

EDJ 1999/14601

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 3ª, S 25-6-1999, rec. 8284/1992
Pte: Campos Sánchez-Bordona, Manuel

Resumen

Es objeto de este rec. de apelación la sentencia en virtud de la cual se estimó en parte la demanda formulada y se anularon las resoluciones de la Junta del Puerto de Sevilla y Ría del Guadalquivir y del Servicio de Costas de Sevilla, por las que se acordó no renovar las cesiones administrativas de aprovechamiento de terrenos para cultivo de arroz, secano y pastoreo. El TS confirma la sentencia impugnada al apreciarse que la motivación de los actos administrativos no existe, desconociéndose qué razones de interés público fueron las que determinaron que no se renovaran las cesiones. Como reiteradamente viene estableciendo esta Sala, es necesaria la motivación para que el administrado conozca el fundamento y circunstancias del acto que le interesa, y ello con la necesaria amplitud para su debido conocimiento y posterior defensa, por lo que la falta de dicha motivación supone infracción del derecho fundamental a la tutela efectiva.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo
art.43.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	3

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

MOTIVACIÓN

Fundamento y finalidad

Inexistente, insuficiente

Ausencia total de motivación

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

En el proceso contencioso-administrativo

Supuestos diversos

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de apelación

Legislación

Aplica art.43.1 de Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo

Cita art.43.1 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.9.1, art.103.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STS Sala 4ª de 26 mayo 2000 (J2000/13903)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 diciembre 2002 (J2002/118174)

Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - MOTIVACIÓN - Amplitud, suficiencia por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 diciembre 2004 (J2004/236772)

Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - MOTIVACIÓN - Amplitud, suficiencia por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 octubre 2004 (J2004/271847)

Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - MOTIVACIÓN - Amplitud, suficiencia por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 abril 2005 (J2005/155873)

Citada en el mismo sentido por STSJ Valencia Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 diciembre 2006 (J2006/419381)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-León (Vall) Sala de lo Social de 22 marzo 2006 (J2006/47811)

Citada en el mismo sentido por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 marzo 2006 (J2006/78801)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Social de 20 marzo 2007 (J2007/124781)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 27 junio 2007 (J2007/169023)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cast-La Mancha Sala de lo Social de 2 julio 2007 (J2007/213402)
Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 abril 2007 (J2007/26861)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 enero 2007 (J2007/61141)
Citada en el mismo sentido por STSJ Asturias Sala de lo Social de 23 mayo 2008 (J2008/193707)
Citada en el mismo sentido por STSJ Baleares Sala de lo Social de 25 junio 2009 (J2009/151657)
Citada en el mismo sentido sobre ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS - FORMALIDADES - En general por STSJ Andalucía (Sev) Sala de lo Social de 2 junio 2009 (J2009/177327)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Social de 29 mayo 2009 (J2009/205606)
Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Social de 26 octubre 2009 (J2009/276721)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 30 septiembre 2011 (J2011/225530)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 septiembre 2011 (J2011/270809)
Citada en el mismo sentido por STSJ Aragón Sala de lo Social de 10 febrero 2012 (J2012/16188)

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Junio de mil novecientos noventa y nueve.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de apelación núm. 8284/92 interpuesto por la ADMINISTRACION DEL ESTADO, representada por Abogado del Estado, contra la sentencia dictada con fecha 24 de febrero de 1992 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla en el recurso núm. 1509/88, sobre renovación de cesiones de terrenos de dominio público para pastos y cultivos de secano y de arroz; siendo parte apelada D. José Carlos, que no se ha personado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- D. José Carlos interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla el recurso contencioso-administrativo núm. 1509/88 contra los acuerdos de la Junta del Puerto de Sevilla y Ría del Guadalquivir, de 25 de mayo de 1987, y de la Dirección General de Puertos y Costas, de 12 de mayo de 1987, que acordaron la no renovación de las "cesiones de terrenos de dominio público para pastos y cultivos de secano y de arroz, que fueron autorizadas por la Junta del Puerto en sesiones de 14 de febrero, 20 de marzo, 8 y 20 de mayo, 25 de junio y 30 de julio de 1.986" y requirieron a los cesionarios "para que se abstuvieran de sembrar, dejando libre el terreno, y para el caso de que hubieran procedido a la siembra lo dejaran libre, una vez recogida la cosecha sembrada, absteniéndose de efectuar una nueva siembra". Impugnaba asimismo la desestimación tácita del recurso de alzada contra las mismas interpuesto ante el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. En su escrito de demanda, de 28 de octubre de 1991, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó se dictase sentencia "por la que con estimación de las pretensiones de mi representado declare no ajustada a derecho la resolución de no renovar las concesiones de aprovechamiento del dominio público para el cultivo de arroz, secano y pastoreo y el derecho de D. José Carlos a que se dé trámite a su solicitud en la forma prevista legalmente por la normativa aplicable, condenando a la Administración demandada con expresa imposición de las costas del recurso".

SEGUNDO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda el 15 de noviembre siguiente alegando los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala dictase sentencia "desestimando íntegramente el recurso formulado".

TERCERO.- No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla dictó sentencia con fecha 24 de febrero de 1992, cuya parte dispositiva es como sigue:"FALLAMOS: Que estimando en parte el recurso formulado por D. José Carlos contra las resoluciones que recoge el primero de los Fundamentos de Derecho de esta sentencia declaramos la nulidad de dichas resoluciones, con desestimación de la pretensión que también formula en la demanda de que se tramite su solicitud de cesión. Sin costas".

CUARTO.- Contra dicha sentencia se interpuso por el Abogado del Estado el presente recurso de apelación, seguido ante esta Sala con el núm. 8284/92, solicitando en su escrito de alegaciones la revocación de la misma "en el extremo relativo a la declaración que hace de nulidad de las resoluciones impugnadas". La otra parte no se ha personado.

QUINTO.- Por Providencia de 3 de junio de 1999 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 17 del mismo mes, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de este recurso de apelación la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en virtud de la cual se estimó en parte la demanda formulada por D. José Carlos, y se anularon las resoluciones de la Junta del Puerto de Sevilla y Ría del Guadalquivir y del el Servicio de Costas de Sevilla por las que se acordó "no renovar las cesiones administrativas de aprovechamiento de terrenos para cultivo de arroz, secano y pastoreo, que fueron autorizadas por la Junta del Puerto en sesiones de 14 de febrero, 20 de marzo, 8 y 20 de mayo, 25 de junio y 30 de julio de 1.986,

así como que se requiera a los cesionarios para que se abstengan de sembrar, dejando libre el terreno, y para el caso de que hubieran procedido a la siembra lo dejen libre, una vez recogida la cosecha sembrada, absteniéndose de efectuar una nueva siembra".

SEGUNDO.- Esta Sala, en sus sentencias de 14 de abril, 5 de mayo, 12 de mayo, 14 de septiembre y 11 de noviembre de 1.994, y en las más recientes de 19 de noviembre de 1998, 11 de diciembre de 1.998 y 17 de febrero de 1999, se ha pronunciado sobre idéntica cuestión, suscitada por otros cesionarios afectados por similares resoluciones, partiendo del dato, también constatado en nuestro caso, de que los terrenos de autos venían cediéndose para cultivos desde años anteriores, de suerte que la cesión hecha en 1.986 no fue un hecho aislado, sino un eslabón de una larga cadena que ha de ser observada en su integridad.

Las indicadas sentencias mantuvieron que:

a)"Los actos originarios impugnados debieron ser motivados, porque esa quiebra de anteriores renovaciones significaba dar al traste con el criterio seguido en actuaciones precedentes. A este caso se refiere la letra c) del núm. 1 del artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 , para imponer la motivación".

b)"La motivación no existe en los actos administrativos impugnados, porque ésta es la hora en que el interesado y la Sala de Sevilla y este Tribunal Supremo desconocen qué razones de interés público (económicas, ecológicas, posibles destinos distintos de las fincas, etc.) fueron las que determinaron que no se renovara lo que siempre se había renovado".

c)"Las razones expuestas por la representación de la Administración apelante no desvirtúan la fundamentación de la sentencia ya que las resoluciones impugnadas no contienen extremo alguno que justifique el cambio de criterio de la Administración en la renovación de la cesión anual de las parcelas de dominio público para ser cultivo o pastor por el demandante. Ni el traspaso de competencias en esa materia explica en modo alguno, por la mera alusión al mismo en la resolución impugnada, el acuerdo de no renovar como tampoco en las resoluciones recurridas se da motivo alguno de ese acuerdo que venía a alterar una situación jurídica preexistente, no obstante los claros términos de los contratos anuales de cesión expresivos no sólo del carácter de dominio público de la parcela sino del carácter precario de la cesión que se limitaba a un año agrícola e insistía en que el cesionario venía obligado a dejar el terreno libre y desocupado en favor del organismo que acordaba la cesión y en el carácter discrecional de la prórroga a petición del cesionario".

d)"La realidad de las renovaciones que se han producido anualmente durante treinta años, si bien -como se expone en la sentencia apelada- no lleguen a generar derecho de renovación alguno, trasciende a la actuación administrativa obligándola a motivar suficientemente su cambio de criterio. El sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y el control que corresponde a los Tribunales de la legalidad de la acción administrativa y de ese sometimiento a la Ley demandan la motivación de los actos administrativos en garantía de la seguridad jurídica, de la igual aplicación de la Ley y del derecho a la igual protección jurídica (art. 9.1 y 103.1 de la Constitución EDL 1978/3879). Pero con independencia de estas funciones, esta Sala viene reiteradamente insistiendo en la necesidad que el administrado conozca el fundamento, circunstancias o motivos del acto que le interesa y que debe realizarse con la amplitud necesaria para su debido conocimiento y posterior defensa (sentencias de 9 de Febrero de 1987 y 17 de Noviembre de 1988) con lo que la motivación del acto administrativo se conecta con el derecho fundamental a la tutela efectiva y al derecho de defensa".

TERCERO.- Al igual que concluimos en aquellas sentencias, la ausencia en los actos administrativos impugnados de la motivación que justificara el cambio de criterio de la Administración constituye el defecto esencial de forma determinante de su anulabilidad. La sentencia apelada que así lo declara está ajustada a derecho y, en consecuencia, el recurso de apelación ha de ser desestimado.

CUARTO.- No ha lugar a imponer las costas, al no concurrir temeridad o mala fe en la conducta procesal de las partes.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

FALLO

Que debemos desestimar el presente recurso de apelación número 8284/92, interpuesto por la representación de la Administración General del Estado contra la sentencia de 24 de febrero de 1992, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla en su recurso número 1509 de 1988; sin expresa condena en costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Fernando Ledesma Bartret.- Fernando Cid Fontán.- Oscar González González.- Segundo Menéndez Pérez.- Manuel Campos Sánchez-Bordona. Rubricados.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretaria de la misma certifico.