

II. NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

TOMÁS FONT I LLOVET
ALFREDO GALÁN GALÁN
ORIOI MIR PUIGPELAT
ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ
JOAQUÍN TORNOS MAS

Universidad de Barcelona

I. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE LOS ENTES LOCALES A LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL O A LA AUTONÓMICA Y CÓMPUTO DEL PLAZO PARA FORMULAR EL REQUERIMIENTO

La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2011, Rec. 8/2010, dictada en recurso de casación en interés de ley, fija doctrina sobre la forma en que debe iniciarse el cómputo del plazo para formular el requerimiento previsto en el artículo 65 de la Ley de bases del régimen local como alternativa a la interposición del recurso contencioso-administrativo en los supuestos de conflictos interadministrativos. El citado precepto fija el plazo de quince días desde que se recibe la comunicación del acto remitido por el ente local. Pero si el ente local no cumple con su obligación y no comunica el acto, ¿cuándo se entiende que empieza a contar el plazo para formular el requerimiento?

El supuesto de hecho que da origen al recurso de casación en interés de ley es el siguiente. La Administración autonómica tiene conocimiento de un acto de un ente local de concesión de dieciocho licencias de edificación dentro de un procedimiento sancionador incoado al promotor de las obras autorizadas. Formulado el requerimiento frente al acto de concesión de las licencias, el mismo se rechaza por el ente local al considerarlo extemporáneo, lo que es confirmado por el Juzgado. Tanto el ente local como el Juzgado aplican la doctrina general en materia de plazos procesales y consideran que el plazo de quince días debía computarse desde que la Administración autonómica tuvo conocimiento del acto, sin importar la vía a través de la cual llegó a conocer el acuerdo que cuestiona a través del requerimiento.

El Tribunal Supremo corrige la sentencia del Juzgado por errónea y gravosa para el interés público al diferenciar el supuesto de las relaciones interadministrativas, y dentro de ellas el requerimiento, del supuesto del ejercicio de una acción procesal.

Para el Tribunal Supremo, en el caso de las relaciones interadministrativas la ley impone un deber de comunicación de los acuerdos municipales a la Administración General del Estado o a la Administración autonómica, sin

que por tanto se pueda vincular el inicio del plazo del requerimiento a un «conocimiento ajeno al cumplimiento de tal deber de remisión». El Tribunal Supremo reconoce también que para resolver el recurso debe establecer una ponderación entre dos intereses generales. Por un lado, si se obliga a esperar la comunicación para poder formular el requerimiento se causa un perjuicio al retrasarse o bloquearse el ejercicio de la acción. Por otro, si se admitiera el requerimiento sin comunicación se pulverizarían los principios sobre los que se asientan las relaciones interadministrativas. En consecuencia, concluye que debe prevalecer la singularidad de las relaciones interadministrativas y la exigencia legal de que el requerimiento sólo puede llevarse a cabo una vez la Administración estatal o la autonómica reciban la comunicación del acuerdo local, sin que proceda el requerimiento cuando se tiene conocimiento del acuerdo por otras vías. La doctrina legal que finalmente se fija es la siguiente: «a los efectos del artículo 65.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de bases del régimen local, el cómputo del plazo de quince días para formular el requerimiento previo se computará a partir de que la Administración estatal o autonómica reciban, de la entidad local, la comunicación del acuerdo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56.1 de la ley» (JT).

II. PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS NUMEROSAS Y MANDATOS DIRIGIDOS A LOS PODERES PÚBLICOS

La Federación Española de Familias Numerosas impugnó la Orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de 28 de diciembre de 2007 por la que se fijaron las tarifas domésticas de la energía eléctrica. La oposición al contenido de la Orden Ministerial se fundó en la afirmación de que las familias numerosas están obligadas a contratar en razón del número de personas que conviven en el domicilio la tarifa 2.03, que es más cara tanto en potencia como en energía, y a soportar recargos por exceso de consumo. Para la recurrente, esto supone vulnerar el principio de igualdad y las leyes que establecen el deber de proteger a las familias numerosas.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 14 de febrero de 2011, Rec. 111/2009, rechaza el recurso.

Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del principio de igualdad, el Tribunal, de acuerdo con su doctrina anterior, niega que exista trato discriminatorio imputable directamente a la norma enjuiciada dado que el trato diferenciado tiene justificación objetiva y razonable (a mayor consumo, mayor tarifa), sin que la situación sea equiparable a la enjuiciada en la sentencia del propio Tribunal de 28 de diciembre de 2007 en relación a la tarifa del agua.

