

EDJ 2004/40482

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 10-3-2004, rec. 3252/2001
Pte: Fernández Valverde, Rafael

Resumen

El TS, que ha lugar al recurso de casación, casa y anula la sentencia de la AN recurrida, y estimando el recurso contencioso-administrativo, anula la sanción impuesta al ayuntamiento recurrente por daños causados al dominio público hidráulico. La Sala, habida cuenta que en todos los casos de defectos subsanables que sean decisivos para la razón de decidir del recurso, ha de otorgarse a la contraparte la posibilidad formal de remediar el defecto procesal, como condición imprescindible para el caso de que pretenda fundarse en él para inadmitir el recurso, manifiesta que, siendo admisible el recurso contencioso-administrativo, se había producido la caducidad del procedimiento sancionador, al haber transcurrido el plazo previsto en los arts. 332 RDPH, según la redacción dada por el RD 1771/1994, y 43, 4 Ley 30/1992.

NORMATIVA ESTUDIADA

RD 1771/1994 de 5 agosto 1994. Adaptación a L 30/1992, de Procedimientos Administrativos de Aguas, Costas y Medio Ambiente
dad.un.1

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
art.43.4 , art.132.3

RD 849/1986 de 11 abril 1986. Reglamento del Dominio Público Hidráulico
art.332

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	8

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

AGUAS

POLICÍA DE AGUAS

Infracciones y sanciones

CADUCIDAD

EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Apreciada

INFRACCIONES Y SANCIONES; DERECHO SANCIONADOR

INFRACCIONES

Prescripción

Plazo

En general

Supuestos diversos

PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DEL RECURSO

Inadmisibilidad del recurso

Defectuosa interposición del recurso

Otras causas y cuestiones

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica dad.un.1 de RD 1771/1994 de 5 agosto 1994. Adaptación a L 30/1992, de Procedimientos Administrativos de Aguas, Costas y Medio Ambiente

Aplica art.43.4, art.132.3 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica art.332 de RD 849/1986 de 11 abril 1986. Reglamento del Dominio Público Hidráulico

Cita RD 606/2003 de 23 mayo 2003. Modificación RD 849/1986, de 11 abril, por el que se aprueba el Rgto. del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VIII L 29/1985, de 2 agosto, de Aguas

Cita Ley 11/1999 de 21 abril 1999. Modificación de Ley sobre las Bases del Régimen Local, del TA Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y y de la Ley de aguas

Cita Ley 4/1999 de 13 enero 1999. Modificación L 30/1992, Régimen Jurídico de Administraciones Públicas

Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita dad.9 de Ley 42/1994 de 30 diciembre 1994. Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social

Cita RD 1771/1994 de 5 agosto 1994. Adaptación a L 30/1992, de Procedimientos Administrativos de Aguas, Costas y Medio Ambiente

Cita art.18 de RD 1398/1993 de 4 agosto 1993. Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora

Cita RDL 14/1993 de 4 agosto 1993. Modificación DA 3ª y DT 2ª L 30/1992, LRJAP y PAC

Cita RD 419/1993 de 26 marzo 1993. Actualiza el Importe de Sanciones y Modifica Rgto. Dominio Público Hidráulico

Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.317, art.327 de RD 849/1986 de 11 abril 1986. Reglamento del Dominio Público Hidráulico

Cita art.108.f, art.109.1 de Ley 29/1985 de 2 agosto 1985. Aguas

Cita art.11.2, art.243 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Cita art.21, art.22 de Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local

Cita art.24.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Jurisprudencia

Citada en sentido contrario sobre PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO - INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DEL RECURSO - Escrito de interposición - Deficiencias por STS Sala 3 Pleno de 5 noviembre 2008 (J2008/234583)

Citada en sentido contrario por STS Sala 3ª de 8 mayo 2009 (J2009/205368)

Citada en sentido contrario por STS Sala 3ª de 18 marzo 2011 (J2011/16656)

Citada en sentido contrario sobre PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO - INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DEL RECURSO - Inadmisibilidad del recurso - Falta de legitimación - Activa por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 julio 2011 (J2011/265125)

Citada en sentido contrario por STSJ Baleares Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 abril 2011 (J2011/67099)

Cita STS Sala 3ª de 24 julio 2003 (J2003/80891)

Cita STS Sala 3ª de 26 noviembre 2002 (J2002/65150)

Cita STS Sala 3ª de 3 junio 2002 (J2002/22970)

Cita STS Sala 3ª de 16 abril 2001 (J2001/9832)

Cita STS Sala 3ª de 8 julio 1999 (J1999/30722)

Cita STS Sala 3ª de 20 abril 1999 (J1999/7688)

Cita STS Sala 3ª de 12 noviembre 1998 (J1998/25701)

Cita STS Sala 3ª de 12 junio 1998 (J1998/10276)

Cita STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 marzo 1998 (J1998/3341)

Cita STS Sala 3ª de 3 febrero 1998 (J1998/857)

Cita STS Sala 3ª de 13 mayo 1997 (J1997/4423)

Cita STS Sala 3ª de 23 mayo 1997 (J1997/3466)

