

RECURSO CASACION Num.: 344/2005

Votación: 21/07/2009

Ponente Excmo. Sr. D.: Pedro José Yagüe Gil

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA

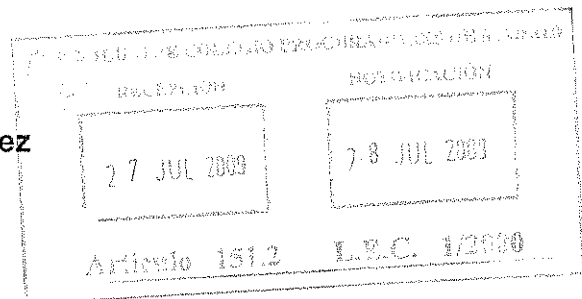
Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

**D. Pedro José Yagüe Gil
D. Jesús Ernesto Peces Morate
D. Rafael Fernández Valverde
D. Eduardo Calvo Rojas
D^a. María del Pilar Teso Gamella**



En la Villa de Madrid, a veintitrés de julio de dos mil nueve

Visto el recurso de casación nº 344/2005, interpuesto por el Sr. Abogado del Estado contra la sentencia dictada el 14 de julio de 2004 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Tercera, en el recurso contencioso-administrativo nº 605/2000, siendo parte recurrida Don Cayo Pellicer Domínguez, Don Arturo Aznar Larena, Doña Isabel Bonilla Gil, Doña Milagros Cacho Asensio, Don

Mariano Cacho Asensio, Doña Ana Carmen Cacho Navarro, Don Angel Vicente Cacho Navarro, Don Angel Cacho Resano, Don Angel Cornago Sánchez, Doña María Carmen Cornago Sánchez, Don Serafín del Río Miñón, Don Pedro Domínguez Cornago, Doña Carmen García García, Don Claudio García Vela, Doña María José García Vela, Doña Marina Gil Bonilla, Don Francisco Ignacio Guillén Paracuellos, Don Vicente Juste Vinuesa, Doña María Gema Laborda Maza, Doña María Luz Lasheras Calvo, Don Cándido Navarro Calvo, Don Antonio Navarro Martínez, Doña María Josefa Navarro Vidorreta, Don Eusebio Pellicer Domínguez, Don Carmelo Redredo García, Don Vitorino Redredo Goicoechea, Doña María Jesús Resano Pérez, Don Juan Vidorreta Bonilla, Don Pedro Vidorreta Bonilla, Doña Vitorina Vidorreta Bonilla, Don Mariano Vidorreta Calvo y Don Victoriano Vidorreta García, así como la "Asociación de afectados por el embalse del Val", representados por el Procurador D. Francisco Velasco-Muñoz Cuellar, sobre inactividad en el cumplimiento de convenio administrativo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó sentencia estimando en parte el recurso nº 605/2000. Notificada dicha sentencia a las partes, por el Sr. Abogado del Estado se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue admitido mediante providencia de la Sala de instancia de fecha de 20 de diciembre de 2004, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO.- Emplazadas las partes, la recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló, en fecha de 25 de febrero de 2005, escrito de interposición en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se declarara haber lugar al recurso, casando la sentencia recurrida y dictando otra por la que se desestime el recurso contencioso administrativo.

TERCERO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 7 de septiembre de 2006, y por providencia de 16 de octubre de 2006 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida, a fin de que en el plazo de treinta días formalizase por escrito su oposición, lo que hizo en escrito presentado el 1 de diciembre de 2006, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia, declarando no haber lugar al recurso, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Por providencia de fecha 10 de Julio de 2009, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 21 de Julio de 2009, en que tuvo lugar.

QUINTO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **PEDRO JOSÉ YAGÜE GIL**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación nº 344/2005 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección 3ª) dictó el 14 de julio de 2004 en el recurso contencioso-administrativo nº 605/2000. En este recurso los litisconsortes demandantes impugnaron la inactividad de la Confederación Hidrográfica del Ebro -CHE- producida por el incumplimiento de las obligaciones asumidas en los convenios suscritos el 17 de febrero de 1993 con el Ayuntamiento de Los Fayos y el 26 de marzo de 1993 con ese mismo Ayuntamiento y la Diputación General de Aragón.

En concreto, en su escrito de demanda, en lo que ahora interesa, solicitaron que: 1º) se declarase el incumplimiento por la CHE de cada una de las obligaciones asumidas por ésta en virtud de los indicados convenios de colaboración; y 2º) se condenase a la CHE al cumplimiento inmediato de las obligaciones asumidas e incumplidas por aquel entonces, en los términos reflejados en los convenios de colaboración suscritos por dicha Administración.