Mayor interés tiene el razonamiento del Tribunal con respecto al valor jurídico de los mandatos legales dirigidos a los poderes públicos, y en concreto al mandato legal de protección de las familias numerosas. Si para la entidad recurrente este mandato obligaba a establecer en la norma tarifaria un trato especial a favor de las familias numerosas, una discriminación positi-

va a favor suyo, el Tribunal Supremo, como veremos, debilita el alcance de este tipo de previsiones legales.

En el caso objeto de la sentencia, el artículo 13 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, establece que la Administración General del Estado adoptará las medidas necesarias para que las entidades, empresas y establecimientos que presten servicios o realicen actividades de interés general concedan un trato más favorable a los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición.

El Tribunal Supremo, con especial referencia a su sentencia de 19 de febrero de 2008, afirma que el precepto antes citado no configura un derecho de prestación social, ya que tiene el alcance, en consonancia con el artículo 53.3 CE en relación con el artículo 39 de la misma Constitución, de imponer a la Administración el mandato de que desarrolle políticas sociales encaminadas a otorgar un trato adecuado a las familias numerosas, que deben concretarse en una regulación específica para ser eficaces. Esto significa, según se afirma a continuación, que los mandatos legales dirigidos a la Administración no exigen un concreto desarrollo reglamentario, sino una actividad de la Administración que ha de plasmarse en actuaciones o medidas que puedan concertarse con los titulares de servicios o actividades de interés general que el Reglamento no puede especificar. Finalmente, se recurre a la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2010, en la que se afirma que del artículo 39.1 CE se desprende un deber general a cargo de los poderes públicos de proteger a las familias, pero sin que se imponga el modo concreto a través del cual debe llevarse a cabo tal protección.

De este modo, con un razonamiento tal vez poco preciso, el Tribunal Supremo parece avalar la libertad de opción del legislador para dar contenido al mandato constitucional de protección de las familias numerosas, sin que se pueda cuestionar una actuación concreta de una Administración por el hecho de que la misma no tenga en cuenta la posición singular de estas familias en razón de la necesidad de protección genérica a la que hace referencia la ley. Por tanto, puede concluirse que debió ser el legislador el que hubiera impuesto un régimen tarifario especial a favor de las familias numerosas. Al no hacerlo así, la Orden Ministerial no estaba obligada a introducir un trato favorable para las familias numerosas a pesar de lo dispuesto en la Ley 40/2003. El mandato legal genérico de protección, de este modo, se debilita (JT).

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y EN EJECUCIÓN DE SENTENCIAS: DOS VISIONES AMPLIAS PARA LA TUTELA DE INTERESES LEGÍTIMOS INDIVIDUALES E INTERESES COLECTIVOS

La legitimación activa en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es uno de los principales factores que determinan el grado de apertura del acceso a la justicia administrativa y que ha ido siendo delimitada por la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo a partir del artículo 24.1 CE. Como es bien sabido, de dicho precepto se ha derivado el principio

pro actione en el acceso a la jurisdicción, que obliga a los órganos judiciales a interpretar las normas procesales sobre legitimación no sólo de manera razonable, sino en sentido amplio y antiformalista. Ahora bien, la concreción de estos criterios en cada caso por los tribunales ha dado lugar a diversos pronunciamientos que no siempre son favorables con una visión amplia de la legitimación. A continuación comentamos dos sentencias del Tribunal Supremo que sostienen concepciones amplias de la legitimación activa de un vecino en el recurso contencioso-administrativo superando la naturaleza bilateral de la relación jurídica administrativa concesional y de una asociación en ejecución de sentencias para la tutela de intereses colectivos.

En relación a la legitimación en fase de recurso contencioso-administrativo, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a) de 21 de enero de 2011 (recurso de casación núm. 238/2010) estima el recurso de casación y anula los autos del TSJ de Canarias de 5 y 23 de noviembre de 2009 que inadmitieron el recurso contencioso por falta de legitimación de un vecino contra la resolución de archivo del expediente de caducidad de una concesión administrativa para la instalación y explotación de un parque marítimo. Dicho expediente había sido iniciado por una solicitud del mismo vecino que pedía la caducidad de la concesión por incumplimiento de la cláusula octava del pliego de condiciones, referida a la normativa urbanística y ambiental. A pesar de que los autos partían de los postulados amplios vistos de la legitimación, inadmitieron el recurso por falta de legitimación porque consideraban que no hacía valer un interés legítimo concreto que le aportase algún efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), sino que perseguía un interés a la legalidad de un acto que es admisible sólo cuando esté previsto expresamente en una ley, sin que ello suceda en el presente caso. Además, afirmaba que el vecino se introducía en una relación interna de concesión administrativa que no deja de ser extraña al actor y le deja desprovisto de legitimación porque afecta exclusivamente al titular de la concesión (Autoridad Portuaria) y al concesionario (Parque Marítimo Santa Cruz, S.A.).

