita haya devenido propietario del predio en virtud de negocio jurídico posterior a*

dicha Ley, ni lo es tampoco que la solicitud de anotación se deduzca pasados tres años desde esa entrada en vigor, pues el transmitente mantenía, aun después de transcurrir dichos tres años (Disposiciones transitorias segunda y tercera), la titularidad del derecho de aprovechamiento de las aguas en la misma forma que hasta esa entrada en vigor, y lo transmitía, por ende, con la sola perfección del negocio jurídico de compraventa de la finca, al adquirente de ésta. El plazo de tres años previsto en el artículo 195.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, no puede interpretarse como plazo fatal a partir del cual ni se mantiene el derecho de aprovechamiento ni cabe su anotación en el Catálogo, pues tal interpretación, de un lado, entraría en colisión con lo mandado en aquellas Disposiciones transitorias segunda y tercera y, de otro, olvidaría aquel interés general presente en la anotación. Ha de interpretarse, más bien, como plazo a partir del cual cabe la imposición de las multas coercitivas, por incumplimiento de la obligación de declarar la existencia del aprovechamiento, a los fines de su inclusión en el Catálogo» (FJ 4.º).

3.2. Costas

El interés público en esta materia viene definido, entre otros extremos, y en lo que ahora interesa, por la conservación del medio, la selección de autorizaciones y concesiones y la necesidad de poner fin al deterioro y alteraciones irreversibles del medio. *«La alegación del recurrente, acerca del interés público que sirve la edificación que pretende legalizar al dar servicio a los visitantes de la playa, no se puede compartir. De entrada, hay una patente confusión entre lo que es “el interés público” y el interés “del público”, conceptos que, aunque alguna vez se interpenetren, son esencialmente distinguibles. En segundo lugar, y contrariamente a lo que se afirma, una concesión temporal y a precario de los servicios que la recurrente dice prestar daría satisfacción al interés “del público”, que es el que se sirve, de manera más compatible con las finalidades que de modo explícito la Ley de Costas proclama, y que arriba hemos puesto de relieve. Finalmente, la construcción cuya legalización se pretende está en frontal contradicción con los intereses a que responde la Ley de Costas, transcritos, por un lado, y carece, de otra parte, de la cobertura que, eventualmente, le pudieran prestar los fines de interés público que, hipotéticamente pudiera satisfacer el servicio prestado» (STS, Secc. 5.ª, 14-04-2003, RC 8728/1998).*

3.3. Desahucio administrativo

La STS, Secc. 4.^a, 8-4-2003 (RC 8789/1997), considera procedente el **desahucio de los terrenos de dominio público ocupados por una estación de servicio**, dadas las circunstancias concurrentes de obstaculización y riesgo para el tránsito peatonal y rodado, si bien entiende procedente que se arbitre una **indemnización** por tratarse de una **situación de precario consentida por la Administración**: *«... la estabilidad de la situación de ocupación en precario del demanio local por la CAMPSA, demostrada por el transcurso de largo tiempo con tolerancia administrativa, junto con el carácter sobrevenido de las exigencias de interés público que justifican la revocación de la ocupación, ligadas al ensanchamiento de la vía e intensificación del tráfico, son circunstancias que atribuyen claramente a la ocupación examinada un carácter de precario de segundo grado susceptible de dar derecho a una indemnización como consecuencia del desalojo» (FJ 5.º).*

4. Derecho administrativo económico

4.1. Defensa de la competencia

La STS, Secc. 3.^a, 8-5-2003 (RC 4495/1998), delimita el concepto de **abuso de la posición de dominio**, señalando los criterios de valoración objetiva que deben utilizarse para la calificación de tales conductas, y admite la existencia de **posiciones de dominio justificadas** por razones de una mayor eficiencia económica: *«no toda restricción en la estructura competitiva del mercado hecha desde una posición de dominio merecerá ser calificada como explotación abusiva. Lo exige así la lógica de aquellos preceptos y del sistema económico en que se insertan, que ni prohíben la posición de dominio, ni pretenden obstaculizar, tampoco a las empresas dominantes, la consecución de una posible mayor eficiencia. Serán abusivas, pues, las restricciones de la competencia hechas desde una posición de dominio que no sean razonables por carecer de una justificación capaz de ser aceptada como tal por el ordenamiento jurídico-económico»*, añadiendo que *«del mismo modo, la lesión de los intereses económicos de clientes, proveedores y consumidores producida desde una posición de dominio requerirá, para ser calificada como explotación abusiva de dicha posición, un elemento de carencia de justificación, que cabrá ver allí donde el ejercicio por la*

*empresa dominante de su especial libertad económica deje de acomodarse, sin razón reconocible como tal, al que llevaría a cabo en una situación de competencia efectiva. A lo dicho cabe añadir: a) que la conducta a calificar debe valorarse de forma objetiva, de suerte que su carácter abusivo deberá desprenderse de sus rasgos económicos, sin depender, por tanto, de cual sea su valoración moral o la intención de su autor, aunque esto no permita, sin embargo, prescindir del necesario elemento de la culpabilidad si a la conducta pretende anudarse un efecto sancionador en sentido estricto; y b) que sobre las empresas en posición de dominio pesa una especial responsabilidad y un deber de mayor diligencia que los que son predicables del empresario sujeto al control natural de una competencia suficiente, debido al especial perjuicio que pueden causar sus actividades a la competencia en general y al interés de sus competidores, suministradores, clientes y consumidores, en particular. **La explotación abusiva es, en fin, una modalidad singular del abuso de derecho**; un tipo cualificado de éste, que con sustento en la privilegiada libertad económica de que goza la empresa dominante, sobrepasa los límites normales del ejercicio del derecho para obtener ventajas de las transacciones, carentes de justificación, que no habría podido obtener en caso de una competencia practicable y suficientemente eficaz, lesionando directamente los intereses de terceros o el interés general al que atiende el sistema de defensa de la competencia. **Es, en suma, un ejercicio antisocial de la excepcional libertad económica que otorga una posición de dominio en el mercado**» (FFJJ 10.º, 11.º y 12.º).*

4.2. Electricidad

La STS, Secc. 3.ª, 25-11-2002 (RC 154/2001), considera conforme a Derecho el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de instalaciones de energía eléctrica, cuyo artículo 45 **impone a los propietarios la obligación de sufragar los gastos de instalación para el suministro de energía eléctrica cuando se superen determinadas magnitudes de potencia instalada**, y concluye que no infringe la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: «no se vulnera, pues, la legislación sobre costes de urbanización, ni el derecho al reintegro de los gastos en que haya incurrido el solicitante del suministro. Y esto es así a pesar de cuanto disponen las leyes urbanísticas vigentes en las Comunidades

Autónomas desde el momento en que, cuando en ellas se va más allá de una previsión genérica sobre los gastos de urbanización, se hace remisión a la legislación específica correspondiente. En este caso, a la del sector eléctrico. Y, situados en este campo, el Estado, en virtud de la competencia que le atribuye la cláusula 25.ª del artículo 149.1 de la Constitución sobre las bases del régimen minero y energético, puede dictar regulaciones como la que aquí examinamos. Regulaciones que, por otra parte, enlazan con las previsiones de la Ley 6/1998, aplicables en toda España y establecidas en virtud de la competencia estatal que reconoce la cláusula 13.ª del artículo 149.1 de la Constitución, encaminadas a fijar un régimen común para el desarrollo de lo que la propia Ley 54/1997 considera servicio esencial (artículo 2.2), razón por la cual atribuye carácter básico a sus normas (disposición final primera 1). Así, pues, no hay infracción de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por lo demás, cuanto se ha dicho no quiere decir que queden sin contenido las normas autonómicas que afirman la existencia de un derecho de los propietarios a reintegrarse de estos gastos. En efecto, sucede que, por debajo de los umbrales de potencia a los que se refiere el artículo 45.1, son directamente las distribuidoras las que deben asumirlos. Además, las reglas autonómicas invocadas por la actora no sólo se refieren a las instalaciones para el suministro de energía eléctrica. De ahí que, tratándose de otros suministros, pueda haber una solución diferente, si, teniendo las Comunidades Autónomas competencia para hacerlo, así lo hubieren previsto. Por lo demás, no cabe ignorar que, cuando actúen dentro del ámbito de sus competencias, podrán incidir en la regulación del derecho de propiedad siempre que dejen a salvo las condiciones básicas que aseguran la igualdad para su ejercicio en toda España» (FJ 7.º).

4.3. Actividad de fomento

La STS, Secc. 4.ª, 7-4-2003 (RC 11328/1998), excluye a los Colegios de Abogados del ámbito de las instituciones con derecho a las ayudas para programas de cooperación y voluntariado a cargo de la asignación tributaria del IRPF: «... si bien el Colegio demandante puede asumir válidamente la realización de actividades relacionadas en el artículo 3 del Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero, que, en modo alguno pueden considerarse ajenas y aspirar por ello a las subvenciones que sean procedentes, sin embargo tales actividades no constituyen

uno de sus fines institucionales y primordiales, y por ello no podía considerarse al Colegio de Abogados incluido entre las entidades y organismos que podían participar en la referida asignación tributaria, derivada del Impuesto sobre las Rentas de las Personas Físicas» (FJ 5.º).

4.4. Cajas de Ahorro

La STS, Secc. 4.ª, 5-5-2003 (RC 309/1999), rechaza admitir que el cese por pérdida de representatividad de Consejeros designados por la Administración en las Cajas de Ahorro, aun antes de la modificación legislativa operada, pueda entenderse referido a motivaciones de **confianza política**: *«es cierto que el artículo 10.d) de la LORCA, en su anterior redacción, contemplaba entre los supuestos o causas del cese de los Consejeros la pérdida de los requisitos que condicionaban la elegibilidad o de la representación en virtud de la que hubiesen sido nombrados; mas esta pérdida de representatividad no debía ser entendida como una facultad de libre cese o de absoluta discrecionalidad en la revocación del nombramiento, basada en la mera pérdida de la confianza política, tan perturbadora para la normal gestión de entidades de crédito de la importancia de las Cajas de Ahorros, sino como una pérdida de las condiciones objetivas en virtud de las cuales fueron nombrados los Consejeros o que fueron tenidas en cuenta para su nombramiento, siendo necesario, en cualquier caso, la expresión de la condición objetiva cuya pérdida sirve de motivación al acuerdo de cese» (FJ 4.º).*

5. Derechos fundamentales

5.1. Partidos políticos

La STS, Secc. 3.ª, 25-3-2003 (RC 219/2001), resuelve, desde el punto de vista de su restitución, los casos de **doble vinculación sindical y política de los bienes incautados** en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas: *«si se admite que la restitución o compensación a un Sindicato no impide la reclamación ulterior de un partido político, es lógico que ésta no pueda basarse en la vinculación al sindicato restituido o compensado ... Dentro de los regímenes jurídicos previstos en cada normativa han de realizarse las respectivas reclamaciones, sin que haya una comunicación o capilaridad entre ellas, de tal forma que*

*lo que pertenecía a los sindicatos, o a personas jurídicas de naturaleza análoga a ellos vinculados, se restituirá o compensará a los sindicatos; mientras que a los partidos políticos se les restituirá o compensará lo que a ellos, o a personas jurídicas de carácter político vinculadas a los mismos, se les incautó ... Ahora bien, **nada impide apreciar la doble vinculación sindical y política del titular del bien incautado, cuando así se demuestre**, y quede justificado también el ejercicio en el mismo de actividades sindicales y políticas. En estos casos, salvo que se justifique otra proporción, la restitución o compensación deberá ser al 50% conforme se establece en el artículo 393 del Código Civil» (FJ 3.º).*

5.2. Principio de legalidad

El artículo 11 del Real decreto 270/2000, de 25 de febrero, por el se determinan las condiciones para el ejercicio de las funciones del personal de vuelo de las aeronaves civiles recoge la facultad de la Dirección General de Aviación Civil de limitar, suspender o revocar licencia, habilitación, autorización, aprobación o certificado por razones de seguridad aérea. Contra el mismo y por el cauce del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, el Sindicato Español de Pilotos de Líneas aéreas interpuso recurso contencioso-administrativo fundado en la posible infracción del principio de legalidad de las infracciones y sanciones administrativas que establece el artículo 25 CE. La Sala en su **STS, Secc. 7.ª, 2-12-2002 (RC 487/2000)**, desestima el recurso al no considerar que las mencionadas facultades constituyan la imposición de una sanción administrativa.

Se expone en la sentencia que *«para resolver sobre si la revocación (y lo mismo cabe decir de las restantes limitaciones autorizadas por el artículo 11 objeto del recurso) de la licencia de piloto, fundada en razones de seguridad aérea, debidamente acreditadas, constituye o no una sanción administrativa, debemos partir de que una de las finalidades principales que la Administración persigue al establecer los requisitos necesarios para obtener dicho título, es atender a las necesidades prioritarias de la seguridad aérea. Es innegable que los títulos de piloto, en sus diversas variedades (véase artículo 3.1 del Real Decreto 270/2000), exigen unos conocimientos, instrucción, experiencia y aptitud psico-física que tiene entre sus objetivos, de manera fundamental, que la persona a quien se le encomienda la dirección y manejo de una aeronave civil no*

ponga en peligro la seguridad aérea, dado que del acertado desempeño de la función dependen intereses de gran importancia, y, en muchos casos, la conservación de vidas humanas. Si las licencias de piloto se conceden pues en atención principal, aunque no única, a preservar la seguridad aérea, resulta razonable y justificado que la Administración, cuando existan razones que ponen en peligro esa seguridad, debidamente acreditadas y motivadas, pueda limitar, suspender o, si es necesario, revocar las licencias concedidas, ya que se produce un supuesto de incumplimiento de uno de las condiciones esenciales que motivaron su concesión: estar debidamente garantizada, por medio de los requisitos establecidos para obtener el título de piloto, la seguridad aérea. La consecuencia de ello es que las facultades que previene el artículo 11 del Real Decreto 270/2000 no constituyen una sanción administrativa y que, por tanto, dicho precepto no vulnera el artículo 25.1 de la Constitución. No existe aquí infracción alguna que sancionar. Las razones para la revocación o limitación pueden no derivar de ninguna conducta culpable del piloto. Pueden ser motivos objetivos, nacidos de las circunstancias concurrentes, que, al poner en peligro la seguridad aérea, determinan el ineludible deber de la Administración de tomarlos en cuenta y evitar sus graves consecuencias» (FJ 3.º).