Cita STS Sala 3ª de 20 enero 1997 (J1997/1555)

Cita STS Sala 3ª de 26 octubre 1996 (J1996/8581)

Cita STS Sala 3ª de 17 octubre 1996 (J1996/7410)

Cita STS Sala 3ª de 26 octubre 1996 (J1996/7406)

Cita STS Sala 3ª de 8 mayo 1996 (J1996/5366)

Cita STS Sala 3ª de 10 febrero 1995 (J1995/628)

Cita STS Sala 3ª de 2 noviembre 1994 (J1994/9106)

Cita STS Sala 3ª de 20 octubre 1994 (J1994/8924)

Cita STS Sala 3ª de 2 julio 1994 (J1994/5780)

Cita STS Sala 3ª de 16 mayo 1994 (J1994/4385)

Cita STS Sala 3ª de 26 marzo 1994 (J1994/2804)

Cita STS Sala 3ª de 29 enero 1994 (J1994/664)

Cita STS Sala 3ª de 5 junio 1993 (J1993/5391)

Cita STS Sala 3ª de 18 enero 1993 (J1993/154)

Cita STS Sala 3ª de 11 abril 1990 (J1990/4066)

Cita STS Sala 3ª de 19 noviembre 1989 (J1989/10302)

Cita STS Sala 3ª de 26 enero 1988 (J1988/10431)

Cita STS Sala 3ª de 22 noviembre 1988 (J1988/9208)

Cita STS Sala 3ª de 15 junio 1988 (J1988/5195)

Bibliografía

Citada en "Última jurisprudencia sobre la exigencia de un Acuerdo corporativo para recurrir. Respuesta de los tribunales"

Citada en "B2011/208415"

Citada en "Falta de aportación del Acuerdo corporativo de una persona jurídica para recurrir. Foro abierto"

En la Villa de Madrid, a diez de marzo de dos mil cuatro.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación 3252/2001 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN, representado por la Procuradora Dª Pilar Moneva Arce y asistido por Letrado, siendo parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado; promovido contra la sentencia dictada el 15 de marzo de 2001 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Recurso Contencioso-administrativo núm. 1001/1998, sobre sanción de multa por vertidos residuales al Río Cigüela.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se ha seguido el recurso núm. 1001/1998, promovido por el AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN, y en el que ha sido parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, sobre sanción de multa por vertidos residuales al Río Cigüela.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 15 de marzo de 2001, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

“Fallamos.- Que debemos declarar y declaramos inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación del AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN contra Resolución del Ministerio de Medio Ambiente de 10 de julio de 1998 por la que se impuso a dicho Ayuntamiento una multa de 50.000.001 ptas. y una indemnización de 8.726.005 ptas. por daños causados al dominio público hidráulico, sin imponer las costas de este proceso a ninguno de los litigantes.”.

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación del AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de fecha 16 de abril de 2001, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 30 de mayo de 2001 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia por la que “estimando íntegramente el motivo de casación se falle la admisión del Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por esta parte frente a la Resolución de la Excm. Ministra de medio Ambiente de fecha 10 de julio de 1998, entrándose a conocer sobre el fondo del asunto de conformidad con el suplico de nuestro escrito de demanda iniciador del Recurso Contencioso Administrativo.”.

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia 26 de febrero de 2003, ordenándose también, por providencia de 26 de marzo de 2003, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (Abogado del Estado) a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo en escrito presentado en fecha 30 de mayo de 2003, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia por la que “se declare no haber lugar al recurso y se impongan las costas al recurrente”.

SEXTO.- Por providencia de fecha 23 de diciembre de 2003 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 25 de febrero de 2004, en que tuvo lugar.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó en fecha de 15 de marzo de 2001, en su recurso contencioso administrativo núm. 1001/1998, por medio de la cual se declaró inadmisibile el formulado por el AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN (Ciudad Real) contra la Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente, de fecha 10 de julio de 1998, por la que fue impuesta al Ayuntamiento recurrente la sanción de multa, en la cuantía de 50.000.001 pesetas, mas una indemnización de 8.726.005 pesetas por daños causados al Dominio Público Hidráulico, como autor responsable de la infracción, tipificada en el artículo 108.f) de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (LA) EDL 1985/9018 , calificada como muy grave en el artículo 317 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) --aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril EDL 1986/10061 , y modificado por Reales Decretos 419/1993, de 26 de marzo EDL 1993/15793 , 1771/1994, de 5 de agosto EDL 1994/17296 y 606/2003, de 23 de mayo EDL 2003/11169 --, y sancionada en el artículo 109.1 de la citada Ley de Aguas EDL 1985/9018 , en la redacción que al precepto diera la Disposición Adicional Novena de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social EDL 1994/19167 .