En cambio, la sentencia del Tribunal Supremo entiende que el vecino estaba legitimado, si bien hubiera sido deseable una mayor extensión y fundamentación de los argumentos empleados. En primer lugar, se considera que como la Administración admitió su legitimación en vía administrativa a título personal (no sólo como representante de la asociación de vecinos), vedaría objetar luego dicha legitimación como vecino en vía contencioso-administrativa. Se sigue la regla de que la legitimación admitida en el procedimiento administrativo no se puede negar después en la jurisdicción contencioso-administrativa, si bien no se trata de un criterio consolidado por la jurisprudencia porque, en ocasiones, se sostiene que el examen de la concurrencia de legitimación es una facultad reservada a los tribunales que no puede verse condicionada por decisiones previas de la Administración. En segundo lugar, la sentencia sostiene que el vecino es titular de un interés legítimo porque reside en la zona inmediata a la ubicación del parque marítimo, lo que conlleva que tenga «un interés material y directo en que el referido parque sea instalado con respeto a las normas urbanísticas y medio-

ambientales» y «no puede aceptarse que la impugnación de la creación de un parque marítimo en la proximidad de la vivienda del actor por supuestas irregularidades urbanísticas o medioambientales pueda calificarse como un mero interés por la legalidad». La sentencia aplica el criterio territorial utilizado por la jurisprudencia para otorgar legitimación por interés legítimo según la proximidad de las personas o de sus bienes al foco causante de los perjuicios. Pero falta concretar qué perjuicios se están causando al vecino inmediato por el hecho de que esta instalación incumpla la legislación urbanística o ambiental. Y es que la sola vulneración de la normativa urbanística y ambiental configura un interés a la legalidad que sólo confiere legitimación si está reconocida la acción pública por ley, lo que también debería haber examinado la sentencia porque el recurso de casación no sólo alegaba la legitimación por un interés legítimo en su condición de vecino próximo al terreno en el que se desarrollan las actividades por consecuencia de la concesión administrativa, sino también por la acción popular o pública prevista en materia de urbanismo y medio ambiente. Finalmente, debemos destacar que la sentencia es un claro exponente de cómo iniciales relaciones jurídicas administrativas bilaterales (en el presente caso, una concesión administrativa sobre instalación y explotación de un parque marítimo) se pueden transformar en relaciones jurídicas administrativas multilaterales por la existencia de terceros interesados que pueden resultar legitimados para solicitar el ejercicio de potestades administrativas (en este caso, la caducidad de la concesión).

Y la otra resolución judicial comentada es el auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) de 4 de febrero de 2011, dictado en el incidente de ejecución de sentencia del recurso contencioso-administrativo núm. 11/2006, que admite la legitimación activa de la Asociación Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI para solicitar la ejecución de la sentencia firme del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2009 que anuló el RD 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro. Dicho Reglamento había sido impugnado por un ayuntamiento y cuatro entidades mercantiles, pero no por la citada Asociación. En orden a la ejecución de la sentencia, esta Asociación solicitó las medidas de paralización inmediata de las obras de conducción de abastecimiento a una población que discurría en varios términos municipales y de los expedientes de expropiación derivados de las fincas afectadas por estas obras, así como también la demolición de las obras ejecutadas y la reposición de los terrenos al estado primitivo. El auto accede a las dos primeras pretensiones de paralización inmediata de las obras y de los expedientes de expropiación y, sobre las restantes, requiere a la Administración para que informe sobre la situación en la que se encuentran a fin de que la Sala se pueda pronunciar.