5.3. Presunción de inocencia

La STS, Secc. 7.ª, 24-10-2002 (RC 10876/1998), ha determinado, en un supuesto de expulsión de un extranjero del territorial nacional, las exigencias que deben reunir las actuaciones policiales para que constituyan prueba de cargo suficiente que permitan considerar válidamente formada la convicción y correctamente desvirtuada la presunción de inocencia que garantiza el artículo 24 de la Constitución. En este sentido señala que: *«el examen de ese expediente administrativo revela que la convicción reflejada en que **la resolución impugnada se apoyó en actuaciones policiales**, y esto lo que impone, a su vez, es determinar qué requisitos o características han de presentar esa clase de actuaciones para que puedan ser consideradas como válida y suficiente prueba de cargo. Pues bien, tomando en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la significación que ha de reconocerse al atestado policial, y adaptando sus ideas principales a las singularidades propias del procedimiento administrativo, la prueba tendrá que poder ser sometida a debate contradictorio y abierto en el proceso juris-*

diccional que luego puede iniciarse para impugnar la resolución administrativa. Y esto exige que, cuando las actuaciones policiales reflejen o expresen determinados hechos que consideren demostrados como resultado de sus averiguaciones, habrán de cumplir con estas exigencias: a) precisar los concretos medios personales o materiales que, a lo largo de esas averiguaciones, han llevado al conocimiento de tales hechos; y b) describir esos hechos objeto de prueba de manera circunstanciada, señalando con claridad el tiempo y el lugar en que ocurrieron, e identificando de manera inequívoca la persona a que son referidos» (FJ 4.º).

5.4. Extradición

La STS, Secc. 7.ª, 22-11-2002 (RC 427/1999), ha analizado el carácter de la actuación del Gobierno en los procesos de extradición pasiva de la Ley 4/1985. Se dice en la sentencia que *«el problema que aquí se plantea es si al Acuerdo del Consejo de Ministros que en este proceso contencioso-administrativo se impugna le puede ser reprochado que no haya denegado la extradición con base en esas razones que aquí han sido esgrimidas como motivos de impugnación. Lo cual remite, en definitiva, a determinar si el Gobierno, en la posibilidad de actuación que le reconoce la Ley 4/1985, puede controlar la posible vulneración de derechos fundamentales en que haya podido incurrir la resolución de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que haya declarado procedente la extradición. La respuesta debe que ser contraria a esa posibilidad de control por lo que se expresa a continuación:*

1. La Ley 4/1985, en lo que se refiere a la extradición, permite diferenciar entre el procedimiento de extradición propiamente dicho, y la actuación del Gobierno subsiguiente.

El procedimiento está encaminado a decidir si se dan las condiciones legales para que la extradición resulte procedente, y para que en dicho procedimiento pueda ser dictada una resolución favorable a esa procedencia ha de tramitarse una primera fase administrativa, luego necesariamente seguida de una segunda fase o vía judicial sustanciada ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

Y es a esta última Sala a la que corresponde resolver, por auto motivado, sobre la procedencia de la extradición, auto que solo es susceptible de un recurso de súplica que deberá ser resuelto por el Pleno de dicha Sala.

Así resulta de lo establecido en los artículos 7 a 15 de la mencionada Ley 4/1985; y en coherencia con estos preceptos, el artículo 65.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional conocerá de los procedimientos judiciales de extradición pasiva ...

3. Lo anterior revela que la decisión de si resulta procedente la extradición desde una perspectiva de legalidad corresponde al Poder Judicial, y que, dentro de éste, la específica competencia para aquella decisión está atribuida en exclusiva a la Audiencia Nacional.

También pone de manifiesto que la actuación posterior del Gobierno es un típico acto de soberanía propio del Poder Ejecutivo, y para cuyo ejercicio el legislador ha precisado unos determinados criterios que no se refieren al control de legalidad de lo que haya decidido la Audiencia Nacional.

4. Ese juicio de legalidad que corresponde a la Audiencia Nacional abarca también el examen de la conformidad de la extradición con los derechos fundamentales, y esto hace que la posible vulneración de estos últimos derechos en que hubiera podido incurrir la citada Audiencia Nacional debe ser controlada por los mecanismos procesales de impugnación ordinarios y extraordinarios legalmente previstos frente a sus resoluciones y, en su caso, por la vía del amparo constitucional.

5. De todo lo anterior se deriva que no puede serle exigido o reprochado al Gobierno que no haya efectuado ese control, por ser esta una función que, además de no tenerla reconocida en la tan repetida Ley 4/1985, sería contraria a los mandatos constitucionales que proclaman la independencia y exclusividad del ejercicio del poder jurisdiccional (artículo 117 CE)» (FJ 2.º).

En el mismo sentido se han pronunciado la Sala en sus sentencias de 20-1-2003 dictadas en los recursos contencioso-administrativos números 108/00 y 177/01.

5.5. Principio de igualdad

La STS, Secc. 7.ª, 13-9-2002 (RC 2239/1998), declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Hondarribia contra la Sentencia de instancia que declara la nulidad de pleno

derecho del acto presunto por el que se rechazaba el derecho de las varias mujeres de participar en el Alarde de Hondarribia en condiciones de igualdad con los varones al considerar que incurre en una discriminación del artículo 14 de la Constitución: *«aunque a esta Sala le falten criterios suficientes para discernir sobre la real naturaleza de la fiesta, sobre sus orígenes, y sobre su auténtica dimensión, lo cierto es que la Sala de Instancia nos proporciona datos de interés sobre circunstancias históricas y sobre el contenido de la celebración, que hoy “no parece ser fiel representación del hecho histórico”, que permiten aplicar en toda su intensidad ese principio de igualdad, al menos por la vía de **que no concurren, apreciadas con el debido rigor, circunstancias objetivamente razonables que excluyan tal aplicación o que justifiquen la diferencia de tratamiento** —hoy inexistente, por cierto, en otras celebraciones, por ejemplo religiosas, en que se permite la participación de la mujer y su parigual intervención, sin escándalo para nadie—, lo que también resulta derivado de la propia fuerza expansiva del Derecho en torno a los valores superiores del sistema (artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución) que, al menos, en casos de posible duda, postulan una obligada conclusión igualitaria para varones y mujeres, al tenderse hoy, claramente, a borrar o a difuminar una línea de separación entre uno y otro sexo en actividades de cualquier índole, que dejaría sin justificación, ahora, un tratamiento diferenciado como el aquí ocasionado para el que ni siquiera la justificación «histórica» (sentencia del Tribunal Constitucional 126/97) valdría, por lo que también dicho cuarto motivo ha de ser desestimado sin necesidad de otras argumentaciones» (FJ 7.º).*

5.6. Libertad de información

La STS, Sección 7.ª, 19-05-2003 (RC 3193/1999), ha analizado la incidencia que en el derecho fundamental reconocido en el artículo 20 de la Constitución puede tener la negativa de la Administración a la solicitud de acceso a determinados expedientes administrativos, analizando también los requisitos del ejercicio del derecho que permite el artículo 37 de la Ley 30 /92. Así, tras reconocer *«la trascendencia de dicho derecho en un sistema democrático»* manifiesta que la citada negativa *«no ha impedido al periodista recurrente comunicar libremente la información veraz que poseyese por cualquier medio de difusión, ni correlativamente, recibirla libremente a los lectores. Lo que le ha impedido es comprobar la veracidad de su información, negándole el acceso a los archivos y expe-*

dientes administrativos», añadiendo que «este derecho a comprobar la veracidad de una información es un derecho derivado del artículo 20.1.d), pero que es imprescindible conectar en el caso examinado con el derecho establecido por el artículo 105.b), que concierne al acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, que es exactamente lo que se solicitaba por el recurrente en su escrito de 2 de julio de 1997. La interpretación de las normas del ordenamiento jurídico, incluyendo las de la Constitución, no puede verificarse aisladamente, pensando que cada precepto constituye una unidad propia, que no se relaciona con los demás aplicables al caso. En el supuesto enjuiciado, ejercitándose estrictamente el derecho a tener acceso a los archivos y registros administrativos, no es posible negar la conexión del artículo 20.1.d) con el artículo 105.b). Esta última norma, como acertadamente dice la sentencia de instancia, es un derecho de configuración legal (“la ley regulará”), lo que comporta la necesidad de acudir a las disposiciones que han establecido los requisitos para su ejercicio. Entendemos, pues, que la sentencia de instancia ha procedido conforme a derecho, al resolver la cuestión vinculando la interpretación del artículo 20.1.d) al contenido del artículo 105.b), y, por tanto, aplicando los preceptos reguladores del derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros administrativos contenidos en el artículo 37 de la Ley 30/1992, no pudiendo resolverse el litigio ciñéndonos exclusivamente a la dicción, o a las consecuencias de la dicción, del artículo 20.1.d)» (FJ 4.º).

En cuanto a la concreción del alcance del derecho contenido en el artículo 37.7 de la Ley 30/92, se sostiene que *«el artículo 37.7 exige con toda claridad que la petición de los documentos que se desee consultar sea individualizada, sin que quepa formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias» (FJ 5.º).*

5.7. Autonomía universitaria

La STS, Secc. 7.ª, 26-05-2003 (RC acumulados 7576/1999 y 8234/1999), dictada con ocasión de los hechos acaecidos en la Universidad Autónoma de Barcelona el día 14 de enero de 1999 con motivo de la visita del Presidente de Gobierno al Instituto Nacional de Microelectrónica de esa Universidad aborda la posible vulneración del derecho a la autonomía universitaria como consecuencia de la intervención policial que se produjo. *«En el caso examinado, no se ha vulnerado el derecho a la autonomía*

universitaria, pues como reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 de la Constitución reconoce, está en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas, según resulta del tenor literal del artículo 27.10 (se reconoce la autonomía “de las Universidades”) y del artículo 3.1 de la LRU (“las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre ellas”), preceptos que no resultan infringidos en el caso examinado, pues, como dice la Ley de Reforma Universitaria vigente en el momento en que se producen los hechos, en su preámbulo, en su articulado (artículo 2.1) y es opinión común entre los estudiosos del tema, la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, **la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra y ambas sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura (artículo 1.2 a) de la LRU que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 c) y la autonomía de las Universidades en el 27.10, preceptos que al no acreditarse su vulneración determinan la desestimación del recurso contencioso-administrativo, en este punto, **pues los actos violentos producidos lo son en circunstancias ajenas a la esencia del contenido constitucional supuestamente infringido**» (FJ 7.º).**

5.8. Inviolabilidad del domicilio

El problema de la contaminación acústica ha sido abordado por la STS, Secc. 7.ª, 10-04-2003 (RC 1516/1999), así como las consecuencias

de la inactividad de la Administración Local frente a petición de paralización de actividad de discoteca por razón del exceso de ruido que producía. Así la Sentencia aprecia en ese caso *«una pasividad reproachable al Ayuntamiento porque, a pesar de la propuesta del instructor, en ese mismo expediente al que se ha hecho referencia no consta que el Ayuntamiento adoptara las medidas cautelares que le fueron solicitadas. Y así se lo permitía el artículo 20 de la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la Contaminación Acústica, de la Comunidad Autónoma de Galicia... Debiéndose señalar que lo dispuesto en el precepto autonómico anterior es coherente con la competencia y responsabilidad de los Ayuntamientos en materia de medio ambiente que se establece en la normativa estatal»* (FJ 6.º).

Como consecuencia de ello la Sala declara que se vulneró el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio que reconoce el artículo 18.2 CE, entendiendo que *«esa declaración debe completarse con un pronunciamiento dirigido al pleno y eficaz restablecimiento del derecho fundamental vulnerado, que debe consistir en una indemnización de daños y perjuicios hasta tanto el Ayuntamiento no tome las medidas que eficazmente hagan desaparecer las molestias causantes de la vulneración. Y remitiendo la cuantificación de dicha indemnización a la fase de ejecución de sentencia con arreglo a estas bases: 1) tendrá en cuenta el precio de arrendamiento de una vivienda de iguales características a la del recurrente en cuanto a extensión y situación; y 2) considerará el periodo de tiempo comprendido entre la fecha de la primera solicitud del demandante que no fue atendida y aquella otra en la que se lleven a la práctica medidas que de manera efectiva hagan desaparecer las molestias derivadas del exceso de ruidos (si ya se hubieran adoptado mientras se ha tramitado este proceso se estará a la fecha de esa adopción)»* (FJ 7.º).

6. Disposiciones de carácter general

6.1. *Impugnación del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía española: estimación parcial*

La STS, Secc. 6.ª, 3-3-2003 (RC 496/2001), declara nulo el artículo 63-1-f) del Estatuto General de la Abogacía, en cuanto establece que constituyen recursos ordinarios de los Colegios de Abogados «los

derechos de intervención profesional, en la cuantía y forma que en su caso establezca cada Colegio para sus colegiados».

6.2. Impugnación del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su integración social reformada por LO 8/2000: estimación parcial

La STS, Secc. 6.^a, 20-3-2003 (RC 488/2001) declara la nulidad de los siguientes artículos: artículo 38, el inciso «pudiendo adoptarse en tales casos, como medidas cautelares, algunas de las medidas enumeradas en el artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, reformada por la Ley 8/2000»; artículo 41.5; artículo 49.2 apartados d) y e) el inciso «en España»; artículo 56.8, el inciso «o de expulsión»; artículo 57.1; artículo 84.2; artículo 84.6; artículo 117.2; artículo 127.2.c; artículo 130.2; artículo 130.6; artículo 136.3; artículo 138.1.b en el inciso «o en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta».

