

## **JURISPRUDENCIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Fernando González Botija

Dpto. Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid  
*dp143@ucm.es*

STS DE 6 DE JUNIO DE 2014, RECURSO NÚM. 88/2012  
(PONENTE: EDUARDO CALVO ROJAS)

El Tribunal Supremo no ha admitido el recurso de la Junta de Castilla y León y de la empresa Distiller que solicitaba la autorización ambiental integrada para un proyecto de instalación de la planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos en el término municipal de Ólvega, en la provincia de Soria. El Alto Tribunal entiende que falta el presupuesto necesario consistente en la existencia de unos planes de gestión que concreten los lugares para la posible instalación.

STS DE 27 DE MAYO DE 2014, RECURSO NÚM. 284/2012  
(PONENTE: MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA)

El Tribunal Supremo rechaza los recursos de los ayuntamientos de Ascó (Tarragona) y Yebra (Guadalajara) contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011, que eligió a Villar de Cañas (Cuenca) como emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad. La sentencia indica que el criterio de la Comisión interministerial que elevó la propuesta —y que puntuó en cuarto lugar a Villar de Cañas, justo por detrás de Ascó y Yebra— no era vinculante para el gobierno, que motivó la decisión en el consenso que la candidatura de Villar de Cañas reunía del ayuntamiento de la localidad y la Junta de Castilla-La Mancha. Por ello la decisión del gobierno fue lícita.

STS DE 5 DE MAYO DE 2014, RECURSO NÚM. 4301/2011  
(PONENTE: EDUARDO CALVO ROJAS)

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha inadmitido el recurso de casación interpuesto por el gobierno de Canarias contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias en la que dio la razón a la Asociación Las Caletas para la Defensa del Medio Ambiente (ACAPAM) al considerar ilegal la autorización ambiental para la ampliación de la central térmica de Punta Grande, por parte de Unión Eléctrica de Canarias, en el término municipal de Arrecife, en Lanzarote.

En su recurso al Supremo, el gobierno canario aduce que la finalidad de la autorización ambiental integrada es muy clara y no incluye legalizaciones o autorizaciones en materia urbanística; por otra parte, que de los informes urbanísticos obrantes en el expediente «no se puede deducir un pronunciamiento desfavorable que conlleve la finalización anticipada del procedimiento y el archivo, ni son ambiguos ni sesgados, y, en fin, que no existe desviación de poder alguna, pues la actuación de la Comunidad Autónoma se limitó a determinar y ratificar que las instalaciones cumplen con los requisitos que la normativa medioambiental define en la Ley 16/2002».

Añade la sentencia que si a principios de los años noventa se abrió la Central y desde entonces ha ido ampliándose sin respetar la colindancia de un núcleo de población, lo que no puede pretenderse es legalizarla ahora, cuando resulta de aplicación una normativa más estricta que la de entonces y de la que resulta la exigencia de adaptación de las instalaciones existentes antes de octubre de 2007. Asimismo, considera que «la actuación de la Administración autonómica, en línea con las del Cabildo de Lanzarote y el ayuntamiento de Arrecife, ha pretendido la legalización de la única central térmica de la isla eludiendo cuestiones que debieron ser resueltas en el propio expediente».

STS DE 5 DE MAYO DE 2014, RECURSO NÚM. 2760/2012  
(PONENTE: MARÍA DEL PILAR TESO GAMELLA)

La Sala Tercera del Tribunal Supremo ha estimado un recurso de casación planteado por el ayuntamiento de Madrid contra la Sentencia del TSJ de Madrid de 19 de abril de 2012 en relación con la Ordenanza reguladora

de veladores y quioscos de hostelería. En contra de lo alegado por la Asociación de Empresarios del Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid, el Supremo indica que no es ni discriminatorio, ni injustificado, ni desproporcionado, que la ordenanza no incluya a discotecas y salas de fiestas entre los establecimientos en los que no se permiten ese tipo de terrazas.

STS DE 29 DE ABRIL DE 2014, RECURSO NÚM. 742/2013  
(PONENTE: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS)