SEGUNDO.- La sentencia de instancia centra en su fundamento de derecho primero el objeto del recurso, consistente en determinar si se ajusta o no al ordenamiento jurídico la impugnación de la inactividad de la Confederación Hidrográfica del Ebro incumpliendo las obligaciones asumidas en virtud del Convenio firmado con fecha de febrero de 1993 con el Ayuntamiento de Los Fayos (Zaragoza) y el incumplimiento del convenio firmado con fecha de marzo de 1993 con el Ayuntamiento de Los Fayos y la D.G.A (Diputación General de Aragón).

Seguidamente resume los precedentes relevantes para el enjuiciamiento del asunto, en los siguientes términos (FJ 2º):

"Resulta de los autos y expediente administrativo, que con fecha 17 de febrero de 1993, la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Ayuntamiento de los Fayos firmaron un Convenio en el que no fue parte la Diputación General de Aragón donde dichas Administraciones Públicas asumieron una serie de compromisos, en el ámbito de las compensaciones por la construcción del Embalse de El VAL. Con fecha 26 de marzo de 1993 la Diputación General de Aragón, suscribió un Convenio -único en el que ha sido parte esta Administración- que venía a completar al anterior, el referido a "otra serie de acciones de ordenación territorial, infraestructuras y urbanismo que inciden simultáneamente en competencias de la Diputación General de Aragón, de la Confederación Hidrográfica del Ebro y del Ayuntamiento de Los FAYOS" en dicho convenio se indicaba que "la grave problemática que para el municipio de Los Fayos supondrá la construcción del embalse de El Val en las inmediaciones del núcleo de población, hace conveniente que tal y como se solicitó por el Ayuntamiento se completen las indemnizaciones y obras de reposición de los servicios, previstas en los compromisos contraídos por la Confederación Hidrográfica del Ebro, según acuerdo suscrito entre ambas representaciones, con otra serie de acciones de ordenación territorial, infraestructuras y urbanismo que inciden simultáneamente en competencias de la Diputación General de Aragón, de la Confederación Hidrográfica del Ebro y del Ayuntamiento de Los Fayos". Por ello considerando, que el acuerdo suscrito por la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Comisión Negociadora del Ayuntamiento de Los Fayos, incluye propuestas que exigen de la colaboración de las tres Instituciones competentes. Conviniendo las siguientes acciones, por lo que respecta a la CHE: En su acción segunda 2), se indica que el Ayuntamiento de Los Fayos aportará los terrenos

necesarios para la ejecución de la urbanización y de las obras necesarias para el servicio de la misma.

Si para la obtención de dichos terrenos fuera necesaria alguna adquisición, por la Confederación Hidrográfica del Ebro se articularán los mecanismos para la financiación de dicha adquisición.

La Confederación Hidrográfica del Ebro financiará las obras del ciclo hidráulico de la nueva urbanización, solucionando todo lo necesario, desde la captación hasta el vertido de las aguas depuradas al terreno o al cauce, con excepción de la red interior a las parcelas.

Todas las acciones derivadas del presente convenio, se ejecutarán en el plazo de construcción de las obras del embalse.

En la Acción sexta se indica que, el presente Convenio de Cooperación fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Diputación General, en la reunión celebrada el día 9 de marzo de 1993 y por la Confederación Hidrográfica del Ebro y por el Ayuntamiento de Los Fayos".

A continuación, la Sala se refiere al incumplimiento de algunos extremos del Convenio por parte de la Diputación General de Aragón (no demandada en este concreto proceso aunque sí en otro, el recurso contencioso-administrativo nº 603/2000, interpuesto por los mismos actores ante la misma Sala y resuelto en sentido asimismo estimatorio en la misma fecha) , incumplimiento que considera reconocido por la Administración autonómica (FJ 3º):

"El incumplimiento de algunas de las acciones se encuentra expresamente reconocido por la DGA., en efecto, reconoce la Diputación General de Aragón que algunos de sus compromisos, fueron incumplidos porque el cumplimiento de los mismos se encontraba condicionado a la actuación previa de otras administraciones públicas, o a la tramitación de procedimientos complejos interadministrativos.

De esta forma reconoce no pudo llevarse a efecto la promoción de la urbanización de los terrenos ordenados mediante el anterior Plan Parcial por el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón en las condiciones prevenidas en el apartado cuarto de la acción segunda de las previstas en el convenio, justificándolo porque su aprobación requiere un complejo procedimiento en el que intervienen diferentes administraciones públicas que debían sujetarse a la legalidad jurídico urbanística en todo caso, con total respeto a las competencias municipales.