7. Expropiación forzosa

7.1. Declaración de ocupación urgente de fincas y declaración de utilidad pública. Control jurisdiccional

La STS, Secc. 6.^a, 24-12-2002 (RC 8914/1997), declara haber lugar al recurso de casación porque **el Plan General de Ordenación urbana carece de eficacia al no haberse publicado sus normas** «y, por consiguiente, las actuaciones expropiatorias llevadas a cabo en ejecución de dicho Plan General, como fue el acuerdo municipal de aprobación definitiva de la relación individualizada de bienes y derechos afectados, **adolecen de la falta de previa e imprescindible declaración de utilidad pública**, exigida con carácter general por el artículo 9 de la Ley de Expropiación Forzosa para incoar válidamente un expediente expropiatorio, de modo que tampoco cabe entender eficazmente declarada la necesidad de ocupación» (FJ 4.º).

7.2. Justiprecio

La STS, Secc. 6.^a, 30-1-2003 (RC 8489/1998) pone de manifiesto la **eficacia de la doctrina de los actos propios** en los expedientes expro-

piatorios, a efectos de la determinación del justiprecio. En el caso concreto se denunciaba infracción por la Sentencia de instancia de los artículos 106 y 109 de la Ley del Suelo y de la doctrina de los actos propios por considerar los recurrentes que el valor establecido en la escritura de donación, una vez asumido por la Hacienda de la Diputación Foral de Guipúzcoa a efectos de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados ya no es solamente un valor consignado en el título de adquisición, sino que pasa a ser valor fiscal y por tanto valor mínimo garantizado conforme al artículo 108 de la Ley del Suelo en relación con el 104 de la misma. La Sala, en efecto, toma en consideración que *«al folio 65 del ramo de prueba figura un certificado del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Guipúzcoa, en el que literalmente dice ... Como quiera que dicha certificación se refiere a la finca expropiada, es claro que la Sala a quo al estimar dichos valores como valores de adquisición y no como valores fiscales aplica indebidamente el artículo 109 de la Ley del Suelo que se refiere sólo al valor consignado en el Título de adquisición, razón por la que incurre en la infracción que se denuncia. No ocurre lo mismo con la infracción del artículo 106 ya que la Sentencia de instancia valora separadamente construcciones y suelo tal y como dicha precepto exige»* (FJ 1.º).

8. Función pública

La STS, Secc. 7.ª, 24-12-2002 (RC 1257/2000), examina, con ocasión de la revisión de las **sanciones impuestas a un Magistrado por la comisión de una falta de consideración** respecto de los ciudadanos y otra de desconsideración con los miembros del Ministerio Fiscal, cual debe ser el patrón normal de comportamiento en relación con los hábitos judiciales. En este sentido se refiere la Sentencia a que *«esta Sala del Tribunal Supremo, en sentencia de 24 de abril de 1998, ha situado las faltas disciplinarias de desconsideración en un ámbito ajeno a las ofensas al honor, ubicándolas en el territorio de la urbanidad, la cortesía y los buenos modales, añadiendo que la desatención o desconsideración no es de por sí una actitud a la que pueda serle referida la producción de unos determinados efectos, que hayan de tenerse en cuenta para decidir si se da o no tal tipo de falta, sino que se trata tan solo de una conducta irregular, que es contraria a la cortesía exigible en la actuación judicial, pero que no tiene una trascendencia especial que se extienda más allá del comportamiento mismo»* (FJ 2.º).

Partiendo del anterior esquema la Sala entiende que *«las reglas de cortesía a las que se refieren los tipos sancionadores implican un sistema de comportamiento que responda al patrón normal que se expresa en los hábitos judiciales y que implica un escrupuloso respeto a las diferentes posiciones dialécticas que las partes asumen en el proceso, respeto que a su vez exige huir al máximo de expresiones o calificaciones que banalicen el debate procesal o que trasladen las consideraciones de hecho o de derecho que se manifiesten en el mismo a la valoración personal de los intervinientes en el litigio, mediante descripciones o utilización de expresiones que, pretendiendo a veces ser jocosas, sin embargo no responden al mencionado patrón normal de conducta en la redacción de las sentencias, de modo que resulte no solo sorprendente, sino que además esta sorpresa se desliza hacia una clara falta de armonía entre el texto de la resolución judicial y la expectativa de sobria objetividad verbal esperable en su redacción, con exclusión de alusiones personales a la vez impertinentes en lo jurídico y despectivas en lo personal o referencias poco consideradas con la propia Ley» (FJ 2.º).*

Por otro lado la Sentencia niega la posibilidad de que el lenguaje judicial varíe dependiendo del ámbito social en el que se mueva al no considerar aceptable que *«el lenguaje judicial admita variaciones sustanciales según el ámbito social en que presuntamente se mueva la persona a la que está dirigido, porque como hemos dicho con anterioridad, existe un patrón normal en su forma de expresarse que todos y cada uno de los ciudadanos tienen derecho a que se les aplique, sin aprovechar la ocasión de la preminencia que da al Juez la potestad de juzgar para degradarlo a la utilización de términos o calificativos que ni mucho menos atienden al respeto debido a quien está sometido a aquella potestad» (FJ 3.º).*

9. Relaciones laborales y Seguridad Social

9.1. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La STS, Secc. 7.ª, 10-2-2003 (RC 560/2000), al igual que lo hiciera la mencionada STS, Secc. 7.ª, 11-2-2003 (RC 544/2000), examina la legalidad del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, destacando en este comentario

dos aspectos de la misma. Así en lo relativo a la excepción de la actuación inspectora contenida en el artículo 3.2 del Reglamento en lo relativo a centros afectos a la Defensa Nacional la Sala mantiene su validez al entender que: *«el artículo 4.2 de la Ley 42/1997 establece una excepción al ámbito de actuación de la Inspección. No es ella la llamada a intervenir cuando se trate de centros de trabajo en los que la vigilancia esté atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas. Ciertamente, la Ley no dice que eso suponga el apartamiento absoluto de la Inspección de Trabajo, pues salva sus competencias en lo que no las afecte la normativa específica de aquéllos. En el caso de los centros afectos a la Defensa Nacional es evidente que concurren razones suficientes para justificar esta especialidad y, por eso, el Real Decreto 2205/1980 encomendó a las Secciones Laborales existentes en los Cuarteles Generales del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire el ejercicio de las funciones propias de la Inspección de Trabajo respecto del personal civil no funcionario que preste servicios en tales centros» (FJ 2.º).*

Por el contrario la Sentencia sí anula el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento que exigía el **preaviso de la inspección** cuando la misma se realizara en centros o dependencias de la Administración Pública: *«la norma reglamentaria recurrida es, a juicio de esta Sala, ilegal. No sólo porque vulnera los preceptos legales invocados por la actora, sino porque, también, infringe el artículo 14.1 de la Ley 42/1997 según el cual: “1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo” ... Por otro lado, **no hay duda de que las facultades de la Inspección abarcan los centros y establecimientos de las Administraciones Públicas**, ya que el artículo 4.1 de la Ley 42/1997 los incluye en su ámbito de actuación. Y frente a estas previsiones terminantes de la ley, los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado no pueden ser acogidos. En primer lugar, porque el deber de preavisar que incluye el Reglamento es distinto del que la Ley impone de comunicar la presencia de la Inspección. La comunicación hay que practicarla en el momento en que se inspecciona. El preaviso, por definición, es anterior. Además, la Ley distingue claramente el uno de la otra y no deja dudas sobre su propósito de excluirlo. En segundo lugar, nada tiene que ver el sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho que impone la Constitución con que deba dársele aviso previo de las inspecciones laborales a quien esté al frente del centro a inspeccionar, ni tampoco los principios de colaboración y coordinación interadministrativas. Precisamente, aquí el*

sometimiento a la Ley exige que no se imponga una limitación a la labor inspectora que la Ley rechaza expresamente y los principios anteriores no pueden servir para justificar que se obstaculice o dificulte ilegalmente la acción de los Inspectores. En fin, la obligación de preavisar puede, ciertamente, dificultar la tarea de vigilancia que corresponde a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, perjudicando la eficacia de su labor y, con ello, no sólo las previsiones legales que la buscan, como el artículo 15.3 de la Ley 42/1997, sino también el principio constitucional que la exige» (FJ. 3.º).

9.2. Extranjeros

La STS, Secc. 4.ª, 1-4-2003 (RC 2478/1998), precisa el alcance geográfico de la existencia de trabajadores en paro como obstáculo para la **autorización del permiso de trabajo a un extranjero** exponiendo que *«salvo que concurran especiales razones dignas de ser tenidas en cuenta —como las preferencias que la propia Ley establece o circunstancias de especialización en el trabajo o arraigo del trabajador para el que se solicita el permiso— la existencia de trabajadores en paro inscritos en el sector de actividad para el que solicita aquél en la zona geográfica correspondiente dispuestos a aceptar la ocupación ofrecida faculta a la Administración para denegar el permiso de trabajo solicitado a favor de un extranjero»*, añadiendo que *«por zona geográfica no debe entenderse solamente el municipio en que radique la ocupación ofrecida, puesto que los habitantes de otros municipios, aun no estrictamente obligados a aceptar la oferta de empleo, pueden estar dispuestos a cubrirla, por lo que es menester asegurarse de que esta circunstancia no concurre respecto de los trabajadores desocupados en la zona geográfica a la que se refiera a su inscripción» (FFJJ 4.º y 5.º).*

9.3. Despido colectivo

La STS, Secc. 4.ª, 6-5-2003 (RC 7034/1998), parte del carácter no absoluto del **derecho de prioridad de los representantes sindicales en los expedientes de regulación de empleo** que dan lugar a una autorización administrativa de despido colectivo, para sentar la doctrina de que aquel derecho de preferencia es aplicable siempre que sea posible hacerlo efectivo en puestos de trabajo análogos, aun cuando no se trate de la

misma categoría profesional: *«sin embargo, dicha preferencia no sólo puede estimarse concurrente, como sostienen las partes demandadas, cuando concurren trabajadores de la misma categoría o grupo profesional. Antes bien, ese derecho de permanencia se produce cuando los puestos que subsisten son equivalentes, o entre trabajadores que cumplen la misma función. No cabe descartar, dada la prevalencia como derecho fundamental de la libertad sindical, que el derecho de prioridad que tiene a su salvaguarda pueda ejercerse cuando es posible hacerlo efectivo acudiendo a la movilidad de puestos de trabajo, siempre que exista idoneidad del titular del derecho de prioridad de permanencia para obtener una ocupación efectiva mediante el ejercicio de las funciones correspondientes»* (FJ 5.º).

9.4. Mutuas Patronales

La STS, Secc. 4.ª, 25-3-2003 (RC 7227/1998), declara que no son abonables con cargo a la Seguridad Social los **servicios prestados a los accidentados por médicos ajenos a la Mutua Patronal** si no consta la existencia de un contrato o acuerdo autorizado por la Administración: *«el artículo 12 del Real Decreto 1509/1976, de 21 mayo, por el que se aprueba Reglamento general de Colaboración en la gestión de la Seguridad Social, exige que los servicios sanitarios, recuperadores y de prevención prestados por las Mutuas Patronales se lleven a cabo en las instalaciones y servicios sanitarios de las Mutuas, sometidos a la intervención administrativa, o tengan lugar mediante conciertos con Entidades Gestoras o Servicios Comunes de la Seguridad Social o con entidades públicas o privadas, sujetos a aprobación de la Administración. Debe estimarse, en consecuencia, que es correcto el parecer de la Administración, hallado conforme por la sentencia de instancia, en el sentido de que la falta de prueba de los correspondientes contratos o acuerdos —y, consiguientemente, de la necesaria autorización— determina que los gastos realizados no puedan ser imputados a la Seguridad Social»* (FJ 15.º).

9.5. Sucesión de empresas. Sociedades laborales

La STS, Secc. 4.ª, 19-7-2002 (RC 8802/1997), precisa el alcance del fenómeno de la **sucesión de empresas** en relación con una sociedad

laboral como determinante de la **responsabilidad solidaria por deudas a la Seguridad Social** contraídas por la empresa extinguida por crisis económica: *«la determinación de la existencia o no de sucesión de empresas a cargo de una sociedad laboral no puede hacerse, en suma, sólo sobre la constancia de que concurren los mismos elementos de local, maquinaria, productivos, comerciales y laborales en la sociedad laboral creada, sino que exige determinar con pormenor el grado de separación entre la crisis del empresario societario —ponderando, entre otros extremos, la posibilidad de que sea titular de otros negocios— y la ulterior creación por los trabajadores afectados de una sociedad laboral; si existen distintos títulos de adquisición (en propiedad o en uso) de los varios elementos que van a integrar la explotación o una adjudicación directa y general a la nueva empresa; si la adquisición de dichos elementos se ha obtenido de un tercero que los haya conseguido en un apremio judicial y la relación de éste con la empresa laboral; la procedencia del capital aportado por los trabajadores, teniendo especialmente en cuenta los supuestos en que dicha aportación se nutre de la capitalización de las prestaciones obtenidas por desempleo; y, especialmente, si se constata algún elemento que reste transparencia a la operación y la convierta en algo maquinado para extinguir de manera ficticia los contratos de trabajo anteriores y continuarlos con el mismo empleador» (FJ 5.º).*

9.6. Seguridad Social. Nulidad de los artículos 10.3 y 13.2 del Real Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, regulador del RETA

La STS, Secc. 4.ª, 10-2-2003 (CI 455/2001), estima contrarios a la Ley y anula los preceptos reglamentarios que vinculan a la **comunicación de la baja** en el **Régimen Especial de Trabajadores Autónomos** consecuencias sustantivas en orden a la obligación de pago de cuotas: *«la carga formal de comunicación de la baja, establecida en norma reglamentaria, puede, como se ha dicho, encontrar una justificación, compatible con las referidas exigencias derivadas de los principios de legalidad y de reserva de ley, siempre que las consecuencias de su incumplimiento, para evitar el riesgo de fraudes generalizados, se mantengan en el ámbito de la prueba sobre la continuidad o cesación en el ejercicio de la actividad que legalmente permite la inclusión en el RETA, pero no si sus consecuencias, rebasando tal significado, como deriva de los preceptos cuestionados, suponen el mantenimiento de una obligación de cotizar*

con abstracción o independencia de la presencia del referido requisito que es esencial en la configuración legal del Régimen Especial» (FJ 6.º).