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha dictado una sentencia en la que modifica su doctrina sobre la consideración jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RRPPT) de la Administración del Estado y los organismos directamente dependientes de la misma. La resolución establece que dichas relaciones deben conceptuarse «a todos los efectos» como actos administrativos, con la consecuencia de que no cabe contra las mismas el recurso de casación ante el propio Supremo. Ello rectifica la jurisprudencia seguida hasta la fecha, que asimilaba las RRPPT a disposiciones generales a los efectos del recurso de casación. La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Vicente Conde, resuelve el recurso planteado por un funcionario contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su demanda contra un acuerdo de una Comisión interministerial del año 2002 que modificó la RPT de personal funcionario de las Gerencias del Catastro. La resolución recoge que, desde su introducción en la Ley de 1984, las RRPPT han planteado dificultades a la jurisprudencia en cuanto a la caracterización jurídica de esta figura «insegura y no siempre coherente», por lo que suponía un lastre para el objetivo de seguridad jurídica. La sentencia especifica que sus consideraciones se refieren a las RRPPT de la Administración del Estado y organismos dependientes, pero no a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, donde deberá estar-se, como factor principal para cualquier posible análisis, a lo que disponga la Ley de Función Pública de cada Comunidad Autónoma. Los magistrados señalan que la RPT «no es un acto ordenador, sino un acto ordenado mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella». Tras su argumentación indica que la RPT es un acto administrativo y no una disposición general, por lo que no cabe su apertura a la casación. Por ello declara no haber lugar al recurso planteado por el funcionario.

La sentencia cuenta con el voto particular de dos de los seis magistrados de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso que la ha dictado. Nicolás Maurandi y Pablo Lucas Murillo de la Cueva discrepan de sus compañeros y consideran que la interpretación ahora abandonada por el Supremo —que asimilaba las RRPPT a disposiciones generales— era «más respetuosa con el derecho de los empleados públicos a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos». Añaden que con el giro jurisprudencial que se da ahora queda excluido tanto el acceso a la casación de las sentencias pronunciadas sobre ellas como su impugnación indirecta. Para estos dos magistrados no cabe reducir las RRPPT a la condición de acto administrativo aunque tampoco quepa equipararlas plenamente a disposiciones generales. Entienden, en contra de sus compañeros, que su no clasificación en ninguna de esas categorías tradicionales no entrañaba inseguridad jurídica.

STS DE 2 DE ABRIL DE 2014, RECURSO NÚM. 270/2012  
(PONENTE: MANUEL VICENTE GARZÓN HERRERO)

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha estimado el recurso contencioso-administrativo del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura contra la Administración General del Estado y contra la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que pide la anulación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 2012 sobre la aprobación de las nuevas tarifas que entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOE*, el 8 de marzo de 2012. El Sindicato de Regantes alegó en su recurso la naturaleza jurídica de la tarifa, señalando su condición de tasa. Asimismo, que la nueva tarifa se olvida de las medidas beneficiosas aprobadas en una serie de decretos-leyes de declarar exentos los gastos fijos y los variables de la anterior tarifa a los usuarios, en compensación por la situación de sequía que hubo durante los ejercicios 2005 a 2009, dando cuenta del «injustificado cambio de criterio que efectuaba la Administración». El régimen económico de explotación del Acueducto Tajo-Segura comprende unos gastos fijos de funcionamiento (incluyen los de mantenimiento del servicio, conservación de obras e instalación, administración y generales de organismos gestores) y unos gastos variables (gastos de adquisición de agua, consumo de energía y servidumbres de peso establecidas). Sobre la forma de calcular los gastos fijos, la Sala recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 1999

(núm. 735/1995) donde manifestó que la Ley dispone de «una previsión anual de los gastos de funcionamiento necesarios para efectuar la explotación» que obliga a la «liquidación formal del presupuesto o a la toma en consideración de su resultado». Y en cuanto a los gastos variables de funcionamiento, la sentencia citada señaló que «son gastos de carácter proporcional al volumen de agua suministrada». Se trata de efectuar una distribución entre la suma a que ascienda la previsión de los gastos variables de funcionamiento indicados y la también previsión sobre el volumen del agua que pueda suministrarse o vaya a ser suministrada. El día 20 de enero de 2012 la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura confeccionó la propuesta de tarifas del ejercicio 2011 que incluyeron los gastos fijos del trasvase y sus respectivas liquidaciones parciales, las cuales se calcularon «como diferencia entre las cantidades facturadas en el ejercicio correspondiente y gastos realmente efectuados en ese ejercicio», descontando, además, los importes facturados durante los ejercicios precedentes. Idéntico criterio se siguió en relación con los gastos variables de funcionamiento. Las nuevas tarifas aprobadas se elaboraron, por tanto, teniendo en cuenta «tanto la previsión de gastos fijos y variables de funcionamiento como la liquidación de los presupuestos anteriores pendientes de liquidación». Consideraron, entre otras partidas, tanto la realidad y previsión de gastos fijos y variables de funcionamiento de los ejercicios anteriores como la liquidación de los presupuestos de tales años que aún no habían sido ajustados formalmente. Por ello, la Sala estima el recurso no porque exista un precedente administrativo y, por tanto, no pudiera cambiarse de criterio, sino porque en las liquidaciones parciales resultantes de la aplicación de aquéllas se estaban incluyendo gastos que legalmente no eran exigibles al haber sido declarados exentos.