Lo mismo reconoce con respecto a la obligación de ejecutar las obras viarias previstas en las Normas Subsidiarias antes aludidas, precisas para acceder al nuevo núcleo ordenado mediante el reseñado Plan Parcial Acción Tercera) cuya financiación debía ser asumida al 50% por la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Diputación General de Aragón, únicamente en el caso de que las necesidades de la obra no requirieran la ejecución anticipada del viario por la Confederación (Acción Tercera) justificándolo por considerar que, el Instrumento de Planeamiento General debía concretar las infraestructuras viarias precisas, por lo que, mientras este requisito previo no concurriera, la obligación resultaba de imposible cumplimiento, indicando a mayor abundamiento que la obligación de la Diputación General de Aragón cede ante la que pudiera corresponder a la Confederación Hidrográfica del Ebro en el caso de que las necesidades de la obra requirieran la construcción anticipada por la Confederación".

Finalmente, la Sala aborda el tema de fondo realmente controvertido en el proceso, centrado en torno a la alegada inactividad de la CHE, que resuelve, en cuanto ahora importa, de esta forma (FJ 4º):

"Inactividad de la CHE que ha de ser rechazada, si bien es preciso convenir que, tal como se pone de manifiesto en el examen de los autos y expediente administrativo, y virtud de las pruebas practicadas que han quedado acreditadas, deben llevarse a cabo las actuaciones precisas para dar cumplimiento a los convenios suscritos, objeto de la presente litis; y que se refieren en la documental practicada en sede judicial. En efecto, el Ministerio de Medio Ambiente -C.H.E. en Informe suscrito por el Jefe del servicio de Obras 5, de 18 de enero de 2001, dirigido al Jefe de Proyectos y Obras 1, sobre diversos extremos contemplados en el cumplimiento de los Convenios entre la CHE y la Comisión negociadora de 17 de febrero de 1993, que hace suyo el "Informe sobre el convenio de Los Fayos relativos a la construcción de las obras de regulación de los ríos Quiéles y Val" de 18 de enero de 2001, expone respecto de cada punto del convenio el grado de cumplimiento de los mismos, cuyas conclusiones deben ser llevadas a efecto.

Lo que le lleva a concluir en el FJ 6º lo siguiente:

"En virtud de los argumentos expresados, con base en las pruebas practicadas que constan en autos y expediente administrativo, se estima en la parte la demanda y se declara el incumplimiento por la Diputación General de Aragón de

cada una de las obligaciones asumidas por esta en virtud del convenio de colaboración suscritó con fecha 26 de marzo de 1993 y se la condena a su cumplimiento en los términos reflejados en el Convenio firmado por ella".

Y el "fallo" de la sentencia, estimatorio a los efectos que ahora nos interesan, declara:

"1º El incumplimiento por la Confederación Hidrográfica del Ebro de cada una de las obligaciones asumidas por esta en virtud de los convenio de colaboración suscritos con fecha 17 de febrero de 1993 y 26 de marzo de 1993 y reflejadas en el cuerpo de este escrito, dentro de los plazos establecidos para ello. 2º Se condena a la Confederación Hidrográfica del Ebro al cumplimiento de las obligaciones asumidas e incumplidas a día de hoy, en los términos reflejados en los Convenios de colaboración suscritos por dicha Administración".

TERCERO.- El recurso de casación interpuesto por el Sr. Abogado del Estado contra esta sentencia consta de un solo motivo, formulado al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción, que denuncia el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, "al carecer la sentencia de la necesaria motivación y resultar insuficiente", con infracción del artículo 24 de la Constitución y el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con la jurisprudencia sobre el deber de motivación de las resoluciones judiciales.

Entiende el Sr. Abogado del Estado que la sentencia no examina en modo alguno la cuestión realmente controvertida en el proceso, consistente en si se han producido los incumplimientos achacados en el escrito de demanda a la CHE, sino que, por error, hace referencia al incumplimiento de las obligaciones asumidas, en los convenios concernidos, por la Diputación General de Aragón, como se evidencia por el hecho de que el fundamento de derecho sexto señala que la Comunidad Autónoma ha incumplido sus obligaciones. Por contra, pese a que la sentencia no examina en su fundamentación jurídica si la CHE había incumplido sus propias obligaciones, sin embargo el "fallo" sí que declara el incumplimiento de obligaciones por la CHE, lo que, concluye el Sr. Abogado del Estado, ocasiona indefensión por carecer ese "fallo" de la necesaria motivación.

CUARTO.- Tal y como se ha formulado, el recurso de casación no puede prosperar.

El único motivo casacional se sustenta en el argumento de que la Sala de instancia confundió el objeto del proceso y, por error, desarrolló su fundamentación jurídica en torno a la inactividad de otra Administración Pública no demandada en estas actuaciones, la Diputación General de Aragón, de manera que la condena a la CHE carece de cualquier fundamentación jurídica que la sustente, al no haber examinado ni razonado la Sala los incumplimientos imputados a la Administración realmente demandada (la propia CHE).

Sin embargo, pese a que, como razonaremos a continuación, la sentencia no constituye precisamente un modelo de fundamentación jurídica, no es menos cierto que, al fin y a la postre, no deja de examinar el caso concretamente enjuiciado en el litigio, y además expresa las razones que llevan a estimar la pretensión de los actores, en los términos que la propia Sala indica, por lo que no puede decirse que dicha sentencia carece de motivación referida al caso examinado.

Veamos.

QUINTO.- Para situar el caso en la perspectiva de examen adecuada, hemos de partir de la base de que en su día se suscribieron dos convenios, en los que intervinieron el Ayuntamiento de Fayos, la Diputación General de Aragón y la Confederación Hidrográfica del Ebro, y en los que se detallaban diversas actuaciones que se comprometían a realizar la Administración autonómica y el Organismo estatal, cada uno en el ámbito de su respectiva competencia. La Asociación de afectados por el embalse de El Val y otras personas, considerando que los compromisos adquiridos en aquellos convenios no habían sido cumplidos en tiempo y forma, interpusieron sendos recursos ante la misma Sala de instancia: uno, el seguido bajo el número de orden 603/2000, contra la inactividad de la Administración autonómica, que fue estimado por sentencia de la Sala a quo de 14 de julio de 2004; y otro, tramitado bajo el nº de orden 605/2000, contra la inactividad de la CHE, que fue asimismo estimado por sentencia de la misma fecha y es ahora recurrido en el presente recurso de casación.

Obviamente, ambos recursos se encontraban estrechamente relacionados aunque su objeto era distinto, en la medida en que cada uno de ellos se trataba de fiscalizar la supuesta inactividad de dos Administraciones Públicas diferentes que habían adquirido compromisos también distintos por más que referidos a una problemática similar.

SEXTO.- Pues bien, ciertamente, no le falta razón al Sr. Abogado del Estado cuando apunta que pese a que en este caso el objeto del litigio estaba circunscrito únicamente a la alegada inactividad de la CHE, la sentencia de instancia aquí combatida en casación contiene un extraño fundamento jurídico, el tercero, cuya inclusión en esta sentencia no se explica, pues lo que hace es referirse a la inactividad de la Diputación General de Aragón, que había sido enjuiciada en el recurso nº 603/2000, extractando las razones que condujeron a la Sala a estimar ese recurso 603/2000 (con la consiguiente condena a la Administración autonómica al cumplimiento de sus obligaciones), sin puntualizar la razón por la que se incluyen esos datos a la hora de valorar la inactividad de la CHE, única realmente concernida en el pleito.

Por añadidura, el fundamento jurídico sexto presenta una redacción igualmente confusa, pues se refiere literalmente al incumplimiento de la Diputación General de Aragón, lo que no parece tener sentido, atendido el real objeto del proceso. Pudiera entenderse que la inclusión de este fundamento responde, como apunta el Sr. Abogado del Estado, a un error de la Sala por haber incluido en esta sentencia un párrafo referido al otro recurso resuelto en la misma fecha y relativo a la inactividad de la Administración autonómica; aunque también pudiera entenderse más modestamente, con arreglo a pautas valorativas lógicas y sistemáticas, que si ese fundamento jurídico se pone en relación con el fundamento jurídico cuarto, que lo precede, y con el "fallo" que lo sigue, no habría en este concreto punto más que un simple error material de redacción, y que la alusión a la Diputación General de Aragón debe entenderse con evidencia referida a la Administración únicamente demandada en el litigio, esto es, a la CHE. Error material, este, que podría haber sido perfectamente corregido conforme al trámite previsto en el artículo 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y que como tal carecería de trascendencia invalidante de la sentencia.

De todos modos, si la fundamentación jurídica de la sentencia ahora combatida en casación se hubiera detenido en esos fundamentos jurídicos tercero y sexto, sin mayores añadidos o consideraciones, habría que estimar el recurso de casación, pues, de haber ocurrido así, podría concluirse razonablemente que la estimación del recurso se había basado en consideraciones ajenas al concreto ámbito de cognición del proceso y a la pretensión específicamente instada en el mismo por los actores.

Pero es que no ha sido así.

SEPTIMO.- En efecto, aun cuando ese fundamento jurídico tercero, tal y como se redactó, nada o muy poco aportó de cara a la fundamentación del "fallo" estimatorio, y el fundamento jurídico sexto es particularmente confuso, los demás fundamentos de la sentencia, sobre todo el cuarto, sí que examinaron el asunto desde la perspectiva de análisis correcta: el fundamento jurídico primero describió correctamente el objeto de la impugnación en torno a la inactividad reprochada a la CHE; el fundamento jurídico segundo recapituló los antecedentes administrativos relevantes para el enjuiciamiento del caso, con expresas y específicas referencias a las actuaciones desarrolladas por la CHE en cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de aquellos convenios; y el fundamento jurídico cuarto valoró de forma asimismo específica los datos incorporados al expediente y a las actuaciones en relación con la actividad de la CHE, apoyándose de forma singular en el informe emitido por la misma CHE con fecha 18 de enero de 2001 sobre el grado de cumplimiento y ejecución de los compromisos adquiridos en virtud del convenio.

Así pues, la sentencia no deja de examinar el asunto sometido a su enjuiciamiento en cuanto realmente interesaba, es decir, en cuanto a la actividad/inactividad de la CHE, y además explica en su fundamento jurídico cuarto las razones en que se basa para estimar el recurso. Aquí tampoco es la sentencia, como antes apuntamos, un ejemplo de claridad, pero aun así la lectura íntegra de este fundamento jurídico cuarto permite concluir con facilidad, esto es, sin temor a basar el juicio en conjeturas, que la estimación del recurso se produce en el sentido de condenar a la Administración a llevar a cabo únicamente las actuaciones derivadas de los convenios concernidos que la propia Administración, en su informe de 18 de enero de 2001, obrante al

folio 3 del expediente administrativo, había reconocido que se encontraban pendientes de cumplimiento.

Por eso, el fallo" estimatorio se pronuncia en el sentido de declarar el incumplimiento por la CHE, y sólo por la CHE, de sus obligaciones en los términos indicados en la sentencia ("*en el cuerpo de este escrito*"), y más específicamente, se refiere el mismo "fallo" al "*cumplimiento de las obligaciones asumidas e incumplidas a día de hoy*", frase esta que, puesta en relación con lo dicho inmediatamente antes, sólo cabe concluir que se refiere de forma indubitada a las actuaciones que la Administración demandada había reconocido pendientes de ejecución en ese informe de 18 de enero de 2001.

En definitiva, la Sala atendió a un informe obrante en autos, emitido por la misma Administración demandada, y sobre la base de lo dicho en ese informe condenó a esta Administración a cumplir los compromisos que ella misma había reconocido aún no desarrollados, por lo que la sentencia resolvió el pleito de forma coherente con la pretensión ejercitada en el mismo por la actora, sin dejar a la ahora recurrente en situación de indefensión, pues al fin y al cabo en una lectura global e integral de la sentencia cabe delimitar con claridad el sentido del "fallo" y las razones que conducen al mismo.

Y la Administración recurrente en casación no ha esgrimido ningún motivo casacional relativo a la cuestión de fondo, al amparo del subapartado d) del artículo 88.1 LJCA, ni ha discutido desde la perspectiva de examen del asunto propia del tema de fondo esa conclusión de la Sala, pues, como hemos dicho, se ha limitado a alegar la falta de motivación de la sentencia por contener una fundamentación jurídica referida a un proceso distinto, lo que, por las razones que acabamos de desarrollar, no es cierto, o no lo es en la medida necesaria para dar lugar a la estimación del motivo

OCTAVO.- Al declararse no haber lugar al presente recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/98). Esta condena, por lo que se refiere a la minuta de Letrado de la parte recurrida, sólo alcanza a la cantidad máxima de 1.000'00 euros, a la vista de las actuaciones procesales. (Artículo 139.3).

Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar al recurso de casación nº 344/2005, interpuesto por el Sr. Abogado del Estado contra la sentencia dictada en fecha 14 de julio de 2004 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Tercera, en su recurso contencioso administrativo nº 605/2000; y condenamos a la parte recurrente en las costas de casación, con el límite señalado en el último de los fundamentos de Derecho de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.