10. Responsabilidad patrimonial

10.1. Estado Legislador. Infracción de Derecho Comunitario

La STS, Secc. 6.ª, 12-6-2003 (RC 46/1999), estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Canal Satélite Digital contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1998, por el que se desestima la reclamación formulada como consecuencia de la aprobación del **Real Decreto Ley 1/1997 de 31 de enero, y de la Ley 17/97, de 3 de mayo**, que sustituye al primero una vez convalidado por las Cortes, mediante los que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47 CE, de 24 de octubre de 1995, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el **uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector**. En la sentencia se examina la cuestión planteada a la luz tanto de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada al resolver la cuestión prejudicial planteada en el recurso contencioso 246/97, como a la vista del dictamen motivado de la comisión de 25 de julio de 1997, del informe de la Comisión de 21 de enero de 2000, previo a la sentencia del Tribunal de fecha 22 de enero de 2002, del auto del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1997 y de la propia sentencia de esta Sala de 10 de diciembre de 2002 que estimó el recurso interpuesto por Canal Satélite Digital y declaró la nulidad del artículo 2 del Real Decreto 136/97, de 31 de enero, por el hecho de que con su aprobación se produjo una doble infracción de las normas comunitarias, en cuanto a la Directiva 83/189, al no haber sido notificada previamente a la Comisión conforme previene dicha Directiva, y en cuanto a la Directiva 95/47 por el hecho de que la norma citada, según señaló el Tribunal de Justicia al resolver la cuestión prejudicial planteada al efecto, en virtud de las obligaciones de registro impuestas a los operadores de servicio de acceso condicional recogidas en el artículo 2 del Real Decreto citado, impone restricciones a dos de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios).

La expresada sentencia examina detenidamente la concurrencia de cada uno de los requisitos que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal

de Justicia de la Comunidad Europea, son necesarios para el surgimiento de la responsabilidad: a) que la norma jurídica vulnerada ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares; b) ha de tratarse de una violación suficientemente caracterizada; y c) ha de existir un nexo de causalidad directa entre la infracción de obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por el particular. Toma en cuenta que, según el propio Tribunal, estos requisitos son *«necesarios y suficientes para dar lugar a la responsabilidad, han de cumplirse por tanto los tres y si se cumplen la declaración de responsabilidad es inexcusable, ello claro está sin perjuicio de que si el Derecho nacional lo establece puede declararse la responsabilidad en virtud de requisitos menos exigentes»* (FJ 3.º) y apreciando su concurrencia estima parcialmente el recurso y condena a la Administración demandada a abonar a Canal Satélite Digital S. L., la cantidad 26.445.280'37 euros.

10.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria

Las reclamaciones de indemnizaciones por supuesta responsabilidad de la Administración Sanitaria son cada vez mas numerosas, lo que ha obligado a la Sala a efectuar numerosas precisiones en el examen de la concurrencia de los requisitos que determinan el surgimiento de dicha responsabilidad; así la STS, Secc. 6.ª, 7-10-2002 (RC 8635/1999) examina un supuesto en el que la reclamación se fundamenta tanto en la infección contraída por un interno durante su estancia en un hospital, como en las lesiones sufridas por el mismo a consecuencia de una caída en el propio recinto hospitalario y concluye que *«el segundo motivo debe igualmente ser estimado pues es patente que la Administración ha reconocido —y la Sala de instancia lo tiene por probado— que la infección que padeció el reclamante y que le causó las fístulas que la Sala describe en el fundamento primero de la sentencia impugnada tiene un origen hospitalario por lo que el nexo causal evidentemente existe»* y añade que *«nuestra Sala —que ha examinado con cuidado las actuaciones— ha advertido algo en lo que nadie parece haber reparado y que confirma la corrección de la decisión de la Sala de instancia en este aspecto, es decir en que los daños derivados de esa caída —no los causados con anterioridad a ella— no son imputables a la Administración»* (FJ 5.º); o la STS, Secc. 6.ª, de 14-10-2002 (RC 5294/1998), que declara haber lugar al recurso interpuesto por el Instituto Nacional de la Salud porque el daño causado con la intervención no fue antijurídico dado que se practicó con

arreglo a los conocimientos técnicos del momento, por lo que el perjudicado tiene el deber de soportarlo al haber sido debidamente informado de los riesgos que presentaba la intervención y haberla consentido. Asimismo, en relación con el requisito de la antijuridicidad del daño, la **STS, Secc. 6.ª, 25-1-2003 (RC 7926/1998)**, introduce ciertas aclaraciones en relación con el momento o fecha a partir del cual debe considerarse antijurídico el contagio transfusional del VIH, con el consecuente surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Su peculiaridad frente a otras relativas a supuestos semejantes, es la de concretar dicho momento en septiembre de 1985: «... como hemos expresado, la Administración sanitaria española el 6 de septiembre de 1985 (Resolución publicada en el BOE 10-9-85) admite que en esta fecha la detección de anticuerpos frente al virus asociado al SIDA era un sistema que estaba siendo aplicado a nivel mundial, por lo que hemos de aceptar como estado de conocimiento el que dicha Administración reconoce» (**FJ 7.º**).

10.3. Responsabilidad por accidentes acaecidos en centros escolares o con ocasión de actividades escolares o extraescolares o de promoción municipal

Teniendo en cuenta la frecuencia con que se formulan reclamaciones indemnizatorias por daños o lesiones producidas en o con ocasión de este tipo de actividades, la jurisprudencia ha considerado preciso matizar que el vigente **sistema de responsabilidad patrimonial objetiva** de las Administraciones Públicas **no puede interpretarse en el sentido de convertir a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos** con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo. Así la **STS, Secc. 6.ª, 27-7-2002 (RC 4012/1998)**, casa la sentencia recurrida que reconoció la existencia de responsabilidad por la lesión ocular sufrida por un alumno al que, en el curso de una actividad extraescolar —día del árbol— bajo la vigilancia de dos profesores, le saltó al ojo derecho un cuerpo extraño a la hora de plantar un árbol sin que constara la actividad concreta que estaba desarrollando el accidentado y cómo pudo producirse el salto del cuerpo extraño al ojo, aclarando que «*consideramos nosotros que la consecuencia derivada de una interpretación laxa del citado precepto hasta el extremo de convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los riesgos sociales, dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan,*

es la más perturbadora para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal, aunque sea por razones tan atendibles jurídicamente como es la de evitar el desvalimiento de una persona que ha sufrido un grave quebranto en su salud, para lo que, sin embargo, no está concebido el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas si no concurren los requisitos para declararla y que debe tener amparo por otras vías no menos eficaces, y, en cualquier caso, más justas para paliar un problema siempre que no concurren todos los requisitos legalmente establecidos para que nazca dicha responsabilidad patrimonial por más que ésta sea objetiva o de resultado» (FJ 3.º).

En estos supuestos cobra especial importancia la apreciación de la existencia del **nexo causal**. Así en la **STS, Secc. 6.ª, 1-7-2002 (RC 3093/1998)**, frente a la pretensión indemnizatoria deducida por la lesión sufrida durante la participación de la recurrente en un equipo de fútbol femenino en un encuentro organizado por el Patronato Municipal de Deportes, considera la Sala que *«no hubo un nexo causal imputable al Ayuntamiento, pues el accidente se produjo durante el ejercicio de un deporte en donde cada jugador asume el riesgo que se deriva de sus propias incidencias. En efecto, la responsabilidad patrimonial de la Administración no puede, a pesar del carácter objetivo de la misma, ser tan amplia que alcance a los daños ocasionados por actos puramente personales de los ciudadanos que no guarden relación alguna con el servicio público, y en el caso que examinamos, según resulta de los hechos que como probados se declaran en la sentencia impugnada, la lesión sufrida por la reclamante «fractura compleja distal, radio izquierdo, con afectación radio-cubital y disociación ascafo-semilunar» fue causada por hechos totalmente extraños o ajenos a la actividad administrativa» (FJ 2.º).*

10.4. Supuestos de concurrencia de culpas

Se consolida en la jurisprudencia la teoría de que la concurrencia de causas y culpas supone una atribución de cuotas en la responsabilidad del hecho dañoso o una minoración de la compensación debida por el resultado producido. Así la **STS, Secc. 6.ª, 18-7-2002 (RC 1710/1998)**,

en relación con una reclamación indemnizatoria por **suicidio en centro penitenciario** declara que: *«aplicando la anterior doctrina a los hechos que la Sala de instancia, en el ejercicio de su facultad exclusiva de valoración del material fáctico aportado, considera probados, puede deducirse de ellos que el examen médico del fallecido a su ingreso en prisión hubiera determinado la adopción de cuidados especiales que hubieran podido evitar su suicidio, de tal suerte que la culpa in vigilando dimanante de la omisión del reconocimiento médico del interno a su llegada al Centro Penitenciario aparece como causa idónea y relevante de los consiguientes perjuicios, siquiera lo sea de modo concurrente con la conducta propia del interno y su voluntad suicida»* (FJ 9.º). En el mismo sentido la STS, Secc. 6.ª, 23-7-2002 (RC 4366/1998), expone que *«de los hechos que se declaran probados por el Tribunal a quo, no abrigamos la más mínima duda de que existió, en el caso que enjuiciamos, una **conexión entre el luctuoso evento dañoso y el servicio público, en la que evidentemente interfirió, con más o menos intensidad la voluntad del suicida en el actuar administrativo**, cuya negligencia o imprudencia exclusivamente se imputó a la Administración por los familiares del fallecido y que según la sentencia recurrida fue una de las causas generadoras o determinantes de la estimación parcial de la pretensión indemnizatoria solicitada; por ello, ante esta concurrencia de causas, unas imputables a la Administración y otras a la propia víctima, equitativa y prudentemente aquilató la sentencia recurrida el quantum indemnizatorio reclamado, del que no puede exonerarse la Corporación local bajo el pretexto de que el día en que acaeció este luctuoso evento la policía municipal estaba cumpliendo sus obligaciones legales y reglamentarias, entre las que no se encontraba, en su opinión, como obligación legal, la custodia y vigilancia del detenido, pues, ni la letra ni el espíritu de la citada Disposición Final Quinta de la Ley 7/1985, de dos de abril, permiten esta interpretación»* (FJ 6.º).

10.5. Responsabilidad por lesiones sufridas en el curso de una manifestación

También, **negando la concurrencia del requisito de la antijuridicidad**, merece citarse la STS, Secc. 6.ª, 31-1-2003 (RC 9060/1998) donde la Sala, a propósito de los daños sufridos como consecuencia del impacto sufrido por el recurrente de un bote de humo lanzado por personal de la fuerza pública en el curso de una manifestación, declara que *«es lo cierto*

que, al no haberse acreditado circunstancias que lo contradigan, ha de presumirse, en función del principio de legalidad de la actuación administrativa, que dicha actuación no resulta desproporcionada, en contra de lo que se afirma por la sentencia recurrida, ni puede en consecuencia, calificarse como antijurídica al ser proporcionados, oportunos y congruentes los medios utilizados, ya que en modo alguno aparece acreditado en las actuaciones que el impacto del bote de humo fuera consecuencia de un disparo efectuado a conciencia sobre el recurrente, sino que más bien sería resultado del azar, dadas las condiciones de extrema violencia en que se estaba desarrollando la manifestación y la confusión existente en aquellos momentos, como en todos en que se actúa durante horas formando barricadas e imposibilitando durante ese período de tiempo el ejercicio de su misión por la fuerza pública que, por el contrario, está obligada a actuar con la decisión necesaria y sin demora, rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance, conforme exige el apartado c del artículo 5.2 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin que se haya acreditado, ni siquiera indiciariamente, que en el presente caso la actuación de las fuerzas del orden no se acomodara a esas exigencias legales».

11. Telecomunicaciones

11.1. Precios diferentes en llamadas de fijo a móvil

La STS, Secc. 3.^a, 14-4-2003 (RC 165/2001), confirma el acuerdo adoptado en 2001 por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se autoriza a Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal, a establecer **precios diferentes** en las llamadas que los abonados de su red pública telefónica fija realizan a los abonados de las redes nacionales de telefonía móvil automática, incluidos los de comunicaciones móviles personales (**llamadas de fijo a móvil**), **en función de los precios de interconexión** por la terminación de dichas llamadas en las distintas redes de telefonía móvil automática: «... siendo cierto que la norma citada, al regular el procedimiento de elaboración de los reglamentos, dispone la audiencia de los ciudadanos cuyos derechos e intereses legítimos resulten afectados por las correspondientes disposiciones generales, también lo es que no se produce su infracción cuando no concurre este último presupuesto. Si, según ya hemos afirmado en el

fundamento jurídico precedente, el Acuerdo impugnado no constituye propiamente un reglamento sino un mero acuerdo de fijación de precios de los servicios telefónicos que TESAU puede cobrar durante un período temporal determinado, su elaboración no está sujeta a los trámites exigidos por el artículo 24.1 de la Ley 50/1997 ... La misma suerte ha de correr el cuarto y último de los motivos de impugnación, pues el establecimiento de precios diferentes que se autoriza en el Acuerdo impugnado tiene una clara justificación, jurídica y económica, cual es la que arranca o deriva de la circunstancia de que los precios de interconexión por terminación de las llamadas de fijo a móvil en las redes de móviles surgen de los acuerdos de TESAU con los distintos operadores de éstas y pueden, por ende, ser distintos para cada una de dichas redes ... A partir de ahí, el Acuerdo en sí mismo, en cuanto autoriza precios diferentes en función de los distintos precios de interconexión por terminación de las llamadas que resulten de los pactos, no puede tacharse de discriminatorio, pues no lo es, por definición, la decisión que permite un trato diferente a supuestos que ciertamente lo son» (FFJJ 8.º y 9.º).

11.2. Registro de operadores de servicios de acceso condicional para la televisión digital

La STS, Secc. 3.ª, 10-12-2002 (RC 246/1997), declara la nulidad del artículo 2 del Real Decreto 136/1997, de 31 enero, por el que se aprueba el **Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones por Satélite**. Después de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Supremo estima que no concurren los requisitos especificados en la sentencia de aquél para considerar compatible la normativa nacional con la normativa comunitaria. Se destacan en la sentencia los pronunciamientos sobre la **nulidad de pleno Derecho de los Reglamentos internos contrarios al Derecho comunitario europeo** y la consideración como causa de nulidad radical del incumplimiento de la **obligación de comunicación previa** a la Comisión: «invirtiendo los términos de la cuestión y de la respuesta dada, resulta claro, vista la sentencia del Tribunal de Justicia, que con la aprobación del Real Decreto 136/1997 se produjo una infracción de las normas comunitarias, en concreto de la Directiva 83/189, al no haber sido aquél previamente notificado a la Comisión, conforme dispone dicha Directiva ... No cabe duda, pues, de que las exigencias de registro y certificación previa establecidas por el Real Decreto 136/1997 afectan

a los equipos que se comercializan legítimamente en otros Estados miembros tras haber obtenido su homologación en ellos. Conclusión ésta que basta para afirmar la “duplicidad de controles” respecto de los equipos de procedencia comunitaria, rechazada por el Tribunal de Justicia ... Partiendo de la premisa que hemos desarrollado en el fundamento jurídico correspondiente, acerca de la interpretación del bloque normativo aplicable, el Real Decreto 136/1997 produce, además, incluso una repetición de los “controles” establecidos en España. En efecto, si, como ya hemos sostenido, el artículo 2 del Real Decreto 136/1997 no configura la inscripción en el registro con carácter automático, sino mediante una previa decisión administrativa que podía ser de sentido negativo, de modo que para obtener dicha inscripción no basta la sola “declaración responsable de ajustarse a las especificaciones técnicas” formulada por el correspondiente operador, antes bien, se exige un previo dictamen o informe técnico, emitido por funcionarios del Ministerio de Fomento, sobre el cumplimiento de los requisitos, técnicos y de otro tipo, previstos en el Real Decreto-Ley 1/1997, la consecuencia lógica es que el mecanismo aplicado a otros equipos terminales de telecomunicación, en el sentido de las Leyes 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones, y 37/95, de Telecomunicaciones por Satélite, se duplica en este caso imponiendo requisitos adicionales de control. Afirmada, pues, **la incompatibilidad del artículo 2 del Real Decreto 136/1997 con el Derecho comunitario**, por vicios de forma y por razones de fondo, nos corresponde deducir de este hecho las consecuencias jurídicas pertinentes. En efecto la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de enero de 2002, resolutoria de la cuestión prejudicial que en su día le remitimos, impone la inaplicación de la norma reglamentaria española si, según ha sucedido, el juicio definitivo de esta Sala, tras la apreciación de los criterios que en dicha sentencia se establecen, fuera contrario a la compatibilidad del Real Decreto 136/1997 con el Derecho comunitario. Los términos en que se pronuncia a este respecto el Tribunal de Justicia en el punto 20 de la sentencia no admiten otra interpretación: “[...] si la inscripción obligatoria en el registro resulta ser, en cuanto tal, contraria al Derecho comunitario, las disposiciones nacionales relativas a dicha inscripción, con independencia de cuál sea su rango normativo, no pueden considerarse aplicables” ... Sentado lo anterior, el problema que se nos plantea es si el juicio de esta Sala al resolver un recurso directo contra un Real Decreto que vulnera el Derecho comunitario debe limitarse a declararlo inaplicable o, por el contrario, debe traducir esta consecuencia jurídica en una declaración de nulidad de la norma reglamentaria ... Debemos ratificar, una vez más,

esta línea jurisprudencial que va más allá de la mera declaración de inaplicabilidad y, en el marco de los recursos directos contra reglamentos, los considera nulos si infringen el Derecho comunitario. La razón de ser de tan rigurosa consecuencia está necesariamente ligada con la función que la Constitución y las leyes atribuyen a los tribunales de lo contencioso administrativo (de modo singular, a este Tribunal Supremo, si los reglamentos proceden del Gobierno) en orden al control de la potestad reglamentaria ... Desde el punto de vista formal, es claro que en la elaboración del Real Decreto 136/1997 se prescindió de un trámite de obligado cumplimiento, cual era el de la previa comunicación a la Comisión Europea, a los efectos previstos en la tan citada Directiva 83/189, trámite preceptivo y esencial cuya importancia no puede ser minimizada ... A partir de estas consideraciones, no nos queda sino aplicar a este “vicio sustancial” producido en el curso de la elaboración del Real Decreto 136/1997 la doctrina que reiteradamente esta misma Sala ha sentado sobre la concurrencia de análogos defectos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, doctrina que anula éstos cuando se han dictado omitiendo trámites esenciales de carácter preceptivo. El vicio no queda convalidado por el hecho de que la Comisión, en su momento, decretase el archivo —meramente provisional, por lo demás— del expediente de infracción sin interponer el recurso por incumplimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE» (FJ 9.º, 10.º, 11.º, 12.º y 13.º).

12. Transportes

La STS, Secc. 3.ª, 20-6-2002 (RC 3971/1996), admite que las necesidades de control de fronteras imponen el sometimiento a autorización de las **líneas de transporte exterior de viajeros a puertos españoles** no incluidos entre los que constituyen fronteras exteriores, y declara que esta exigencia es compatible con el Derecho comunitario europeo: « ... cuando se trate del transporte de pasajeros por vía marítima, con finalidad mercantil, mediante el establecimiento un servicio de línea regular que una un puerto español con otro u otros de países no comunitarios y el puerto español no esté incluido entre aquellos que constituyen fronteras exteriores y por sus características permiten un adecuado y exigible control de la entrada de pasajeros (circunstancias todas que, en principio y a salvo el ulterior debate, concurrían en el caso de autos), en tal supuesto, decimos, no es difícil concluir o bien que se requiere autorización administrativa previa para implantar aquella línea regular o bien que las

sucesivas negativas al atraque de los buques en los correspondientes puertos españoles estarán plenamente justificadas. En efecto, las exigencias imperativas del control de las fronteras españolas, por sí y en cuanto resultan ser simultáneamente fronteras exteriores de un Estado miembro, legitiman, según después exponremos, la necesidad de someter a un cierto control, también inicial, el establecimiento de una línea regular de navegación que pretenda desembarcar en España con una frecuencia periódica determinada, y precisamente en un puerto hasta entonces no habilitado al efecto, a personas procedentes de países terceros (en el caso de autos, procedentes de Marruecos) ... La sentencia del Tribunal de Justicia, al interpretar los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento (CEE) número 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) concluyó afirmando, en síntesis, que no era contrario a aquel principio y Reglamento un sistema normativo como el establecido por el Real Decreto (en línea con la Ley 27/1992), sistema que, bajo determinadas condiciones y en aras a la consecución de determinados objetivos, supedita la prestación de servicios de cabotaje marítimo a la obtención de una autorización administrativa previa ... Por nuestra parte consideramos que, en principio, puede admitirse como razón válida de interés general la que, fundada en la necesidad del controlar el tráfico de personas procedentes de países terceros, permite restringir a determinados puertos, y no a otros, el atraque de navíos que, con finalidad mercantil, transporten de modo regular pasajeros desde dichos países. Admitida la legitimidad de esta restricción, las consecuencias que implica respecto de la implantación, como tal, de la propia línea regular son obvias: las empresas de transporte marítimo, en uso de la libertad de prestación de servicios, no pueden por sí elegir los puertos de partida y arribada de las líneas regulares de transporte marítimo de pasajeros procedentes de países terceros cuando las autoridades españolas no han autorizado semejante actividad en dichos puertos» (FFJJ 8.º, 9.º y 10.º).

13. Urbanismo

13.1. Planeamiento. Espacios libres

Según el artículo 49.2 LS/1976, no se puede compensar la delimitación de espacios libres entres sectores aunque sean colindantes,

por mermar la calidad de vida y el uso del suelo conforme al interés general y evitar la especulación. *«En cualquier modificación del planeamiento tendente a incrementar el volumen edificable de una zona con el consiguiente aumento de la población, requiere para su aprobación la previsión de mayores espacios libres dentro de la propia zona que experimenta ese aumento de densidad de población sin que sea lícito computar a tal fin los espacios libres o zonas verdes previstos para otro sector, aunque sea colindante, siendo esa exigencia un límite impuesto legalmente a la potestad discrecional para aprobar las modificaciones del planeamiento urbanístico, del que no queda dispensada la Administración mediante la dotación a otro sector colindante de espacios libres en proporción superior al porcentaje establecido legalmente. La lógica y finalidad de dicho precepto no es otra que velar por la calidad de vida y la utilización del suelo de acuerdo con el interés general en evitación de la especulación, según proclaman los artículos 45.2 y 47 de la Constitución, lo que no se lograría permitiendo que, a través de una mera modificación del planeamiento urbanístico, se aumentase el volumen edificable de una zona de la ciudad a costa de sus espacios libres, aunque, al ordenarse otro sector próximo o colindante, mediante la aprobación del correspondiente Plan Parcial, se haya previsto una superficie porcentual destinada a espacios libres y zonas verdes superior a la exigida como mínimo por los artículos 12.1,b y 13.1,b del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 45.1,c) del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2151/1978, de 23 de junio, ya que este exceso de espacios libres en un sector no puede compensar la desproporción o disminución experimentada en el otro en virtud de una simple modificación del planeamiento urbanístico»* (STS, Secc. 5.ª, 8-4-2002, RC 2564/2000).

13.2. Disciplina urbanística

13.2.1. Licencias de actividad

Industria fabril. Condiciones de emplazamiento de planta de tratamiento de aguas. Para el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas las industrias fabriles peligrosas o insalubres han de emplazarse a una distancia mínima de 2000 metros del núcleo más próximo de población agrupada y sólo de modo excepcional puede autorizarse su emplazamiento a menor distancia de la indicada, cuando se

trate de satisfacer intereses generales prevalentes, y siempre con la exigencia rigurosa de haber de proveerse a la dotación de las medidas correctoras necesarias para eliminar el efecto de peligrosidad sobre el vecindario más próximo, no menos que el productor de molestias. *«La actividad de pretratamiento y saneamiento de aguas, consistente en el conjunto de operaciones a realizar para la obtención o transformación de productos naturales, integra una de las modalidades propias de una industria fabril, calificada como molesta, insalubre y nociva, al tratarse esencialmente de un proceso de depuración y saneamiento de aguas residuales. La excepcionalidad de la medida de reducción de las distancias en cuanto al emplazamiento de las actividades molestas o insalubres, subrayada en los artículos 4 y 15 del RAMIP, pone de relieve que ha de estar absoluta y muy rigurosamente acreditado, que tales actividades, con las medidas correctoras adecuadas, han perdido prácticamente su molestia o peligrosidad para el agrupamiento humano más próximo, ubicado a distancia menor de esos dos mil metros, habiendo de tener los informes técnicos emitidos al efecto, el grado ineluctable de precisión, convicción y minuciosidad en su argumentación justificativa de la referida excepcionalidad»* (STS, Secc. 5.^a, 14-5-2003, RC 4933/2000).

Extracción de áridos. Relacionado con los problemas competenciales entre el Estado —como autoridad minera— y los municipios, destacan las actividades de explotación de recursos mineros en los que se necesita la ocupación de terrenos, permisos mineros y licencia municipal de actividades, No corresponde exclusivamente a la autoridad minera la clausura de un establecimiento minero, con exclusión de la autoridad municipal: *«y en este sentido, el artículo 178.1 de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 33 del Reglamento de Disciplina Urbanística, sobre la exigencia de licencia para los actos de edificación o de uso del suelo, sostiene que ello se entenderá con independencia de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización o concesión a que están sometidos determinados actos de uso del suelo. Por ello, ninguna duda debe plantearse sobre que fuera del ámbito específico de investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y recursos geológicos, que constituyen el ámbito específico de la Ley de Minas de 22 de julio de 1973, las legítimas facultades de los demás entes públicos en materia de su propia competencia no pueden verse menoscabados por la existencia de un permiso de investigación o explotación de dichos recursos. En definitiva, y con independencia de las facultades del Ministro de Industria,*

sobre la suspensión de trabajos de aprovechamiento de recursos, exploración e investigación, debidamente autorizados, **es plenamente exigible la licencia de actividad de los actos de uso del suelo, en que consiste la extracción de áridos**, y su ausencia determina los efectos previstos en la legislación urbanística sobre suspensión de esas actividades» (STS, Secc. 5.ª, 16-1-2003, RC 7194/1999). O dicho de otro modo por la STS, Secc. 5.ª, 16-5-2003 (RC 11551/1998), «el artículo 116 de la Ley de Minas no puede entenderse en absoluto como atribuyendo al Ministerio de Industria (y privando en consecuencia a los Ayuntamientos) de la competencia para aplicar la normativa urbanística y de las actividades calificadas. Un resultado de esa naturaleza, completamente anormal y acaso irrespetuoso con el principio constitucional de autonomía municipal (artículos 137 y 140 de la CE), no puede deducirse en absoluto del artículo 116.1 de la Ley de Minas, que tiene un alcance mucho más modesto, a saber, el de proclamar que sólo el Ministerio de Industria controla la actividades mineras desde el punto de vista de la legislación de Minas. Eso es una cosa, y otra muy distinta pretender que el precepto traspasa a la Administración minera competencias esencialmente municipales.»