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia inadmitió el recurso contencioso administrativo formulado contra la Orden Ministerial recurrida, y se basó para ello, en síntesis, y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación, que justifica la pretensión de inadmisión, deducida, en primer lugar, por el Abogado del Estado, en nombre de la Administración General del Estado:

a) Que, “aunque esta Sala dictó providencia de 15 de noviembre de 2000 por la que se acordó requerir al Ayuntamiento recurrente aportase la documentación acreditativa del cumplimiento de las formalidades exigidas a las Corporaciones Locales para entablar demandas (véase Antecedente Cuarto) lo cierto es que la falta de acreditación de ese requisito ya había sido anteriormente aducida por la Abogacía del Estado en su contestación a la demanda como causa de inadmisibilidad del recurso prevista en el artículo 82.b) de la LJCA de 1956 EDL 1956/42 , que es la norma procesal aplicable al caso (Antecedente Segundo de esta misma sentencia)”.

b) Que “cuando se le dio traslado de dicha contestación a la demanda el Ayuntamiento recurrente no hizo uso de la posibilidad que ofrece el artículo 129.1 LJCA de 1956 EDL 1956/42 -y en los mismos términos, ahora, el artículo 138.1 de la LJCA de 1998 EDL 1998/44323 - de subsanar el defecto señalado dentro de los diez días siguientes al de notificación del escrito que contuviese la alegación. Y no sólo no intentó subsanar entonces la falta del requisito por la vía prevista en el mencionado precepto sino que luego en su escrito de conclusiones el Ayuntamiento ni siquiera hizo mención a la causa de inadmisibilidad del recurso alegada por la Abogacía del Estado”.

c) Que “ la reacción del Ayuntamiento recurrente sólo se produjo cuando esta Sala le dirigió el requerimiento contenido en la providencia de 15 de noviembre de 2000. Pero tal requerimiento no suponía la apertura de un nuevo plazo para subsanar materialmente la falta del requisito de procedibilidad. Con dicha providencia se pretendía, en aras del principio pro actione y a fin de evitar en lo posible un pronunciamiento de inadmisibilidad, proporcionar al Ayuntamiento recurrente una última ocasión para acreditar que la subsanación se había producido en tiempo oportuno aunque no se hubiese traído constancia de ella a las actuaciones”.

d) Que “lo aportado por el Ayuntamiento en respuesta al requerimiento de la Sala no es, desde luego, un Decreto del Alcalde o un Acuerdo del Pleno de fecha anterior a la interposición del recurso -se reconoce que nada se acordó entonces- y tampoco un Decreto o Acuerdo adoptados dentro del plazo previsto en el ya citado artículo 129.1 LJCA de 1956 EDL 1956/42 (ahora artículo 138.1 LJCA de 1998 EDL 1998/44323), es decir, dentro de los diez días siguientes al traslado de la contestación a la demanda en la que se alegaba la inadmisibilidad del recurso. Sencillamente, el Ayuntamiento ha pretendido realizar ahora con carácter retroactivo la subsanación del defecto mediante un Decreto del Alcalde fechado 24/11/2000 seguido de su ratificación por Acuerdo del Pleno de 28/11/2000. Y tales determinaciones se han adoptado, además, al amparo de una redacción de los artículos 21 y 22 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local EDL 1985/8184 que no estable vigente cuando se interpuso el presente recurso (se trata de la redacción dada por ley 11/1999, de 21 de abril EDL 1999/61061)”.

TERCERO.- Contra esa sentencia ha interpuesto, el representante del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), recurso de casación, en el cual esgrime un único motivo de impugnación, articulado al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) EDL 1998/44323 , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia que son aplicables para resolver la cuestión, por entender que la sentencia recurrida ha infringido el artículo 24.1 de la Constitución EDL 1978/3879 -CE (Derecho a la tutela judicial efectiva), en relación y concordancia con el artículo 243 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial (LOPJ) EDL 1985/8754 , así como el principio “pro actione” y la jurisprudencia que se cita, en relación, todo ello, con los preceptos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956 (LRJCA56) EDL 1956/42 y la actualmente vigente, LRJCA EDL 1998/44323 .

Los hechos acontecidos son los siguientes:

a) El recurso se interpone, en fecha de 28 de octubre de 1998, aportando exclusivamente poder a Procuradores, que otorga, en fecha de 27 de octubre de 1998, el Letrado D. Anselmo Giménez Martín, debidamente apoderado, a su vez, por el Alcalde de Alcázar de San Juan.

b) El recurso se interpone, sin embargo, sin la aportación del documento exigido en el artículo 57.2.d) LRJCA56 EDL 1956/42 , esto es “el documento que acredite el cumplimiento de las formalidades que para entablar demandas exijan a las Corporaciones o Instituciones sus leyes respectivas”.

c) Tal circunstancia es puesta de manifiesto por el Abogado del Estado al contestar la demanda, solicitando en el suplico de la misma la inadmisibilidad del recurso, al amparo del artículo 82.b) LRJCA56 EDL 1956/42 .

d) El citado planeamiento de inadmisibilidad no recibe respuesta concreta alguna ni por parte de la Sala de instancia (que se limita, mediante Auto, a recibir el procedimiento a prueba), ni por parte del Ayuntamiento recurrente.

e) Concluido el período probatorio, formuladas conclusiones por las partes y señalado día para votación y fallo del asunto, mediante Providencia de la Sala, de fecha 15 de noviembre de 2000, es dejado el señalamiento sin efecto, requiriéndose a la representación del Ayuntamiento por término de diez días para que, en relación con el artículo 57.2.d) LRJCA56 EDL 1956/42 “aporte documentación acreditativa del cumplimiento de las formalidades exigidas a las Corporaciones Locales para entablar demandas”.

f) El requerimiento es cumplimentado aportándose Decreto del Alcalde de fecha 24 de noviembre de 2000, luego ratificado por el Pleno celebrado en fecha de 28 de noviembre siguiente. En el mismo se expresa que en su día no se adoptó el acuerdo plenario sobre el ejercicio de la acción judicial, entonces requerido por el artículo 21.1.i) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local EDL 1985/8184 ; que tras la reforma de 1999, tal competencia es del Alcalde (21.1.k); que es posible que el órgano competente sane el defecto y convalide las actuaciones seguidas; disponiéndose, por ello: “Ratificar las actuaciones seguidas... (en) el procedimiento ordinario 1001/1998 y, en su consecuencia ejercitar acción contencioso administrativa contra la Resolución de la Excm. Ministra de Medio Ambiente de 10 de junio de 1998”.

g) No obstante ello, la sentencia de la Sala, con base en los fundamentos antes transcritos, declaró la inadmisibilidad del recurso. En síntesis, la tesis de la Sala de instancia en relación con el artículo 129.1 LRJCA56 EDL 1956/42 (hoy, 138.1 LRJCA98 EDL 1998/44323), es la siguiente:

1º. Que, en el supuesto en el mismo contemplado, esto es “cuando se alegare -por las partes-- que alguno de los actos de las partes no reúne los requisitos dispuestos por la presente Ley”, la posibilidad de subsanación queda limitada a “los diez días siguientes al en que se notificare el escrito que contenga la alegación”; y,

2º. Que con la Providencia de fecha 15 de noviembre de 2000, solicitando la aportación de la documentación ausente solo se “pretendía, en aras del principio pro actione y a fin de evitar en lo posible un pronunciamiento de inadmisibilidad, proporcionar al Ayuntamiento recurrente una última ocasión para acreditar que la subsanación se había producido en tiempo oportuno aunque no se hubiere traído constancia de ella a las actuaciones”.

CUARTO.- El motivo ha de ser estimado por la Sala.

Debemos partir, ciertamente, de la existencia de una jurisprudencia vacilante sobre la cuestión debatida, que no es otra que la determinación de ámbito procedente en relación con el régimen de subsanación de defectos que establece el artículo 129, apartados 1 y 2 de la LRJCA56 EDL 1956/42 equivalente al actual artículo 138, apartados 1 y 2 de la LRJCA98 EDL 1998/44323.

Dos distintos, pero evidentemente conectados entre sí, son los aspectos que han centrado el debate:

a) Obligatoriedad del trámite de audiencia expreso, aun en el supuesto de la puesta de manifiesto del defecto por las partes personadas (que es el supuesto de autos).

b) Ámbito de la subsanabilidad, esto es, si el mismo se mueve, exclusivamente, en el terreno de la retroactividad (para acreditar que existió -en su momento- el correspondiente acuerdo corporativo), o bien cuenta con un carácter ratificativo o convalidante.

A) En relación con la primera cuestión la jurisprudencia de la Sala viene entendiendo que, en los casos de apreciación de oficio del defecto procesal (129.2 LRJCA56 EDL 1956/42 y 138.2 LRJCA98 EDL 1998/44323) el Tribunal se encuentra obligado a señalar al demandante un plazo de diez días para que proceda a subsanarlo, con suspensión en su caso del plazo para dictar sentencia, y con la consecuencia de que la Sala no puede apreciar la existencia del defecto si no ha ofrecido antes a la parte que hubiera incurrido en él la posibilidad de subsanarlo dentro del plazo previsto en el artículo 129.2 LRJCA (actual 138.2 LRJCA98). Así STS de 3 de junio de 2002 EDJ 2002/22970 .

La cuestión, sin embargo, ha provocado discrepancias en el supuesto en que el defecto procesal se suscita por una de las partes, como acontece en el supuesto de autos. Y es cierto que ha existido una abundante jurisprudencia (SSTS 23 de noviembre de 1976 y 26 de enero de 1988 EDJ 1988/10431) que ha venido declarando que cuando se pone de manifiesto un defecto de capacidad procesal para el ejercicio de acciones en nombre de un ente público recae sobre la parte que ha incurrido en él la carga procesal de subsanarlo y, en consecuencia, de acreditar, siempre que se haya negado de contrario, que ha sido tomado el oportuno acuerdo por el órgano al que estatutariamente se halla encomendada tal competencia.

Esto es, que la simple puesta de manifiesto del defecto llevada a cabo en el escrito de alegaciones previas, contestación a la demanda, escrito de conclusiones o en cualquier otro trámite que ponga de manifiesto el defecto, sin otorgar formalmente a la parte el específico trámite de subsanación, obliga a la expresada subsanación en el término de diez días, con la fatal consecuencia de la inadmisibilidad del recurso “al deber de recaer sobre la parte negligente y pasiva el subsanar todas las consecuencias de un defecto que ha podido y no ha querido o sabido subsanar”. Así, SSTS 11 de junio de 1992; 18 de enero de 1993 EDJ 1993/154 ; 2 de noviembre de 1994 EDJ 1994/9106 ; 10 de febrero de 1995 EDJ 1995/628 ; 17 de febrero EDJ 1996/5366 , 8 de mayo EDJ 1996/5366 , 6 de julio, 17 EDJ 1996/7410 y 26 de octubre de 1996 EDJ 1996/7406 ; 20 de enero EDJ 1997/1555 y 13 de mayo de 1997 EDJ 1997/4423 ; 30 de abril EDJ 1998/3341 , 12 de junio EDJ 1998/10276 y 8 de julio de 1998; 20 de abril EDJ 1999/7688 y 8 de julio de 1999 EDJ 1999/30722 ; así como la ya citada de 3 de junio de 2002 EDJ 2002/22970 , que cuenta con un voto particular, y que considera “decisiva la negligencia y pasividad en la subsanación de un defecto que ha sido puesto de manifiesto en el proceso y que ha podido ser corregido”.

Mas, frente a tal línea jurisprudencial se ha abierto paso la que impone que, en todos los casos de defectos subsanables, se otorgue a la contraparte la posibilidad formal de remediar el defecto procesal, como condición imprescindible, para el caso de que pretenda fundarse en él para inadmitir el recurso. Así se expresan las SSTS de 5 de junio de 1993 EDJ 1993/5391 ; 16 de mayo EDJ 1994/4385 y 20 de octubre de 1994 EDJ 1994/8924 ; 26 de octubre de 1996 EDJ 1996/8581 ; 23 de mayo de 1997 EDJ 1997/3466 ; 3 de febrero EDJ 1998/857 y 12 de noviembre de 1998 EDJ 1998/25701 ; 26 de noviembre de 2002 EDJ 2002/65150 ; y 16 de febrero de 2004.

Pues bien, esta última línea es la que hemos de seguir en el presente supuesto. El principio de tutela judicial efectiva -que abarca el derecho de acceso al proceso por parte de los entes públicos cuando la ley les reconoce legitimación-, exige, en una interpretación favorable al principio pro actione, que, cuando se advierta en la comparecencia un defecto de capacidad procesal que pueda ser subsanado, se concede al ente interesado la facultad de hacerlo, de tal suerte que la falta de otorgamiento de manera expresa de esta oportunidad de subsanación, exigible de acuerdo con la efectividad de aquel derecho fundamental y específicamente prevista para el trámite que estamos considerando por el artículo 57.3 LRJCA56 EDL 1956/42 , hace insuficiente la genérica posibilidad de subsanar los defectos denunciados por la contraparte que concede el artículo 129.1 de la misma Ley EDL 1956/42 , y determina la imposibilidad de acordar, fundándose en la falta cuya subsanación debió ser ofrecida y no se ofreció, la inadmisibilidad del recurso.

Esta interpretación es más acorde con el citado principio pro actione y con la adecuada interpretación del artículo 129 EDL 1956/42 , y supone entender que este precepto no excusa al Tribunal de ofrecer expresamente la subsanación cuando la misma sea admisible. Es la línea seguida por las SSTS de 26 de octubre de 1996 EDJ 1996/8581 (que cita las de 5 de junio de 1993 EDJ 1993/5391 , 26 de

marzo EDJ 1994/2804 y 2 de julio de 1994 EDJ 1994/5780), 23 de mayo de 1997 EDJ 1997/3466 , 3 de febrero EDJ 1998/857 y 12 de noviembre de 1998 EDJ 1998/25701 .

Así lo entendió la Sala de instancia, concediendo la audiencia discutida al Ayuntamiento recurrente antes de dictar sentencia, si bien luego (aspecto que ahora analizaremos) negó retroactividad a la subsanación producida.

Así, también, debe hoy deducirse de los términos -mas expresos- del actual artículo 45.3 LRJCA98 EDL 1998/44323 , en relación con el 138.3 de la misma Ley EDL 1998/44323 , por cuanto dispone que sólo cuando el defecto no se subsane debidamente en plazo podrá decidirse el recurso con fundamento en tal defecto; precisión que puede ser interpretada en el sentido de que es necesario, en todo caso, que el Tribunal haya ofrecido formalmente la posibilidad de subsanar cuando el defecto sea decisivo para la razón de decidir del recurso.

B) Tal planteamiento nos lleva hacia la cuestión realmente subyacente, y que no es otra que la determinación del carácter subsanable del defecto al que la Sala ha dado relieve de entre los alegados en la contestación, en relación, todo ello, con los efectos poco razonables o desproporcionados para la tutela judicial efectiva de todo pronunciamiento de inadmisión que se basa en la existencia de un defecto subsanable.

También la jurisprudencia se ha pronunciado por admitir “no sólo la subsanación de la falta del documento acreditativo del acuerdo de interponer acción, sino también la convalidación mediante acuerdo de ratificación por el órgano competente adoptado posteriormente” (SSTS 8 de mayo de 1996 EDJ 1996/5366 , 3 de febrero EDJ 1998/857 y 12 de noviembre de 1998 EDJ 1998/25701); por otra parte (STS de 23 de mayo de 1997 EDJ 1997/3466), analizando concretamente el requisito exigido por el artículo 57.2.d) LRJCA56 EDL 1956/42 se expresa que “asimismo han de tenerse en cuenta, en primer lugar, que el referido requisito es subsanable y puede ser subsanado, tanto en el aspecto relativo a la integración de la capacidad procesal como a la constatación de ella conforme al artículo 129 LRJCA56 EDL 1956/42 , en segundo lugar”; y, en fin (STS de 26 de noviembre de 2002 EDJ 2002/65150), también se “ha señalado incuestionablemente el carácter subsanable de su omisión y ha debilitado su trascendencia para evitar cuestionar su constitucionalidad (ATS 13 de octubre de 1986 y STS 11 de abril de 1990 EDJ 1990/4066).

Subsanabilidad no sólo retroactiva para acreditar que existió el acuerdo corporativo y dictamen previo, sino con carácter ratificatorio o convalidante, de tal modo que se permite su formal realización posterior, pues lo que se subsana no es la falta de acreditación sino la misma existencia del presupuesto, para hacer efectiva la tutela judicial y el espíritu que informa el artículo 129 LRJCA56 EDL 1956/42 , que ha venido ha extender a todas las jurisdicciones el artículo 11.2 LOPJ EDL 1985/8754 ”.

Al no entenderlo así, la sentencia de instancia debe ser casada, por cuanto debió entender que, en tales circunstancias, la inadmisión era improcedente, y debiendo haberse pronunciado sobre el fondo de las pretensiones formuladas por el Ayuntamiento.

QUINTO.- Siendo, pues, admisible el recurso, hemos de analizar las diversas argumentaciones esgrimidas por el Ayuntamiento recurrente en apoyo de la pretensión anulatoria formulada contra la Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente, de fecha 10 de julio de 1998, por la que le fue impuesta la sanción de multa, en la cuantía de 50.000.001 pesetas, mas una indemnización de 8.726.005 pesetas por daños causados al Dominio Público Hidráulico, como autor responsable de la infracción, tipificada en el artículo 108.f) LA EDL 1985/9018 , calificada como muy grave en el artículo 317 RDPH EDL 1986/10061 , y sancionada en el artículo 109.1 de la citada LA EDL 1985/9018 , en la redacción que al precepto diera la Disposición Adicional Novena de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social EDL 1994/19167 , tal y como antes hemos expresado.

Siguiendo un orden lógico hemos de responder, en primer lugar a la alegada prescripción de la sanción, por cuanto, según manifiesta “habiéndose producido los hechos que se nos imputan en el mes de abril de 1997, no se procede a realizar el trámite de audiencia hasta octubre del mismo año, produciéndose una inactividad administrativa solo achacable a la Administración actuante”, lo que revela que ha transcurrido el plazo de dos meses que establece el artículo 327 RDPH EDL 1986/10061 .

Hemos de aclarar que lo pretendido por el Ayuntamiento recurrente, que también menciona la caducidad del procedimiento, es la prescripción de la infracción supuestamente cometida, por cuanto la prescripción de las sanciones tan solo procedería, en su caso, desde el momento en que adquiere firmeza la resolución por la que se impone la sanción, según establece el artículo 132.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PA) EDL 1992/17271 .

Pues bien, lo cierto es que si bien el expresado artículo 327 RDPH EDL 1986/10061 dispone que la acción para sancionar las infracciones previstas en este reglamento prescribirá a los dos meses, sin embargo la modificación de este Reglamento llevada a cabo por Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto EDL 1994/17296 , de adaptación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre EDL 1992/17271 , de determinados Procedimientos Administrativos en materia de aguas, costas y medio ambiente, amplía el expresado plazo al disponer que “la acción para sancionar las infracciones prevista en este reglamento prescribirá en los plazos establecidos en el artículo 132 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 ”, que establece que las infracciones muy graves prescriben a los tres años, a contar desde el día en que se hubieran cometido. En consecuencia, la infracción muy grave, cuya sanción ahora se recurre, no ha prescrito al no haber transcurrido el expresado plazo de 3 años.

Baste con señalar que la denuncia que dio lugar al expediente, llevada a cabo por el Servicio de Protección de Calidad de las Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, es de fecha 16 de mayo de 1997 (con base en las tomas realizadas en fechas de 23 de abril, y 2 y 5 de mayo de 1997) y que el Acuerdo del Comisario de Aguas, de la misma Confederación, de incoación del expediente es de fecha 6 de junio del mismo año 1997, y, aunque no consta en el expediente la notificación del citado Acuerdo al Ayuntamiento recurrente, sí consta la del Pliego de Cargos formulado por la instructora, de fecha 12 de junio siguiente, y que tuvo lugar el día 20 de junio de 1997.

En orden a la aplicación del artículo 132 de la LRJPA EDL 1992/17271 en materia de aguas se han pronunciado, en sentido coincidente con el anteriormente expuesto, las Sentencias de 16 de abril de 2001 EDJ 2001/9832 y de 24 de julio de 2003 EDJ 2003/80891 , de esta Tribunal Supremo, al resolver sendos recursos de casación en interés de la Ley.

SEXTO.- Cuestión distinta, aunque relacionada con la anterior, es la relativa a la caducidad del procedimiento sancionador, que también esgrime el Ayuntamiento recurrente aunque mezclada con la anterior y sin una específica fundamentación.

Debemos comenzar señalando que significativo fue el cambio introducido por la LRJPA, en su artículo 42 EDL 1992/17271 , en relación con la obligación de resolver, de forma expresa, por parte de la Administración Pública los procedimientos administrativos; obligación que no se establecía de una manera aislada sino enmarcada dentro del Título IV de la misma Ley EDL 1992/17271 , dedicado a la “actividad de las Administraciones Públicas”, y como consecuencia o derivación de la obligación -y responsabilidad-- que se impone en el artículo anterior (41 LRJPA EDL 1992/17271) en relación con la tramitación de los procedimientos administrativos, habilitándose a los titulares de las unidades administrativas y al personal servicio de las mismas para adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos e intereses legítimos, “disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos”.

En concreto, el artículo 42 EDL 1992/17271 , en su redacción de 1992, establecía:

a) La obligación general -o genérica-- de resolver, de forma expresa, todo tipo de procedimientos; efectivamente, tal obligación se extiende (42.1 EDL 1992/17271) no sólo a cuantas “solicitudes formulen los interesados”, sino también a los “procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado”; tan amplio espectro contó, sin embargo (42.1.2º), con algunas excepciones --en las que no se exigía la resolución expresa--, cuales eran los procedimientos en los que se producía la prescripción (132 LRJPA EDL 1992/17271), la caducidad (43.4 EDL 1992/17271 y 92 LRJPA EDL 1992/17271), la renuncia o el desistimiento (71.1 EDL 1992/17271 , 90 y 91 LRJPA EDL 1992/17271), así como aquellos procedimientos “relativos al ejercicio de derechos que sólo deban ser objeto de comunicación”, o aquellos “en los que se haya producido la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento”.

b) En segundo lugar, el citado artículo 42, en su apartado 2 EDL 1992/17271 , establecía (o concretaba) que la expresada genérica obligación de resolución expresa debería llevarse a cabo en un “plazo máximo”, pero ello solo en el supuesto de que se tratara de procedimientos iniciados mediante “solicitudes que formulen los interesados”, esto es, no en el caso de los procedimientos iniciados de oficio. Tal plazo máximo era, en primer lugar, el establecido específicamente para la “tramitación del procedimiento aplicable en cada caso”; en segundo lugar, con carácter supletorio (“cuando la norma de procedimiento no fije plazo”), el plazo para resolver sería el de tres meses; y, en tercer lugar, el precepto contemplaba (42.2.2º y 3º) la posibilidad de ampliación de los anteriores plazos “cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos”.

c) En tercer lugar, en su apartado 3, el artículo 42 LRJPA EDL 1992/17271 , contemplaba un mecanismo de responsabilidad para los titulares de los órganos administrativos, en los supuestos de incumplimiento de resolución expresa, que no es del caso.

La misma LRJPA EDL 1992/17271 , consciente de la existencia de una gran cantidad de procedimientos administrativos, en las diversas Administraciones Públicas, en los que no establecía su tiempo de tramitación, y utilizando una técnica de deslegalización temporal contenida en la Disposición Adicional Tercera de la misma Ley EDL 1992/17271 , que fue denominado proceso de adecuación, dejó en manos de las diversas Administraciones Públicas (por un período de seis meses, que luego el Real Decreto Ley 14/1993, de 4 de agosto EDL 1993/17569 , prorrogaría a dieciocho), tanto el establecimiento del “plazo máximo” de cada procedimiento, como la determinación de los efectos, positivos o negativos (silencio positivo o negativo), para el supuesto de ausencia o falta de resolución expresa dentro del citado “plazo máximo”.

Pues bien, con tal finalidad, se dicta, en el marco de dicha autorización normativa, el Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto EDL 1994/17296 , por el que se adecuan determinados procedimientos administrativos en materia de aguas, costas y residuos tóxicos a dicha la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 . En concreto en su artículo único se expresa que “se aprueban, en aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 , las modificaciones de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos en materia de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre y de residuos tóxicos que figuran en los anexos I, II y III”.

En el Anexo I se señala que el artículo 332 RDPH EDL 1986/10061 queda redactado como sigue:

“En todo expediente sancionador, una vez contestado el pliego de cargos, realizada, en su caso, la práctica de las pruebas, completado el expediente con las alegaciones y documentos que procedan y previa audiencia del interesado, el instructor formulará la propuesta de resolución en los términos previstos en el artículo 18 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora EDL 1993/17573 .

El organismo de cuenca dictará la resolución que proceda o remitirá el expediente a la Dirección General correspondiente para su elevación al órgano que tuviera atribuida la competencia. El plazo para resolver no excederá de un año, contado a partir de la incoación del expediente”.

Y, por otra parte, en la DISPOSICIÓN ADICIONAL Única.1 del citado Real Decreto 1771/1994 EDL 1994/17296 se señala que “en lo no previsto en los Reglamentos a que se refiere el presente Real Decreto se aplicarán las normas correspondientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 , y, en su caso, las contenidas en las disposiciones que, con carácter general, regulen el procedimiento para el otorgamiento o extinción de las autorizaciones o el sancionador, según proceda”.

SÉPTIMO.- Partiendo de lo anterior, dos datos se presentan como incontrovertibles en el supuesto de autos:

a) Que el plazo establecido para resolver los procedimientos sancionadores previstos en el RDPH EDL 1986/10061 es el de un año. Esto es, la Administración, haciendo uso de la autorización contemplada en la Disposición Adicional Tercera de la LRJPA EDL 1992/17271, estableció, a través del RD 1771/1994 EDL 1994/17296, el plazo máximo y específico -de un año-- para la resolución de los mencionados procedimientos sancionadores.

b) Que dicho plazo de un año comenzará a contarse desde la fecha de la incoación del expediente.

Pues bien, de conformidad con los datos que pueden considerados probados en el expediente, la fecha de incoación del expediente fue, como hemos expresado, el 6 de junio de 1997. Por ello el plazo para su resolución expresa concluyó el 5 de junio de 1998, iniciándose el día 6 de junio siguiente el plazo de treinta días previsto en el artículo 43.4 LRJPA EDL 1992/17271 para la caducidad del expediente, que se habría producido el día 6 de julio de 1998, por cuanto la resolución expresa del mismo, adoptada en fecha de 10 de julio de 1998, no se notificó al Ayuntamiento recurrente hasta el 27 de julio de 1998 siguiente.

Ya en la STS de 29 de enero de 1994 EDJ 1994/664 el Tribunal Supremo, recordando la doctrina, sobre la materia, establecida en otras anteriores (SSTS de 15 de junio de 1988 EDJ 1988/5195 -aclarado el 21 de julio siguiente-- 22 noviembre 1988 EDJ 1988/9208 y 19 noviembre 1989 EDJ 1989/10302) señaló que:

“En la nueva Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, junto al artículo 92 EDL 1992/17271, donde se regula la caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el artículo 43.4 EDL 1992/17271 establece que, “cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos --expresión negativa que, pese a su ambigüedad, parece referirse a los procedimientos sancionadores o semejantes--, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada --de forma automática, al parecer, sin requerimiento previo--, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento”.

En síntesis, tal precepto EDL 1992/17271 exigía, hasta su modificación por la Ley 4/1999 EDL 1999/59899, para poder aplicar la caducidad que en el mismo se establece -al margen del doble transcurso, sin notificación de resolución expresa, del plazo establecido para resolver (específica o supletoriamente), y del plazo de treinta días a contar desde el vencimiento del anterior--, la concurrencia de una doble condición en los procedimientos a los que se pretendía aplicar tal caducidad:

a) Que fueran “procedimientos iniciados de oficio”.

b) Que fueran procedimientos “no susceptible de producir actos favorables para los ciudadanos”.

Doble condición que, obviamente, concurre en el procedimiento sancionador cuya caducidad se pretende.

Procede, pues, la estimación del recurso contencioso administrativo formulado y, en consecuencia, la anulación de la Orden Ministerial impugnada, de fecha 10 de julio de 1998, de la Ministra de Medio Ambiente, la cual declaramos contraria al Ordenamiento jurídico por caducidad del procedimiento seguido para su adopción.

OCTAVO.- Al declararse haber lugar al recurso de casación, así como a la estimación del recurso contencioso administrativo, procede que cada parte satisfaga las causadas a su instancia, en el presente recurso de casación, sin que se aprecien, por otra parte, motivos para la imposición de las causadas en la instancia a ninguna de las partes (artículo 102.3 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, en relación con la Disposición Transitoria Novena de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 93 a 101 de la Ley de esta Jurisdicción y las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera de la mencionada Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio.

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.

FALLO

1º. Haber lugar y, por tanto, estimar el recurso de casación núm. 3252/2001, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN (Ciudad Real) contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 1ª) de fecha 15 de marzo de 2001, en su Recurso Contencioso-administrativo 1001 de 1998, la cual, en consecuencia, casamos y anulamos.

2º. Estimar el Recurso Contencioso-administrativo 1001 de 1998 interpuesto por el citado AYUNTAMIENTO DE ALCÁZAR DE SAN JUAN, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 1ª), contra Orden Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente, de fecha 10 de julio de 1998, por la que fue impuesta al Ayuntamiento recurrente la sanción de multa, en la cuantía de 50.000.001 pesetas, mas una indemnización de 8.726.005 pesetas por daños causados al Dominio Público Hidráulico; Orden que anulamos por ser contraria al Ordenamiento jurídico.

3º. No condenar a las partes ni a las costas causadas en el presente recurso de casación, ni en las producidas en la instancia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Mariano de Oro-Pulido y López.- Ricardo Enríquez Sancho.- Pedro José Yagüe Gil.- Jesús Ernesto Peces Morate.- Segundo Menéndez Pérez.- Rafael Fernández Valverde.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130052004100156