STS DE 31 DE MARZO DE 2014, RECURSO NÚM. 400/2013  
(PONENTE: PABLO MARÍA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA)

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha desestimado el recurso planteado por varios vecinos de la urbanización Ciudad Santo Domingo de Madrid que consideraban lesionado su derecho a la vida, integridad física y moral por la exposición al ruido por el sobrevuelo a baja altura de aeronaves que aterrizan o despegan del aeropuerto de Barajas. El Supremo señala que la incidencia del ruido en la salud de los recurrentes no alcanza los niveles de gravedad que son necesari-

rios para que pueda tenerse por producida la lesión del derecho a la integridad física que les reconoce el art. 15 de la Constitución. Y añade que toma su decisión con independencia de las pretensiones que puedan articular los recurrentes en defensa de su derecho a la protección de la salud, distinto al derecho fundamental a la integridad física y sobre el cual no puede pronunciarse en este procedimiento. El Supremo estima el recurso de los afectados contra la Sentencia del TSJ de Madrid sobre el caso, porque hubo aspectos del recurso sobre los que no se pronunció, pero al entrar a ver el fondo de la demanda la desestima igualmente por los motivos señalados.

STS DE 14 DE MARZO DE 2014, RECURSO NÚM. 2583/2012  
(PONENTE: EDUARDO CALVO ROJAS)

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha decretado la nulidad del Plan General de Ordenación Municipal de Las Palmas de Gran Canaria del año 2000 en lo relativo a la categorización de los terrenos de la zona del canódromo como suelo urbano no consolidado, pese a que se reconocía como área de edificabilidad agotada. Del mismo modo, anula el Plan Especial de Ordenación «El Canódromo» aprobado por el ayuntamiento en el año 2003, ya que tenía su cobertura en el Plan General. La Sala estima parcialmente el recurso de la asociación de vecinos Ciudad Alta que pleiteó contra el ayuntamiento cuando pasó de considerar el suelo del canódromo como urbano consolidado a no consolidado, avalando la construcción de torres de viviendas en la zona. Según los recurrentes, no fue la necesidad de construir una vía subterránea en la zona —como alegaba la corporación—, sino la de permitir una intensa edificabilidad destinada al uso residencial, cuya entrega a una empresa privada había previamente pactado mediante un convenio urbanístico. La sentencia da la razón a la asociación en cuanto a la falta de justificación y de motivación de los planes y el cambio de categorización del suelo, pero no aprecia «desviación de poder» en la actuación administrativa. Según la Sala, con los elementos de prueba disponibles no se ha acreditado que la actuación administrativa responda a los fines espurios alegados por los recurrentes. El Supremo muestra además su discrepancia con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias por incluir «de manera innecesaria», en la sentencia de instancia, la consideración de que, fuese cual fuese el pronunciamiento judicial, carecería de eficacia práctica, pues las determinaciones

aplicables al canódromo serían las contenidas en el Plan General de Ordenación de 2005. «Precisamente por no haber sido objeto de enjuiciamiento esa adaptación básica del Plan General aprobada el 9 de marzo de 2005, ningún juicio cabe aventurar acerca de la ordenación que en él se establece, ni en sí misma considerada, ni en su relación con las determinaciones del Plan General de 2000 y del Plan Especial de 2003 que hemos declarado nulas», explica al respecto el Supremo.

STS DE 20 DE FEBRERO DE 2014, RECURSO NÚM. 2555/2011  
(PONENTE: EDUARDO CALVO ROJAS)

El Tribunal Supremo ha declarado nulo el Plan Parcial «Zona Norte Camino de La Raya de Candeleda» —aprobado por acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Ávila de 9 de octubre de 2006— y, acogiendo la impugnación formulada por vía indirecta contra las Normas Urbanísticas del municipio de Candeleda —aprobadas por acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de 20 de octubre de 2001—, declara asimismo su nulidad en cuanto clasifican los terrenos (unas 27 hectáreas) del sector al noroeste del núcleo de Candeleda (en la terminología del Plan Parcial «Zona al Norte del Camino de la Raya») como suelo urbanizable no delimitado. La sentencia del Supremo resuelve en este sentido por «falta de justificación de la clasificación del suelo» y «por no haberse reiterado la información pública, pese a que durante su tramitación se introdujeron modificaciones sustanciales». El Alto Tribunal acepta así el recurso de casación interpuesto por la Asociación para la Protección del Medio Natural de Candeleda Cinclus.