13.2.2. Órdenes de ejecución que garanticen la seguridad

La STS, Secc. 5.ª, 1-7-2002 (RC 7088/1998), da una definición de la naturaleza y límites de las órdenes de ejecución de los artículos 181.2 y 182.1 del TRLS de 1976 y la función de policía administrativa sobre las edificaciones, respetando los derechos urbanísticos de los propietarios. Dichas órdenes «sirven a las potestades municipales de intervención de los actos de edificación y uso del suelo respecto de la conservación de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificios, para mantenerlos en una situación idónea de conservación (artículo 245.1 TRLRS) sin alcanzar, desde luego, a un supuesto de reordenación del inmueble que excede de su conservación. El artículo 21.1 del TRLRS establece que los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos al uso establecido en cada caso por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, previniendo riesgos para las personas o las cosas, salubridad para que no atenten a la salud e higiene y ornato públicos, para que no perjudiquen lo que se ha llamado la “imagen urbana”. Nace así la potestad correlativa de los Ayuntamientos o otros órganos competentes legalmente para dictar órdenes de ejecución que garanticen la seguridad, salubridad y ornato de las construcciones,

constituyendo, como expresa el artículo 5, apartado c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. La jurisprudencia ha señalado que el deber del propietario de soportar estas órdenes de ejecución tiene como **límite negativo** la declaración de ruina del inmueble dejando a salvo, como es lógico, actuaciones urgentes de seguridad o la especificidad de la ruina de los bienes de interés cultural. Existe también, no obstante, el **límite positivo** de que las órdenes de ejecución no pueden contradecir en ningún caso el legítimo derecho a la edificación (artículo 23.1 d) del TRLRS) que asiste a todo propietario que ha incorporado a su patrimonio una edificación ejecutada y concluida con sujeción a una licencia urbanística y conforme a la ordenación urbanística aplicable. En la medida en la que el propietario ostenta el derecho a usar y disfrutar libremente de edificios destinados al uso que les atribuye el planeamiento en condiciones adecuadas de conservación, carece la Administración de potestad para imponerle órdenes o mandatos de ejecución dirigidas contra el núcleo constitucionalmente garantizado del derecho de propiedad del suelo, en cualquiera de sus configuraciones dogmáticas (artículo 33.1 CE). Excede de cualquier obligación inherente al derecho de propiedad soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos, lo que el acto impugnado denomina “reordenación urbanística del edificio” y que consiste en la privación definitiva del aprovechamiento de una parte de lo edificado, de la privación siquiera sea temporal del uso del edificio para realizar las obras de reordenación impuestas y de soportar una remodelación del mismo incluso en su fachada exterior.»

II. TRIBUTARIO

1. Impuestos

1.1. *Impuesto sobre Sociedades. Incrementos y disminuciones patrimoniales*

La STS, Secc. 2.^a, 4-2-2003 (RC 1096/1998), declara que **la adquisición por parte de una Sociedad de acciones propias para amortizarlas no supone una disminución de la base imponible del Impuesto**. En este sentido se viene a efectuar una importante interpretación del artículo 130.1.c) del Reglamento del Impuesto de Sociedades, aprobado por Real Decreto 2631/1982, considerando que dicha adquisición de acciones, con

la finalidad de su posterior amortización, supone en la práctica una disminución del neto patrimonial equivalente al precio de compra, puntualizando que dicho precepto es aplicable cualquiera que sea el precio de adquisición de las acciones propias por la sociedad *«en cuanto lo único que dicho precepto pretende indicar es que el precio de las acciones propias (conformante, desde el punto de vista económico financiero, de una disminución patrimonial) no es nunca una disminución del patrimonio a efectos del IS, así como tampoco se genera disminución patrimonial computable en efectos de la base imponible, al amortizar las acciones, cuando el precio de adquisición de las acciones es superior al valor normal»* (FJ 4.º).

1.2. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Escritura en la que se formaliza el acuerdo social de pasar la prima de emisión a capital

La STS, Secc. 2.ª, 18-11-2002 (RC 5273/1997), suscita dos cuestiones principales; en primer lugar, la posibilidad de que un mismo hecho económico —la aportación de una prima de emisión— esté sujeta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en la modalidad de Operaciones Societarias y con posterioridad, al documentar el acuerdo de ampliar de nuevo el capital con cargo a la prima de emisión, esté sujeto también a la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, y, en segundo lugar, y conectado con lo anterior, la eficacia directa de una Directiva comunitaria que contiene un principio contrario a un precepto de Derecho interno. A este último respecto, el Tribunal Supremo reconoce una vez más el **efecto directo de las Directivas**, acogiendo la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con los preceptos claros y precisos de la Directiva que no hayan sido transpuestos o lo hayan sido deficientemente por los Estados miembros, afirmando que *«resulta por lo tanto incuestionable que la Directiva Europea afecta a la percepción del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados del ordenamiento español, en su modalidad de «operaciones societarias», en el caso —como el de autos— de ampliaciones de capital de sociedades y que es incompatible con cualquier otra imposición que recaiga sobre las mismas operaciones, sin que puede entenderse —como lo hizo la Sentencia de instancia— que el impuesto, en su modalidad de Actos Jurídicos Documentados, sea incluible en las excepciones del artículo 12 de la Directiva, que van encaminadas —en lo que aquí interesa— a mantener los gravámenes*

sobre las transmisiones de bienes muebles (valores), inmuebles, fondos de comercio y otras aportaciones, en cuanto no tengan como contrapartida las participaciones sociales o acciones, así como los derechos de inscripción en el Registro de la Propiedad, los que recaen sobre la constitución, inscripción y cancelación de hipotecas y los derechos (tasas) que tengan un carácter remunerativo» (FJ 4.º).

1.3. Impuesto sobre Bienes inmuebles

1.3.1. Exención de los Bienes que configuran el Patrimonio Histórico-Artístico

En la STS, Secc. 2.ª, 16-11-2002 (RC 5805/1997), se ha delimitado, de manera precisa, el alcance de la exención contenida en el artículo 64.j) de la Ley de Haciendas Locales, y que afecta a los bienes declarados expresa e individualmente monumento o jardín histórico de interés cultural. Así, se declara que para la exención no basta la mera inclusión de un bien en un conjunto monumental histórico-artístico sino que «*resulta preciso además, que se trate de bienes urbanos con antigüedad igual o superior a cincuenta años y que estén incluidos en el Catálogo a que hace referencia el artículo 86 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico*» (FJ 2.º).

1.3.2. Exención del dominio público terrestre

Está **exento** del Impuesto sobre Bienes Inmuebles el dominio público marítimo sin que se exija el aprovechamiento público y gratuito para gozar de la exención, ya que solo es predicables de las demás vías terrestres. Así lo afirma la STS, Secc. 2.ª, 14-2-2003 (RC 2122/1998), al considerar que no «*resulta razonable que, retorciendo el sentido gramatical, se condicione a la concurrencia del “aprovechamiento público y gratuito”, la exención, respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de las enormes extensiones que integran el dominio público “marítimo terrestre” y los cauces de los ríos y los vasos de los lagos, que integran el dominio público “hidráulico”, perteneciente al Estado y cuyo aprovechamiento privado ya está gravado a través de la condición de contribuyente que recae sobre el concesionario, pero después de que la concesión se otorgue y no antes, ni mas allá de adonde alcance el espacio físico del aprovechamiento particular*» (FJ 2.º).

1.4. *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

1.4.1. *Fijación de la base imponible en una Sociedad Transparente*

Una vez adquirida firmeza las bases imponibles de una Sociedad Transparente, no pueden los socios de la misma, modificarla o variarla a través de la impugnación de la imputación de aquéllas para la determinación de la base del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas de los socios ya que como determina la **STS, Secc. 2.ª, 14-3-2003 (RC 3131/1998)**, *«la característica esencial del régimen de transparencia fiscal se concreta en que se imputan, en todo caso, a los socios y se integran en su correspondiente base imponible del IRPF o, en su caso, en el de Sociedades, las bases imponibles obtenidas en las sociedades indicadas en el último de los preceptos citados, es decir, en las sociedades transparentes, de tal suerte que la base atribuible a los socios por este concepto —por IRPF—, deberá modificarse en su cuantía cuando, por actuaciones inspectoras de la sociedad o por efecto de la resolución de recursos formulados al respecto, resulte la misma aumentada o disminuida, tal y como en tal sentido se manifiesta el artículo 387 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades de 1982, antes mencionado, que, bajo la rúbrica de “comprobación de las declaraciones de los socios”, prevé que “no podrá realizarse propuesta de liquidación definitiva por el Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los socios de una sociedad transparente en tanto que no se haya ultimado la comprobación de la misma” y que —apartado 3—, “una vez ultimadas las actuaciones y sin perjuicio de los recursos que pueda interponer la sociedad transparente, la Administración Tributaria procederá a la comprobación de las declaraciones de los socios en que deban figurar las imputaciones establecidas en el régimen de transparencia”, disposiciones éstas que guardan total coherencia con lo establecido en el artículo 122 LGT, con arreglo al cual, “cuando en una liquidación de un tributo la base se determine en función de las establecidas para otros, aquella no será definitiva hasta tanto estas últimas adquieran firmeza” » (FJ 3.º).*

1.4.2. *Contratos de seguros de vida con capital diferido. Calificación de rendimiento de capital mobiliario*

Las modalidades de contrato de seguro denominadas «seguro diferido a un año con reembolso de la prima», «capital diferido» y «capital

asegurado» caracterizados, según la **STS, Secc. 2.ª, 2-11-2002 (RC 9712/1997)**, por la no existencia de cobertura de riesgo alguno, al carecer de relevancia la vida o muerte del asegurado, reduciéndose todo a una simple operación de ahorro, en la que la entidad aseguradora forma un capital con base en la cantidad inicial entregada por el tomador del seguro y que se entrega en la fecha señalada en el contrato, fallezca o no el asegurado, han de ser calificados como auténticos **rendimientos de capital mobiliario**. Así se expone que *«estamos en presencia de negocios generadores de rendimientos de capital mobiliario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no siendo posible calificar tales rendimientos como incrementos de patrimonio pues para ello habría sido preciso que tales negocios fueran auténticos contratos de seguros»*, lo que en el caso se niega (**FJ 2.º**).

1.4.3. Actividades económicas y empresariales. Módulos

La **STS, Secc. 2.ª, 11-02-2003 (RC 1298/1998)**, declara la nulidad de pleno derecho del apartado 2.º de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de febrero de 1993, por la que se adecua, para el ejercicio fiscal 1995-96, la modalidad de signos, índices y módulos del método de estimación objetiva del IRPF y el régimen simplificado del IVA a las modificaciones introducidas en el Impuesto sobre Actividades Económicas, IAE, por la Ley 39/1992 de Presupuestos Generales del Estado para 1993, por entender que *«la diferencia introducida en la tributación de las actividades del Grupo 751, Epígrafe 5, y del Grupo 757 por la Ley 39/1992, respecto del régimen anterior, es, en realidad, más que notoria, pues, aun cuando la Exposición de motivos de la citada Ley, debido en parte a su parquedad, nada aclare sobre el motivo del cambio operado, parece evidente que el mismo obedece a la necesidad de fijar una tributación diferenciada para unas actividades que, a pesar de tener algunos elementos de conexión con las clasificadas en el Epígrafe 691.2 y en el Grupo 722, no tienen nada que ver, en puridad, las unas con las otras, y no obstante ello, el Ministerio de Economía y Hacienda, en el artículo o apartado Segundo de la Orden de 3 de febrero de 1993, altera, sin justificación alguna, el ámbito de aplicación de la Orden de 26 de noviembre de 1992 y hace extensivos, indebidamente, unos signos, índices y módulos pensados para la imposición personal de unas actividades (las de reparación de vehículos y de transporte*

de mercancías por carretera) a otras que, en el ámbito de la imposición real (siempre más tosca, en palabras de la recurrente), el legislador había diferenciado» (FJ 6.º).

1.5. Impuesto sobre Sucesiones. Parentesco por afinidad

En la STS, Secc. 2.ª, 18-3-2003 (RC 3699/1998), se da cumplida respuesta al interrogante que se plantea con relación a la fijación del parentesco que cabe atribuir al colateral de tercer grado por afinidad —sobrino carnal de la esposa premuerta— del causante fallecido, cuando aquél es el único heredero testamentario de éste. Caben dos posibles soluciones: bien que se encuentre comprendido en el Grupo III del artículo 20 de la Ley 29/1987, Reguladora del Impuesto, dentro del concepto «Colaterales de segundo y tercer grado», bien que se incluya al mismo en el Grupo IV del precepto antes citado, dentro del concepto «Colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños», supuesto éste último que no contempla reducción alguna en la base imponible. Pues bien en la sentencia, tras efectuar un riguroso análisis histórico de la normativa reguladora de esta figura impositiva, se llega a la conclusión de que *«la segunda alternativa es una trasgresión del artículo 20 de la Ley 29/1987, pues es indiscutible que el interesado no es un extraño, ya que es sobrino político, pero sobrino, según la terminología usual, y colateral de tercer grado por afinidad, según el CC, del causante (sin que quepa, ya, la «fictio iuris» de asimilar a los colaterales por afinidad con los extraños, pues para tal consideración se requiere una Ley que así lo disponga, cuando, además, lo congruente con toda la evolución expuesta es que en el Grupo III del artículo 20 de la Ley 29/1987 se consideren comprendidos los colaterales de segundo y tercer grado por consanguinidad y por afinidad, con abstracción, también, de los ascendientes y descendientes por afinidad, que no fueron incluidos en el Grupo II)» (FJ 7.º).*

1.6. Impuesto sobre el Valor Añadido. Sujeción a gravamen de la transmisión de inmuebles

La STS, Secc. 2.ª, 19-4-2003 (RC 5288/1998), sienta una doctrina, clara y rotunda, en el sentido y alcance que merezca, con respecto a la entregas de bienes inmuebles sujetas al IVA, y no exentas, la expresión **«terrenos urbanizados o en curso de urbanización, realizadas por el**

promotor de la urbanización», afirmando que *«el hecho de que un proyecto de urbanización esté en fase de ejecución, en el sentido urbanístico del término, para lo cual es relevante, por supuesto, que exista Junta de Compensación, no es bastante para declarar la exención, pues ésta lo que prima es la preparación material del suelo para la construcción de viviendas. La sentencia recurrida no declara probada la existencia de esta preparación, a pesar de la importancia que tenía en el debate, por lo que no podemos partir de su existencia en orden a confirmar la procedencia de la exención. Por consiguiente, tal y como postuló la Administración, la porción de suelo urbanizable de la finca transmitida está exenta del IVA, al igual que el suelo rústico del resto de la misma, siendo aplicable el impuesto sobre transmisiones onerosas por lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley del IVA 30/1985» (FJ 3.º).*

2. Procedimiento económico-administrativo

2.1. *Ámbito del procedimiento económico-administrativo. Exclusión de las impugnaciones de tributos locales*

En la STS, Secc. 2.ª, 25-03-2003 (RC 3992/1998), se recuerda la imposibilidad de los Tribunales Económico-Administrativos para conocer de las impugnaciones relacionadas con los tributos locales. En este sentido *«la alegada escasa claridad del sistema impugnatorio de los actos tributarios de las Corporaciones Locales —que, como puntualiza el Abogado del Estado recurrente, no es el caso— y la aducida proscripción de la indefensión no son suficientes para desconocer y desvirtuar la “autonomía municipal” consagrada en el artículo 140 de la Constitución; y, cuestionándose en estas actuaciones un acto de aplicación ejecutiva de un tributo local, la incompetencia de los Tribunales Económico Administrativos es, a tenor de la precisa Disposición Transitoria Décima de la Ley 7/1985, incontestable, pues dicho principio de autonomía ha erradicado la persistencia —inconstitucional— de cualquier vestigio de tutela, fiscalización o control de la actuación de los Entes Locales por órganos de la Administración del Estado —como son los Tribunales Económico Administrativos— o, en su caso, de la Administración Autónoma. Así resulta de los artículos 108 de la Ley 7/1985 y 14.4 de la Ley 39/1988, que excluyen tal posibilidad de fiscalización, al prever, sólo, el recurso de reposición ante la propia Entidad Local de que la que dimane el acto de que se trate, como previo al contencioso*

administrativo (sin viabilizar, en ningún caso, a partir del 23 de abril de 1986, la posibilidad de las reclamaciones económico administrativas)» (FJ 6.º).

2.2. Falta de legitimación de los Letrados de la Seguridad Social para interponer recurso de alzada económico-administrativo ante el Tribunal Económico-Administrativo Central

La propia naturaleza de los Tribunales Económico-Administrativos impide a los miembros del Cuerpo de Letrados de la Seguridad Social, cuando actúan en nombre y representación de la Administración de la Seguridad Social ejercitar acciones de impugnación contra resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, por cuanto esta facultad está reservada, en lo que se refiere a la Seguridad Social, al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social. Así se considera en la **STS, Secc. 2.ª, 22-03-2003 (RC 3680/1998)**, que el «*artículo 130.1 del RPEA en la versión del Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto, expresamente limitaba, en lo que aquí interesa, la legitimación para recurrir en alzada ante el TEAC al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social e Interventor General de la Seguridad Social. Esto es, resultaban equiparadas, al determinar los órganos que podían interponer el recurso de alzada frente a las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales, la Administración Tributaria y la Administración de la Seguridad Social; de tal manera que por disposición normativa expresa, cuando la propia Administración disenta de un acto también dictado por ella (aunque lo fuera por órganos de reclamación y no de gestión) y pretendía impugnarle en la propia vía administrativa era necesaria la constancia de la decisión de recurrir del mencionado Director General, sin que pueda confundirse legitimación o competencia para disponer la interposición del recurso de alzada con representación, como parece abocar la tesis que subyace en el motivo del recurso aducido. En otros términos, la asistencia jurídica de la Administración de la Seguridad Social, así como la representación y defensa de ésta, ante cualquiera que sea el órgano y la Jurisdicción de que se trate, correspondía y corresponde a los miembros del Cuerpo Superior de Letrados de la Seguridad Social (Cfr. ahora el artículo 1.1 de la Ley de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, Ley 52/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 1.1 del Reglamento del Servicio Jurídico*

de la Administración de la Seguridad Social, RD 947/2001, de 3 de agosto), pero cosa distinta es que tal asistencia y representación excluyera la necesidad de la concurrencia del requisito de legitimación para ejercitar la impugnación frente a las resoluciones de los TEAR ante el TEAC, facultad que monopolizaba, en lo que aquí importa, el Director General a que se ha hecho referencia, de conformidad con el reiterado artículo 130.1 del RPEA» (FJ 3.º).

2.3. Notificaciones

2.3.1. Notificación por correo certificado con aviso de recibo

La notificación efectuada por correo certificado con aviso de recibo en cuyo dorso figura como receptor el portero y apareciendo al lado de su firma un sello donde se lee la denominación de la entidad notificada, es válida. Así, lo considera la STS, Secc. 2.ª, 12-2-2003 (RC 2598/1998), *«aun cuando en el dorso del aviso de recibo de correos no se haya hecho constar el nombre y apellidos y el DNI de dicho receptor, pues lo cierto es, a), que la ahora recurrente nunca ha negado y ni siquiera cuestionado que el portero fuera la persona con la que se entendió la notificación, y, b), que la estampación del sello de la empresa en el aviso de recibo comentado —cuya falsedad no ha sido alegada— prueba la confianza depositada por la misma en el citado portero (habilitado, por tanto, para la recepción de toda clase de documentos y notificaciones» (FJ 4.º).*

2.3.2. Notificación por edictos

Nos encontramos con una Sociedad que si bien señaló en el escrito de reclamación económico-administrativa como domicilio para notificaciones el de su Abogado, tiene su domicilio social plasmado en el acta de conformidad, en el acuerdo liquidatorio y en el escrito de interposición de la reclamación, situación que suponía que, una vez intentada infructuosamente la notificación en el domicilio especificado al efecto, **una notificación previa a la edictal no era sólo razonable, sino exigible**, al considerar la STS, Secc. 2.ª, 20-1-2003 (RC 275/1998), que *«ninguna actividad de investigación había de realizar el Tribunal para, una vez intentada infructuosamente la notificación en el domicilio especificado al efecto, averiguar el real domicilio social de la entidad interesada, pues*

este constaba en la propia documentación que, como se ha dicho, necesariamente hubo de analizar. Resulta claro, pues, que una notificación en tal domicilio social, previa a la edictal, era no ya razonable, sino exigible dentro de las coordenadas normativas derivadas de los preceptos reglamentarios transcritos con anterioridad, aparte de que en el expediente económico administrativo ni siquiera consta se cumplimentara la publicación del anuncio de la resolución en el tablón de edictos del Ayuntamiento, que, como resultaba del artículo 90 RPREA de 1981 —86 del vigente— era dato decisivo para concretar el “dies a quo” de la notificación y, por ende, para determinar si el recurso contencioso-administrativo deducido contra la resolución así notificada había sido o no interpuesto en tiempo, aunque esta circunstancia haya pasado desapercibida a la sentencia aquí impugnada» (FJ 3.º).

2.4. Prescripción

En vía económica-administrativa carece de eficacia interruptiva de la prescripción un escrito que se limitaba a aportar, después del trámite de alegaciones, una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, presuntamente favorable a los intereses de la reclamante, ya que de acuerdo con lo afirmado por la STS, Secc. 2.ª, 26-2-2003 (RC 2655/1998), «no podía atribuírsele la condición de alegaciones complementarias, en manera alguna admitidas en el procedimiento económico-administrativo, sometido, como todos los administrativos, al principio de preclusión ... El argumento, antes consignado, del TEAC para negar el reconocimiento de la prescripción ... de que la aportación documental aquí cuestionada no estaba prohibida y el de que revelaba la insistencia de la parte en su reclamación, no puede admitirse tan pronto se tenga en cuenta que, al tan repetido escrito se pretende atribuir el carácter de alegaciones complementarias y, entonces, se estaría admitiendo el absurdo de la posibilidad de duplicar dichas alegaciones en los procedimientos económico-administrativos en contra de la secuencia de fases preclusivas que lo caracterizaban y lo caracterizan, tanto en el Reglamento de 20 de agosto de 1981, como en el vigente de 1.º de marzo de 1996, y tan pronto se tenga presente, asimismo, que ninguna base legal puede reconocerse a la exigencia de abdicación de derechos y pretensiones que dieran lugar a la interposición de la reclamación para que cualquiera escrito presentado por la reclamante careciera de eficacia interruptiva de la prescripción» (FJ 2.º).

3. Comunicación de datos con trascendencia tributaria

Es conforme al artículo 111 de la Ley General Tributaria un requerimiento efectuado por la Administración Tributaria a una Empresa Aseguradora con el fin de que ésta remita **información sobre las reparaciones abonadas con ocasión de los accidentes sufridos por sus asegurados**, referida a un periodo concreto. Así lo declara la STS, Secc. 2.^a, 15-2-2003 (RC 1263/1998), al considerar que se trata de *«datos localizados en relación a terceros específicos como son los talleres de automóviles; están, además, referidos a un concepto igualmente determinado, cual es el pago de siniestros en un período concreto de tiempo (1983 a 1987), y sí, en consecuencia, se está ante un requerimiento individualizado plenamente conforme con las exigencias legales y con las competencias de la Administración tributaria y de la Inspección, debió ser atendido por la entidad requerida»* (FJ 2.º).

4. Leyes de acompañamiento. Límites

La STS, Secc. 4.^a, 27-1-2003 (RC 388/2000), aun cuando rechaza plantear la cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 111 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, por infracción del principio de seguridad jurídica, sienta la siguiente doctrina en torno a las exigencias del expresado principio constitucional en relación con las llamadas **leyes de acompañamiento presupuestario**: *«esta Sala considera que la abrupta introducción de una materia en las leyes de acompañamiento que pueda significar una modificación sustancial de las normas que serían susceptibles de ser clasificadas en el concepto atípico de “Derecho codificado” —dentro del cual podrían incluirse, en una primera aproximación, las leyes orgánicas, principales o básicas y que constituyen cabeza de grupo de los distintos sectores del ordenamiento—, puede ser susceptible de ser considerada como contraria al principio de seguridad jurídica en el supuesto de que no se advierta la justificación suficiente para introducir en la ley de acompañamiento una modificación legislativa cuya eficacia y certeza está en gran parte subordinada a su consideración en relación con el resto del sistema o subsistema en el cual pretende realizarse y cuyos efectos son susceptibles de proyectarse sobre un sector importante del ordenamiento»*, añadiendo que *«de resultar indispensable una modificación de tal naturaleza sería menester que la seguridad jurídica consistente en la garantía de la consistencia del ordenamiento producto del estudio*

y ajuste sistemático de la modificación y de la debida transparencia de su conocimiento se obtenga mediante técnicas normativas adecuadas que tengan su reflejo en el procedimiento de elaboración y en la sistemática de la norma o normas aprobadas y de los enlaces entre ellas» (FJ 8.º).

III. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Cuestiones de competencia

Aun cuando han transcurrido más de cuatro años de vigencia de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio), se siguen planteando y resolviendo numerosas cuestiones de competencia que han suscitado no pocas dudas acerca de la determinación del órgano jurisdiccional al que corresponde conocer del recurso contencioso-administrativo. De ellas podemos resaltar aquellas que se refieren, de una parte, a los litigios en materia de personal cuando se trata de actos que emanan de los órganos superiores de los distintos Departamentos ministeriales, en confirmación de los dictados por órganos inferiores; de otra, la aplicación del fuero electivo contemplado en el artículo 14.1, regla segunda de la Ley, referido, no a materia sancionadora, sino de personal; finalmente, una referencia a una cuestión suscitada en relación con la competencia para conocer de los recursos contra resoluciones del Tribunal Marítimo Central.

1.1. Litigios en materia de personal cuando se trata de actos que emanan de los órganos superiores de los Departamentos ministeriales

El artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (modificado por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio), dispone que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá, de los recursos contra los actos de los Ministros y Secretarios de Estado *«que la Ley no atribuya a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo»*, tratando, por tanto, de distribuir la competencia de los recursos que se interpongan contra resoluciones dictadas por dichos órganos entre la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales. Pues bien, inspirado en este precepto, el Tribunal Supremo (STS, Secc. 1.ª, 7-4-2003, **Cuestión de competencia negativa 486/2001** y STS, Secc. 1.ª, 22-4-2003, **Cuestión de competencia negativa 87/2002**), declara que *«interpretando sistemáticamente el*

*artículo 9.a) de la Ley de esta Jurisdicción en el marco del artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —la LO 6/ 1998, de 13 de julio, que ha dado nueva redacción a este precepto, estaba en vigor al dictarse el acto ministerial recurrido—, y habida cuenta que la materia litigiosa es de personal no comprendida en ninguna de las excepciones previstas en el primero de tales preceptos, procede atribuir la competencia controvertida al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 8, **siendo irrelevante que la Resolución del Ministro de Defensa de 16 de octubre de 2000, contra la que se ha interpuesto el recurso contencioso-administrativo, haya desestimado el recurso de alzada** deducido contra la dictada por el Director General de Personal, conclusión que, además, favorece la seguridad jurídica al concentrar en los Juzgados Centrales, y en último término en la Audiencia Nacional, los litigios en materia de personal cuando se trata de actos que emanan de los órganos superiores —Ministros y Secretarios de Estado— de los distintos Departamentos ministeriales» (FJ 2.º, de la STS, Secc. 1.ª, 7-4-2003)*

1.2. Interpretación del fuero electivo del artículo 14.1, regla 2.ª, de la LJCA, en materia de personal

La interpretación ya consolidada que el Tribunal Supremo efectúa de la regla segunda del artículo 14.1 de la LJCAA en materia sancionadora (entre otras, STS, Secc. 1.ª, 6-10-2000, Cuestión de competencia negativa 536/1999 y STS, Secc. 1.ª, 18-4-2001, Cuestión de competencia negativa 603/2000), se extiende también a los actos emanados por los Consejeros de las Comunidades Autónomas referidos a materia de personal. Así la STS, Secc. 1.ª, 24-4-2003 (Cuestión de competencia negativa 503/2001), cuando nos encontramos con «un acto que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, debe considerarse dictado por un Consejero de una Comunidad Autónoma y que, por tanto, y al tratarse de materia de personal que no se refiere al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera, su enjuiciamiento corresponde a los Juzgados de lo contencioso-administrativo por virtud de lo dispuesto en el artículo 8.2.a) de la Ley de la Jurisdicción. Y en cuanto a la competencia territorial, preciso es tener en cuenta que reiteradamente viene declarando esta Sala, como ha puesto de relieve el Ministerio Fiscal, respecto al fuero electivo, previsto, entre otras materias, para las cuestiones de personal en el ya mencionado artículo 14.1.2.ª de la Ley de la Jurisdicción, que

en los casos en que el acto administrativo hubiere sido dictado por órgano de una Comunidad Autónoma, incluso en los supuestos en que dicho órgano autonómico haya aplicado sólo derecho estatal, la competencia corresponde a los Juzgados de la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en la que se halle también la sede del órgano autor del acto administrativo de que se trate» (FJ 2.º).

1.3. Resoluciones del Tribunal Marítimo Central en materia de asistencia marítima

Nos encontramos ante resoluciones del Tribunal Marítimo Central, confirmatorias en vía de recurso de alzada de resoluciones dictadas por los distintos Juzgados Marítimos Permanentes, en materia de gastos de asistencia y salvamento marítimo y en las que el Tribunal Supremo (STS, Secc. 1.ª, 9-5-2003, **Cuestión de competencia negativa 64/2002**) a la vista de los artículos 10.1.j) y 14.1, regla primera, de la Ley Jurisdiccional, defiende *«la competencia para conocer del recurso contencioso-administrativo a que al principio se hizo indicación a la Sala de esta Jurisdicción en Galicia y no a la homónima del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, máxime cuando el principio de que es determinante la competencia del órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario, que establece el último de los preceptos acabados de citar, no se desvirtúa por el hecho de que haya intervenido en vía de recurso, fiscalización o tutela un órgano con competencia en todo el territorio nacional si esta intervención es confirmatoria de la resolución inferior, aun cuando esta excepción solo venga prevista expresamente a propósito de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para conocer, en cuanto aquí interesa, de actos de la Administración periférica procedentes de organismos o entidades de Derecho público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional —artículo 8.3 de la misma Ley—, como tiene reiteradamente declarado esta Sala, con la excepción de aquellas competencias —que no es el caso de este conflicto— que aparecen legalmente deferidas, de forma nominativa y expresa, a determinadas Autoridades nacionales, como ocurre con los Ministros y Secretarios de Estado en la determinación de las competencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y de la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional —artículos 9.a) y 11.1.a) de la vigente Ley Jurisdiccional—» (FJ 2.º).*

2. Recurso de casación

Respecto de los requisitos que deben concurrir para admitir a trámite un recurso de casación en este orden jurisdiccional, cabe considerar una serie de asuntos novedosos y con una indudable trascendencia práctica. Así, la incidencia que tiene la impugnación indirecta de una disposición de carácter general en aras a la admisión del recurso de casación; también el alcance del artículo 89.1 de la Ley Jurisdiccional, en relación con el contenido mínimo que ha de presentar el escrito de preparación del recurso; igualmente, la imposibilidad de impugnar en vía casacional los autos que deniegan la adopción de medidas cautelares urgentes; asimismo tiene interés destacar la doctrina reiterada que se viene manteniendo respecto de las causas que el recurrido puede oponer a la admisión del recurso de casación en el momento de personarse en dicho recurso; y, finalmente, destacar cómo la interpretación de las normas autonómicas no corresponde al Tribunal Supremo.

2.1. Interpretación sistemática de los artículos 86.1 y 86.3 de la Ley Jurisdiccional

El artículo 86.3 LJCA dispone que siempre cabrá recurso de casación contra las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a derecho un disposición general, pero ello no supone un automatismo en el acceso de la sentencia impugnada al recurso de casación, ya que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 86.1 LJCA, sólo son susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, limitación igualmente aplicable al supuesto del artículo 86.3, que únicamente configura una contraexcepción a las excepciones relacionadas en el artículo 86.2 de la misma Ley. Así lo declara el **ATS, Secc. 1.ª, 20-1-2003 (RC 1717/2001)**, al considerar que «*el artículo 86.1 de la vigente Ley Jurisdiccional establece un criterio básico para determinar la recurribilidad de una resolución en casación: sólo procede cuando se trata de sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso Administrativo de nivel inferior al Tribunal Supremo*» (**FJ 4.º**).

2.2. Requisitos del escrito de preparación del recurso de casación que exige el artículo 89.1 de la ley Jurisdiccional

No sólo se han de contemplar en el momento de redactar el escrito de preparación de un recurso de casación los requisitos expresados en el artículo 89.2 de la Ley Jurisdiccional —justificación de que la infracción de normas estatales o comunitarias europeas ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia—, sino también los reseñados en el apartado 1 del citado precepto y del cual deduce el **ATS, Secc. 1.^a, 27-1-2003 (RC 6078/2000)**, su concreción en la *«necesidad de hacer constar el carácter recurrible de la resolución que se intenta impugnar, la legitimación de la parte recurrente, el cumplimiento del plazo legalmente fijado para presentar el escrito de preparación y la intención de interponer el recurso de casación contra la sentencia o auto impugnados»* (**FJ 2.º**).

2.3. Autos dictados en base al artículo 135 de la Ley Jurisdiccional. No son susceptibles de recurso de casación

El artículo 135 de la Ley Jurisdiccional prevé, al margen de la regulación general de las medidas cautelares, unas especialidades para los supuestos en que concurren circunstancias especial urgencia, casos en los que la medida cautelar se puede adoptar mediante autos sin audiencia previa de la parte contraria, añadiendo el **ATS, Secc. 1.^a, 20-1-2003 (RC 3364/2001)**, *«que contra este auto no se dará recurso alguno. Imposibilidad de recurso que también es aplicable si la medida se deniega, como aquí ha sucedido, ya que en este caso el interesado puede efectuar la solicitud de medida cautelar al amparo de lo dispuesto en los artículos 129 y 130»* (**FJ 1.º**).

2.4. Causas que puede oponer la parte recurrida en el recurso de casación al amparo del artículo 90.3 de la ley Jurisdiccional

El alcance que ha de darse al artículo 90. 3 de la Ley Jurisdiccional ha sido precisado reiteradamente por el Tribunal Supremo, así en el **ATS, Secc. 1.^a, 11-11-2002 (RC 7147/2000)**, se expone que *«en el trámite de personación, a que se refiere el artículo 90.3, la parte recurrida puede oponerse a la admisión del recurso exclusivamente por las*

causas previstas en el artículo 93.2.a) —no por los demás casos a que se refieren las letras b), c), d) y e) del propio artículo 93.2— es decir, porque el escrito preparatorio del recurso sea defectuoso, al no haberse observado los requisitos exigidos al efecto, o porque la resolución impugnada no sea susceptible de recurso de casación, toda vez que la posibilidad que brinda a la parte recurrida el citado artículo 90.3 es la consecuencia, como claramente se desprende de su texto, de la imposibilidad legal en que aquélla se encuentra de reaccionar frente a la providencia que tenga por preparado el recurso de casación, contra la que la parte recurrida no puede interponer recurso alguno» (FJ Único).

2.5. La interpretación del Derecho autonómico está excluida del recurso de casación

Si bien no cabe interponer el recurso contencioso-administrativo contra un acto de trámite, en la determinación de si se está o no ante un verdadero acto de trámite puede entrar en juego tanto normativa estatal como autonómica, en este segundo caso queda excluida la vía casacional frente a una sentencia que acoge esa causa de inadmisibilidad, —pese a estar recogida en una norma procesal, artículo 82 c) LJCA—, porque la interpretación del Derecho autonómico está reservada a los Tribunales Superiores de Justicia. La STS, Secc. 5.^a, 15-10-2002 (RC 10360/1998), examinó esta cuestión exponiendo que *«no se discute que la doctrina de la Sala “a quo” es correcta en la significación que otorga a la categoría de los actos de trámite, conforme al artículo 37 de la Ley jurisdiccional. La discrepancia con la sentencia no radica en censurar la aplicación o interpretación de ese precepto estatal —que ha sido impecable— sino en propiciar una interpretación del artículo 81 de la Ley valenciana como legitimador en el caso de la completa realización de las obras, por la que este precepto autonómico debería cobrar relieve a la luz del precepto procesal antes citado, viniendo así a alcanzar el acto recurrido en instancia la significación de acto de trámite decisor o cualificado que, por la ejecutividad que habría dado al proyecto, sería susceptible de impugnación con independencia del acto final del procedimiento. El acuerdo de aprobación provisional de que se trata no legitimaría siempre y en todo caso la completa realización de los proyectos. Observa esta Sala que esa posibilidad solo se contempla en el artículo 81 de la Ley autonómica que se nos invoca en el motivo para uno de los casos que contempla, en los que el proyecto básico no modifique el planeamiento. Es*

obvio que la sentencia recurrida —a la que corresponde en exclusiva la interpretación del Derecho autonómico— no ha entendido que así sea en este caso concreto. Por eso afirma, con meridiana claridad, la autonomía de las obras con relación al acto de trámite de que se trata. Como subraya en su contrarrecurso la Diputación de Valencia la corrección de esa interpretación implica —en contra de lo que se sostiene en el motivo— una nueva interpretación del Derecho autonómico que está legalmente excluida de esta vía de casación».

3. Ámbito de la Jurisdicción

La STS, Secc. 3.ª, 18-11-2000 (RC 396/1997), admite la impugnación independiente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con alcance limitado, de la resolución administrativa por la que se acuerda la **iniciación del expediente de deslinde en zona marítimo-terrestre**: « ... el acto por el que se acordó la iniciación del procedimiento de deslinde, si bien no predetermina su resultado final, no es un mero trámite desde el momento en que, por imperio de la Ley (artículos 12 y siguientes de la Ley 22/1988, de Costas), conlleva unos determinados efectos sobre la propiedad de los bienes afectados por el procedimiento en cuestión y supone la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en la zona de servidumbre de protección ... Ahora bien, el alcance de la revisión jurisdiccional que sobre ella cabe hacer en este momento ha de ser coherente con su naturaleza de acto inicial de una secuencia de actuaciones a concluir en el futuro con un alcance que sólo al final se determinará. Es decir, ha de circunscribirse al respeto de los requisitos que han de observarse para la incoación del procedimiento de deslinde, sin extenderse más allá de la comprobación de su concurrencia ni entrar en consideraciones sobre el propio deslinde, aun por practicar, ni sobre cuestiones ajenas al mismo, como todo aquello que se refiera a derechos de propiedad, concesionales o de otro tipo» (FJ 3.º).

4. Procedimiento Contencioso-Administrativo

En cuanto a la **legitimación** para la interposición de un recurso contencioso-administrativo la STS, Secc. 7.ª, 11-02-2003 (RC 53/2000), analiza si en el supuesto que se recoge en la letra b) del artículo 19.1 de

la Ley Jurisdiccional cabría entender incluidos a los parlamentarios cuando defienden un interés genérico y pretenden la protección de un derecho del que no son titulares. En este sentido se sostiene que *«no basta un simple interés por la legalidad y por muy amplio que fuera el sentido que quisiera darse al artículo 19 de la Ley 29/98 reconociendo que existe interés legítimo y por tanto legitimación, solo se produciría cuando el éxito de la pretensión reporta al que la formula beneficio, utilidad, ganancia o provecho; o dicho en sentido negativo, le evitaría un perjuicio repercutiendo de manera efectiva en el ámbito de su actividad y en el conjunto de sus atribuciones. En el caso examinado, aun reconociendo la esencial función que, como parlamentarios, desempeñan los recurrentes en el ámbito de la acción política, hay que delimitar este contenido del correspondiente a un tema de legalidad estricta en el ámbito de un proceso contencioso-administrativo, pues los recurrentes (...) tienen la condición de Diputados del Congreso de los Diputados y (...) de Senador y el Real Decreto 1724/1999 de 5 de noviembre, aprueba la adjudicación de la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de los tramos de Autopista de peaje»*, añadiéndose que *«de esta forma el objeto de este proceso es un acto administrativo que entraña un negocio jurídico concesional, que aprueba el Consejo de Ministros y adopta la forma de Real Decreto (artículo 25.c) de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre). El recurso se interpone por quienes no formaron parte del convenio negocial, ni representan a las sociedades que lo hicieron y tampoco actúan en representación de las sociedades contratistas que habiendo concurrido al procedimiento de adjudicación, o habiendo presentado ofertas no resultaron adjudicatarias de la concesión administrativa» (FJ 2.º)*. Ante ello se concluye que ***«los Diputados y Senadores no están comprendidos en el apartado b) del artículo 19.1 de la Ley 29/98, máxime cuando defienden un interés genérico y pretenden la protección de un derecho del que no son titulares, pues el interés ha de ser propio, cualificado y específico y esta circunstancia no concurre en el caso examinado por los siguientes razonamientos: a) No existe disposición que establezca tal genérica legitimación en la Ley Jurisdiccional que, sin embargo, sí la establece a favor de corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos; b) La legitimación no ampara el puro interés por la legalidad, salvo en los limitados casos de la acción popular aquí no contemplada ni los demandantes están legitimados para recurrir al Real Decreto impugnado invocando los intereses generales de una colectivi-***

dad o de sus habitantes o los intereses políticos de partido, porque en ese caso se estaría privando de toda efectividad real el criterio de la legitimación previsto en el artículo 19 de la Ley 29/98, ni comprende un interés frente a agravios potenciales o futuros (conforme ha señalado reiterada jurisprudencia de esta Sala, por todas las SSTs de 8 de julio de 1986, 31 de mayo de 1990, 4 de febrero de 1991 y 14 de marzo de 1997)» (FJ 3.º).