Vemos, pues, que este auto del Tribunal Supremo examina la legitimación de una asociación ambiental en la ejecución de sentencias para la defensa de

intereses colectivos como son, en este caso, los ambientales. Reconoce que no sólo las partes, sino también las personas afectadas, pueden instar la ejecución de sentencias firmes, tal como expresamente está previsto en los artículos 104.2 y 109.1 LJCA y fue admitido por la jurisprudencia, en especial a partir de la STS de 7 de junio de 2005 (Pleno). Pero lo más relevante es que afirma que esta Asociación tiene el carácter de afectada porque reúne las condiciones establecidas en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia en medio ambiente. Destacamos que el auto que comentamos se enmarca en los primeros pronunciamientos jurisprudenciales sobre la nueva legitimación denominada por esta Ley como «acción popular en asuntos medioambientales» a favor de determinadas personas jurídicas sin ánimo de lucro contra actos u omisiones de autoridades públicas que vulneren normas ambientales sobre materias mencionadas en el artículo 18.1 siempre que estas entidades cumplan determinados requisitos (fines estatutarios de protección del medio ambiente, antigüedad mínima de dos años, ejercicio activo de sus funciones, y su ámbito territorial tiene que quedar afectado por la actuación u omisión administrativa).

Ahora bien, se nota a faltar un examen sobre la naturaleza de esta nueva legitimación y su relación con otras modalidades de legitimación de intereses colectivos existentes en nuestro Derecho administrativo, ya sean de naturaleza subjetiva (intereses legítimos colectivos) u objetiva (acción pública o popular y habilitación legal). Ello es de gran trascendencia para determinar si la legitimación de las entidades ambientales sin ánimo de lucro se limita a esta nueva legitimación o bien ésta se adiciona a las que ya están previstas en nuestro ordenamiento. Esta última opción de ampliar la legitimación ambiental y no restringirla es la más conforme con la finalidad de la Ley 27/2006, que, en base a los artículos 9.2 y 45 CE, es la de crear instrumentos legales que hagan efectiva y real la participación pública para la protección del medio ambiente. Así como también, como veremos, a ello apunta la configuración constitucional, legal y jurisprudencial de las distintas modalidades de legitimación de intereses colectivos.

Para empezar, debe tenerse presente que, como reconoce la exposición de motivos de la Ley 27/2006, la finalidad de esta «especie de acción popular» es incorporar el supuesto de acceso a la justicia previsto en el artículo 9.3 del Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental, celebrado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 («Convenio de Aarhus») y publicado en el *BOE* de 16 de febrero de 2005. Ahora bien, esta finalidad queda muy lejos de conseguirse porque la nueva acción popular no se adecua al artículo 9.3 del Convenio de Aarhus por los siguientes motivos: a) la legitimación prevista por el artículo 9.3 de este Convenio corresponde al público, mientras la de las asociaciones ambientales se incardina dentro del público interesado (por ostentar un derecho o un interés) y está prevista en el recurso del artículo 9.2 del Convenio; b) los demandados por este supuesto del Convenio son tanto las autoridades públicas como los particulares,

mientras la Ley 27/2006 los limita sólo a las autoridades públicas; c) esta nueva acción popular no es aplicable contra las actuaciones que vulneren las normas ambientales (como indica el art. 9.3 del Convenio), sino sólo las mencionadas en el artículo 18 de la Ley 27/2006; y d) desconoce la finalidad del recurso del artículo 9.3 del Convenio, que no consiste sólo en flexibilizar la legitimación del público interesado, sino, sobre todo, en establecer un recurso objetivo para la aplicación del Derecho ambiental en los casos de inactividad administrativa.

Veamos ahora la relación de esta nueva legitimación con la configuración constitucional, legal y jurisprudencial de la legitimación de los intereses colectivos. En primer lugar, no cuestiona la legitimación por interés legítimo colectivo de las asociaciones que nuestro ordenamiento admite por el solo hecho que la actuación administrativa afecte la finalidad estatutaria de protección del medio ambiente de las asociaciones [arts. 7.3 LOPJ, 31.1.c) LPC y 19.1.a) y b) LJCA]. De hecho, la Ley 27/2006 admite la legitimación de las asociaciones ambientales como titulares de intereses legítimos colectivos ambientales en virtud de la remisión que realiza el artículo 2.2.a) de dicha Ley a la noción de interesado del artículo 31 LRJPAC, que contempla los intereses legítimos tanto los individuales como los colectivos ambientales, siendo, según la jurisprudencia, titulares de estos últimos las asociaciones que persigan la protección del medio ambiente, tal como admite, entre otras, la STS de 25 de mayo de 2010 (recurso de casación 2185/2006). En segundo lugar, la Ley 27/2006 tampoco puede cuestionar las acciones públicas o populares reconocidas en diversas leyes ambientales como legitimación objetiva de cualquier persona sin necesidad de alegar derechos o intereses legítimos colectivos ambientales [arts. 125 CE, 19.1 LOPJ y 19.h) LJCA]. Así, por ejemplo, se ha reconocido, en base a la acción urbanística, la legitimación para la ejecución de sentencias de una asociación ambiental que no fue parte (entre otras, STS de 23 de abril de 2010, Sección 5.ª, recurso de casación 3648/2008). Por ello, la denominación como «acción popular» de esta nueva legitimación limitada a determinadas personas jurídicas no se adecua a la configuración constitucional, legal y jurisprudencial de la acción popular o pública. En fin, la correcta inserción de la Ley 27/2006 en el marco constitucional y legal obliga a la jurisprudencia a hacer una interpretación de esta «especie de acción popular» de determinadas asociaciones ambientales como una legitimación por habilitación legal [arts. 7.3 LOPJ, 31.2 LPC y 19.1.b) LJCA] que reconoce legitimación *ex lege* a determinadas entidades ambientales que cumplan los requisitos establecidos en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, gozando de algunos privilegios como el derecho de asistencia jurídica gratuita. A ello alude la expresión «legitimación legal» de la exposición de motivos de la Ley. Esta legitimación por habilitación legal a determinadas asociaciones ambientales no puede menoscabar la legitimación del resto de las asociaciones ambientales al ser titulares de un interés legítimo colectivo al medio ambiente o de cualquier persona en virtud de las acciones públicas o populares reconocidas en las leyes. Esta interpretación es a la que obliga la finalidad de introducción de esta no muy afortunada denominada «acción popular», que, según la expo-

sición de motivos, no es que restrinja la legitimación actual de las asociaciones ambientales, sino, al contrario, que «refuerza el mismo concepto [de persona interesada] ya recogido en la legislación administrativa» (AP).

IV. CONOCIMIENTO DE LA LENGUA COOFICIAL Y DEL DERECHO AUTONÓMICO POR LOS FISCALES SUSTITUTOS. ALCANCE DE LO DISPUESTO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

La impugnación por la Generalidad de Cataluña de diversos preceptos del RD 362/2002, en la redacción dada a los mismos por el RD 1/2008, relativos al régimen de nombramientos de los miembros sustitutos del Ministerio Fiscal, ha permitido al Tribunal Supremo pronunciarse de forma indirecta sobre el valor del contenido del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando se pronuncia sobre cuestiones relativas a la Administración de Justicia.

El motivo de impugnación de la norma estatal por parte de la Generalidad de Cataluña se basó en entender que la regulación del conocimiento del idioma cooficial como mérito determinante, y del conocimiento del Derecho propio de la Comunidad, no respetaba lo dispuesto en el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En concreto, se afirmaba por la recurrente que la prevalencia de los méritos vinculados a la acreditación de la formación jurídica contradecía el Estatuto orgánico y la finalidad de los preceptos estatutarios que exigían que los ciudadanos catalanes pudieran ejercer el derecho de opción lingüística en sus relaciones con la Administración de Justicia.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 15 de enero de 2011, Rec. 39/2008, rechaza el recurso. Por un lado, pone de manifiesto que la referencia que hace la recurrente al Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal lo es en relación al precepto que se refiere a los fiscales de carrera, los cuales ya han acreditado en oposición poseer los conocimientos jurídicos necesarios. Por tanto, es razonable que cuando se trata de seleccionar fiscales sustitutos prime la acreditación de la formación jurídica sobre otros méritos a tener en cuenta, como el conocimiento de la lengua cooficial o el Derecho autonómico.

Respecto a la posible vulneración del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se afirma que los preceptos estatutarios alegados se limitan a reconocer el derecho de opción lingüística de los catalanes en su relación con la Administración de Justicia y, por tanto, a exigir un conocimiento suficiente del catalán y del Derecho propio de Cataluña por parte de los fiscales que ejercen en Cataluña, y ello además en los términos que establezca la ley, sin que por tanto se imponga que el conocimiento de la lengua autonómica y del Derecho autonómico deba ser mérito preferente ni determinante. Concluye el Tribunal Supremo afirmando que la remisión que hace el Estatuto a «lo que las leyes determinen» para concretar sus propias previsiones debe entenderse vinculado al orden constitucional de competencias, lo que en esta materia comporta reconocer la competencia exclusiva del Estado según lo que dispone el artículo 149.1-5 de la Constitución (JT).