STS DE 6 DE MARZO DE 2014, RECURSO NÚM. 4492/2012  
(PONENTE: JORGE RODRÍGUEZ ZAPATA PÉREZ)

La Sala de lo Contencioso del TS ha estimado la denuncia de la Federación de Servicios Públicos de UGT (FSP-UGT) contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en septiembre de 2012 en relación con los servicios mínimos en el ámbito de la seguridad privada decretados por el Ministerio del Interior para la huelga general del 29 de marzo de 2012. UGT sostuvo en su demanda que dicha resolución infringía el derecho a la huelga que reconoce el

art. 28.2 de la Constitución al tachar de desproporcionados los porcentajes de personal que debían prestar servicio en hospitales, juzgados, tribunales y dependencias de las Administraciones Públicas. La resolución se basaba en la obligatoriedad, por esenciales, de los servicios de vigilancia y protección de personas y bienes por la amenaza terrorista y por tener recursos de seguridad pública insuficientes. Asimismo, al ser una huelga general se precisaba mayor vigilancia para que se desarrolle pacíficamente. La Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional estimó parte del recurso de UGT y afirmó que, si bien la resolución contenía un conjunto de apreciaciones acerca del concepto de servicios esenciales, «no justifica la determinación del carácter obligatorio durante el desarrollo de la huelga de los servicios de seguridad privada sin más razones que la de considerar que se trata de servicios esenciales». Por ello entendió la Sala que «contiene una justificación que no satisface el canon de motivación exigido constitucionalmente». Respecto a la falta de proporcionalidad de los servicios mínimos alegada por UGT, la Audiencia Nacional indicó la dificultad de definir el punto de equilibrio entre el «interés general de la comunidad y el derecho de los trabajadores», haciéndose preciso «fijar unos servicios mínimos superiores a los que correspondería en el caso de una huelga específica o de ámbito más reducido». Ahora, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo da la razón al sindicato y anula la sentencia de la Audiencia Nacional por «dar por buenas unas apreciaciones absolutamente generales e indeterminadas que hacen abstracción de las circunstancias específicas de la huelga en cada uno de los sectores de actividad en los que intervienen los trabajadores de la seguridad privada». Por último, señala la Sala que la «carencia de motivación de los porcentajes mencionados determina la nulidad» de tal disposición.

STS DE 18 DE FEBRERO DE 2014, RECURSO NÚM. 3452/2011  
(PONENTE: LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ)

La Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo ha confirmado la sanción de 165.000 euros a una bodega por utilizar el término «txacoli» en el etiquetado de su vino sin pertenecer a ninguna de las tres denominaciones de origen de txacoli existentes. La sanción obliga, asimismo, a modificar el etiquetado indebido. El Tribunal Supremo rechaza así el recuso de la bodega, que alegó que su vino tenía la misma composición química que los pertenecientes a la denominación y argumentó ade-

más que «txacoli» no es un método de elaboración específico. La sentencia indica que «txacoli» es considerado una «mención tradicional» no por su método de elaboración, sino por la existencia de tres denominaciones de origen protegidas.

SSTS DE 29 DE ENERO DE 2014, RECURSOS NÚMS. 2419  
Y 2940/2011 (PONENTES: EDUARDO CALVO ROJAS  
Y JOSÉ JUAN SUAY RINCÓN)

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha desestimado los recursos presentados por la Junta de Extremadura, la entidad Marina Isla Valdecañas, S. A., y los ayuntamientos cacereños de El Gordo y Berrocalejo contra las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que declararon nulos el decreto y el Proyecto de Interés Regional (PIR) que dio lugar al complejo turístico extremeño Marina Isla de Valdecañas. La decisión del Supremo confirma las resoluciones del TSJ de Extremadura que ordenaron «la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubieran ejecutado con fundamento en el mismo». El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dio la razón a dos organizaciones, Asociación para la Protección de los Recursos Naturales de Extremadura (ADENEX) y Ecologistas en Acción-CODA, que habían impugnado el decreto que aprobó dicho Plan de Interés Regional. Ahora, en dos sentencias de contenido similar, el Supremo valida todos los argumentos empleados por el TSJ de Extremadura al subrayar que «explica pormenorizadamente por qué debe considerarse insuficiente la motivación del decreto de aprobación del Proyecto de Interés Regional». En ese sentido destacó la falta de motivación en lo relativo a la incidencia socioeconómica del PIR y al cambio de clasificación de terrenos que son suelo no urbanizable especialmente protegido. Los terrenos donde se ha construido el complejo urbanístico están incluidos en la Red Natura 2000. La sentencia del Supremo recuerda que la jurisprudencia, puesta en relación con la normativa comunitaria europea sobre protección ambiental, «deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedores de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de

especial protección». El decreto impugnado fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en fecha 10 de abril de 2007. Supuso la aprobación definitiva del PIR que dio lugar a la reclasificación y ordenación de terrenos situados en el embalse de Valdecañas, en términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres. El destino era la construcción del «Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas».