

58222/98 - Mercedes

*Matilde Sanz Estrada*  
*Procurador de los Tribunales*

*C/ José Ortega y Sasset, 85, 3º B Dcha.*  
*28006 - Madrid*  
*Tlf.: (91) 402 14 02*  
*Fax.: (91) 402 15 73*

27 ENE. 2004 N.O X 51

MADRID, 27 de Enero de 2004

**DON JOSE FERNANDO CORNEJO PABLOS**  
**Abogado**  
**FRANCISCO DE ROJAS, 2**  
**28010 MADRID**

Estimado compañero:

En relación con los autos RECURSO DE CASACION numero 8/2104/00, del TRIBUNAL SUPREMO SALA TERCERA DE LO CTCIOSO-ADMVO SECC.7ª de MADRID,seguidos a instancia de nuestro cliente ASOCIACION ORBIGO-TUERTO frente a . ENTIDAD CONSORCIO GESTION RESIDUOS SOLID:.

Adjunto te remito copia de la sentencia dictada en el expediente de referencia, y que me ha sido notificada en el día de hoy.

Te mantendré informado de cuantas novedades se produzcan, sin otro particular, recibe un cordial saludo.

ANEXO: Documentación indicada.-

M/REF: 2000/ 42



**RECURSO CASACIÓN Num.: 2104/2000**

**Votación: 21/10/2003**

**Ponente Excmo. Sr. D. : Pablo Lucas Murillo de la Cueva**

**Secretaría Sr./Sra.: Aurelio Burgos de Andrés**

**SENTENCIA**

**TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: SÉPTIMA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Enrique Cancer Lalanne**

**Magistrados:**

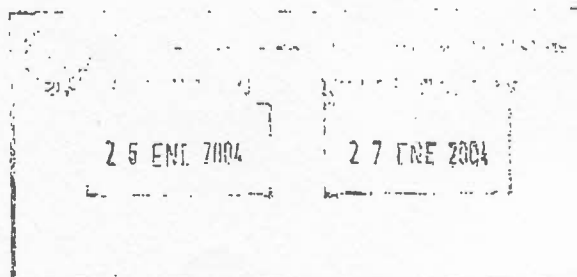
**D. Manuel Goded Miranda**

**D. Juan José González Rivas**

**D. Fernando Martín González**

**D. Nicolás Maurandi Guillén**

**D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva**



En la Villa de Madrid, a doce de Enero de dos mil cuatro.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Séptima por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación nº 2104/2000 interpuesto por la ASOCIACION ORBIGO-TUERTO, representada por la procuradora doña MATILDE SANZ ESTRADA, contra el Auto nº 2713 dictado con fecha 17 de diciembre de 1999



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Recurso de casación nº 2104/2000

por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, recaído en recurso nº 319/1999, sobre nulidad de lo actuado en el expediente de concurso para la adquisición de terrenos para planta de residuos.

Ha comparecido, como parte demandada, el CONSORCIO PROVINCIAL PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS DE LA PROVINCIA DE LEÓN, representado por la procuradora doña SOFIA PEREDA GIL.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En su parte dispositiva, el Auto recurrido dice: "La Sala resuelve declarar la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, sin hacer expresa imposición de las costas."

**SEGUNDO.-** Contra dicho Auto ha interpuesto recurso de casación doña. Matilde Sanz Estrada, en representación de la Asociación Órbigo-Tuerto. En el escrito de interposición, después de exponer los motivos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala "dicte sentencia en la que entrando a resolver sobre la controversia litigiosa, declare:

A) La existencia de actividad administrativa susceptible de impugnación en relación con el Recurso nº 319/99 seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Castilla y León, por desestimación por silencio de la petición de nulidad de actuaciones del expediente de Convocatoria del Concurso para la adquisición de terrenos destinados a la instalación de la Planta de Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de León de fecha 30 de Diciembre de 1.997, así como desestimación por silencio de la solicitud subsidiaria de declaración de no ser ajustada a Derecho la oferta de terrenos efectuada por particulares en San Román de La Vega, y denegación de información relativa a los documentos obrantes en el expediente administrativo.

B) Y la obligación de la Sala "a quo" de sustanciar el recurso interpuesto para en su día dictar sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada en dicho recurso."

**TERCERO.-** Admitido a trámite el recurso, se remiten las actuaciones a la Sección Tercera y, por Providencia de 25 de octubre de 2001, se da traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que formalice su oposición.

**CUARTO.-** Evacuando el traslado conferido, doña Sofia Pereda Gil, en representación del Consorcio Provincial para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León, presentó escrito, con fecha 5 de

Recurso de casación nº 2104/2000



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

diciembre de 2001, en el que formuló las alegaciones que consideró oportunas y solicitó a la Sala "dicte en su día sentencia que desestime el recurso interpuesto, en su caso por la concurrente (sic) de las causas de no admisibilidad invocadas en esta oposición, con condena en costas de la entidad recurrente."

**QUINTO.-** De conformidad con las normas de reparto que operan en la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se remiten las actuaciones a esta Sección Séptima y, por Providencia de 18 de junio de 2003, se señala para la votación y fallo el día 21 de octubre de 2003.

**SEXTO.-** Con fecha 22 de octubre de 2003 se dictó Providencia del siguiente tenor literal: "Con suspensión del plazo para dictar Sentencia, óigase a las partes por plazo de diez días para que formulen alegaciones sobre la posible concurrencia de lās siguientes causas de inadmisión: defectuosa preparación y pérdida del objeto del recurso, de conformidad con el artículo 93.2.a) y d) de la Ley de la Jurisdicción."

Evacuando el traslado conferido, las partes presentaron sendos escritos que quedaron unidos a los autos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Magistrado de la Sala.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La Asociación Órbigo-Tuerto pretende que anulemos la decisión de la Sala de Valladolid de inadmitir su recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio por el Consorcio Provincial para la Gestión de los Recursos Sólidos Urbanos de la Provincia de León de su petición de nulidad de lo actuado en el expediente derivado de la convocatoria del concurso para la adquisición de terrenos destinados a la instalación de la Planta de Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia, de fecha 30 de diciembre de 1997, y de su solicitud de que se declarase contraria a Derecho la oferta de terrenos efectuada por particulares en San Román de la Vega. Igualmente, impugna la negativa, también por silencio, a facilitarle los documentos obrantes en el expediente administrativo que había pedido. Dicha inadmisión se produjo por Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid de 17 de diciembre de 1999.

La Sala de instancia resolvió en ese sentido por considerar que concurría la causa prevista en el artículo 51.1 c) de la Ley de la Jurisdicción. Es decir, porque se había recurrido una actividad administrativa que no era

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Recurso de casación nº 2104/2000

susceptible de impugnación. Y es que, combatiendo actos presuntos, la recurrente no había aportado en su momento la certificación requerida por el artículo 44 de la Ley 30/1992, en su redacción anterior a la reforma que introdujo la Ley 4/1999, de 13 de enero.

**SEGUNDO.-** Ahora bien, el Consorcio Provincial para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León, en su escrito de oposición, plantea diversas causas por las cuales este recurso de casación debería, en su opinión, ser inadmitido. Debemos comenzar, por tanto, por su examen, ya que si hubiera de prosperar cualquiera de ellas, no sería necesario entrar a conocer de los motivos de casación.

La primera consiste en la extemporánea preparación del recurso. Extemporaneidad que se habría producido porque, dictado Auto de inadmisión, la Asociación Órbigo-Tuerto, en lugar de preparar en el plazo establecido el recurso de casación, recurrió en súplica contra aquél y del artículo 87.3 de la Ley de la Jurisdicción resulta que tal recurso no es procedente en este caso. No cabe acoger esta excepción pues, tal como se dice en el Auto de la Sección Primera de esta Sala de 12 de noviembre de 2001, pese al tenor literal de la inicial redacción del apartado tercero del artículo 87 de la Ley de la Jurisdicción, ha de aplicarse la exigencia de interponer con carácter previo a la preparación del recurso de casación el de súplica, no sólo a los autos a los que alude su apartado segundo, sino también a los enunciados en el primero. Esto es, por otra parte, lo que disponía el artículo 94.2 de la anterior Ley de la Jurisdicción, y así lo ha venido a explicitar la disposición final décimo cuarta de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, que es la que aporta la redacción vigente del precepto. Así, pues, habiéndose presentado el escrito de preparación del recurso de casación dentro de los diez días siguientes a la notificación del Auto que desestimó el recurso de súplica, no cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión opuesta.

La segunda causa de esta naturaleza que opone el Consorcio, invocando los artículos 89.2 y 86.4 de la Ley de la Jurisdicción, consiste en la defectuosa preparación del recurso de casación por no justificar el escrito correspondiente que la resolución judicial que se pretende contraria a Derecho incurre en la infracción de una norma estatal o europea y que esa infracción es relevante y determinante del fallo.

Es verdad que la vigente Ley de la Jurisdicción ha extendido este requisito que con anterioridad solamente se exigía para los recursos de casación contra Sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de actos o disposiciones de las Administraciones Autonómicas a todas las de ese tipo con independencia de quien sea el autor de los mismos. Sin embargo, ni antes se exigía ni ahora es necesario cuando el recurso de casación se dirige contra alguno de los autos susceptibles de ser impugnados por este cauce. En efecto, en el artículo 87 se dice que el recurso de casación cabe contra autos "en los mismos supuestos previstos en el artículo anterior",



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Recurso de casación nº 2104/2000

que es en el que se indica cuando procede contra las sentencias. Y esta Sala ha dicho (Auto de la Sección Primera de 2 de octubre de 2003) que esa remisión "debe entenderse hecha exclusivamente a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 86, que son precisamente los que delimitan el recurso de casación. El apartado 4 del artículo 86 ni amplía ni reduce el ámbito del recurso de casación, de aquí que se venga entendiendo que se trata, a estos efectos, de una "norma neutra", inoperante respecto a la remisión que el artículo 87.1 hace al artículo 86 (Autos de 20 de noviembre de 2000, 22 de enero de 2001 o 9 de septiembre de 2002, entre otros)".

En consecuencia, no cabe hablar de defectuosa preparación por la razón apuntada por el Consorcio Provincial. Y, puestos a despejar el camino que nos lleva a entrar en el examen de los motivos de casación, tampoco podemos estimar que el recurso esté mal interpuesto, como se afirma en el escrito de oposición, diciendo que no cita los preceptos infringidos y que los que alega no guardan relación con las cuestiones debatidas. Esto no es cierto porque, como se verá seguidamente, la Asociación Órbigo-Tuerto sí aduce las normas que, a su juicio, amparan su pretensión de que declaremos contraria a Derecho la decisión de la Sala de Valladolid.

**TERCERO.-** En efecto, en el motivo único que al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción formula la recurrente, se sostiene que el Auto de 17 de diciembre de 1999 ha infringido los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992 en relación con el artículo 3.1 del Código Civil y el artículo 24 de la Constitución, así como la jurisprudencia que los interpreta. Explica lo anterior del siguiente modo.

La Asociación, entre cuyos fines figura la protección del medio ambiente y está integrada por diversas Juntas Vecinales opuestas a la instalación de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos de la provincia de León en San Román de la Vega, pidió el 28 de agosto de 1998 al Consorcio que declarara la nulidad del expediente derivado de la convocatoria de un concurso público para la adquisición de terrenos destinados a la instalación de esa planta y, también, que declarara contraria a Derecho la oferta de terrenos realizada por particulares en el municipio de San Román de la Vega. Asimismo, el 1 de septiembre siguiente solicitó documentos e información obrantes en el expediente. El 15 de diciembre de 1998, al no haber recibido respuesta, entendió denegadas sus solicitudes e interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de León, el cual por providencia de esa misma fecha reclamó a la actora certificado de actos presuntos o copia de haberlo solicitado, de acuerdo con el artículo 44.5 de la Ley 30/1992. Y la recurrente lo pidió el día 18 de diciembre de 1998 aportándolo a las actuaciones. Alguna fechas más tarde, el 22 de diciembre, el Consorcio declaró desierto el concurso y resolvió adquirir directamente a los propietarios que accedan a ello los terrenos necesarios para la planta e iniciar el procedimiento de expropiación forzosa preciso. La Asociación pidió el 11 de enero de 1999 la ampliación de su recurso a tales actos.

Habiéndose inhibido el Juzgado y resuelta la cuestión de competencia

*Hispanic  
del  
recurso  
bien  
causada  
|  
des  
hacer*

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Recurso de casación nº 2104/2000

a favor de la Sala de Valladolid, ésta, en Auto de 19 de noviembre de 1999, denegó la ampliación solicitada al entender que los actos del Consorcio de 22 de diciembre de 1998 no suponían resolución expresa de las solicitudes de la actora ni guardaban conexión con los impugnados. Después planteó a la recurrente la posible existencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 51.1 c) de la Ley de la Jurisdicción, por no haber actividad administrativa impugnada. Y, oídas las partes, dictó el auto de inadmisión que se combate por entender que, como no se aportó en el momento de la interposición certificado de actos presuntos de fecha anterior a la misma, no había materia recurrible sin que la presentación posterior de la copia de la solicitud de ese documento cambiara las cosas, esto es, el incumplimiento en que había incurrido la Asociación del artículo 44 de la Ley 30/1992, pues "para acudir a la vía jurisdiccional era requisito apriorístico obtener el documento que acreditase el silencio de la Administración y es claro, por la cronología de los hechos ya descrita, que esto no ocurrió".

Dice la recurrente que la inicial omisión de la certificación de actos presuntos era perfectamente subsanable y que así lo debió entender la Sala de instancia a la vista del sentido que tiene la construcción del silencio administrativo ya que, forjada en protección del ciudadano, no puede volverse en su contra y terminar beneficiando a la Administración que incumple su obligación de resolver. Que el artículo 44 de la Ley 30/1992 no puede conducir a interpretaciones tan formalistas como la asumida por la Sala y que la modificación del régimen del silencio que ha traído consigo la Ley 4/1999 confirma lo que sostiene. Además, añade, en apoyo de su posición la doctrina del Tribunal Constitucional, del que cita su Sentencia 136/1995 sobre el acceso a la jurisdicción como aspecto del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24 de la Constitución, y la recogida en otras Sentencias del Tribunal Supremo sobre la interpretación de las normas en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales de manera que propicie un entendimiento restrictivo de las causas de inadmisibilidad y favorezca el enjuiciamiento del fondo (SSTS de 12 de febrero de 1992 y 13 de marzo de 1993).

Finalmente, apunta que, con independencia de la certificación, lo cierto es que al recurrir persistía la inactividad administrativa y que ésta sigue desde el momento en que no se pueden considerar, tal como dijo la Sala de Valladolid, resolución expresa de sus reclamaciones los acuerdos del Consorcio de 22 de diciembre de 1998. De manera que hay inactividad y se ha aportado la certificación en cuestión, con lo que se subsanó el inicial defecto. Por eso, el Auto que no lo considera así desconoce lo que señala la Sentencia de esta Sala de 7 de mayo de 1993 (casación 2055/1989) para la que "no puede considerarse razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales".

**CUARTO.-** El Consorcio, respecto al fondo del litigio, propugna la desestimación del recurso de casación. Lo hace en virtud de las alegaciones



Recurso de casación nº 2104/2000

que seguidamente resumimos: a) los efectos del silencio administrativo resultan expresamente condicionados por el artículo 44.2 de la Ley 30/1992 a la expedición de la certificación de actos presuntos y al vencimiento del plazo de veinte días que la Administración tiene para resolver; b) según la jurisprudencia constitucional, cita el Auto de 18 de diciembre de 2000, una resolución de inadmisión en los casos previstos por la Ley satisface las exigencias del derecho a la tutela judicial; c) la subsanación solamente supondría la suspensión del proceso en tanto se produce, pero, en este caso, dentro de los veinte días siguientes a la solicitud de certificación el Consorcio declaró desierto el procedimiento de concurso en el que se dedujeron las solicitudes de la Asociación, las cuales "habrían dado lugar, en su caso, al dictado de actos de trámite" y no a la actividad que el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción considera recurrible; d) la Asociación ha recurrido en vía jurisdiccional la resolución de fondo que concluyó el procedimiento de concurso, siguiéndose el correspondiente proceso.

**QUINTO.-** El motivo debe ser estimado porque el Auto de la Sala de Valladolid que acordó inadmitir el recurso contencioso-administrativo de la Asociación Órbigo-Tuerto descansa en una interpretación inadecuada, por formalista, del artículo 44 de la Ley 30/1992 que se traduce en la infracción del mismo y en la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por la Constitución del que es titular la recurrente. En efecto, el entendimiento que del régimen jurídico del silencio administrativo asume la resolución impugnada supone impedir el acceso a la jurisdicción por la falta de un requisito formal ciertamente subsanable y subsanada en el momento en que se dictó al Auto de 17 de diciembre de 1999. Sin embargo, es principio reiteradamente afirmado por la jurisprudencia constitucional y por la doctrina de este Tribunal Supremo que las normas deben ser interpretadas de la manera más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales lo cual, cuando de la tutela judicial se trata, significa, entre otras cosas, en positivo, que se facilite el acceso a ella y, en negativo, que no se lleve a cabo de manera que, en vez de procurarla, la dificulte.

En el presente caso, el Auto impugnado no ha tenido en cuenta esos criterios y ha hecho una aplicación incorrecta del artículo 44 de la Ley 30/1992. En efecto, lo que determina la existencia de los que esa Ley llama actos presuntos o, si se quiere, lo que permite entender desestimadas por silencio unas solicitudes dirigidas a la Administración es, conforme al artículo 43 de esa Ley, el transcurso del tiempo establecido legalmente para ello. Y aquí, como dice la recurrente, el tiempo había transcurrido cuando interpuso el recurso contencioso-administrativo. Por tanto, la Sala debió tenerlo presente y, atendiendo a la circunstancia de que la certificación a la que se refería aquél precepto tenía un carácter meramente instrumental, en ningún caso debió extraer la conclusión de que su falta de presentación convertía en irrecurrible la inactividad administrativa. Sobre todo, cuando era evidente que se había aportado pocos días después de la interposición del recurso copia de la solicitud de ese documento. A lo sumo y de no mediar este hecho habría procedido abrir un trámite de subsanación, conforme al artículo 138 de la Ley de la Jurisdicción, pero en ningún caso acordar la inadmisión. La modificación



Recurso de casación nº 2104/2000



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

de la regulación del silencio administrativo por la Ley 4/1999 --que suprime el requisito cuyo incumplimiento llevó a la Sala de Valladolid a pronunciarse por la inadmisión-- le ofrecía elementos adicionales para tomar una decisión distinta a la que adoptó.

Por otra parte, tampoco cabe acoger las razones por las que el Consorcio defiende la desestimación del recurso. Y es que los acuerdos adoptados por éste el 22 de diciembre de 1998 no suponen una resolución expresa de las solicitudes que la Asociación le dirigió, porque declarar desierto un concurso no equivale a pronunciarse sobre la nulidad del expediente derivado del mismo por los motivos que aquélla apunta, ni sobre la del ofrecimiento de terrenos hechos por particulares. Y tampoco significa pronunciarse sobre la denegación de documentos obrantes en el expediente. Además, en el contexto litigioso en el que se produce la controversia planteada por el recurso contencioso-administrativo, su eventual estimación no conduciría únicamente a que se dictaran meros actos de trámite, como afirma el Consorcio. Al contrario, la apreciación de la nulidad que, según la recurrente, concurre en la actuación administrativa, habría de producir efectos sustantivos. Por último, el hecho de que se hayan entablado otros procesos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en torno a la construcción de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos de la provincia de León a la que se refiere el que nos ocupa no justifica que cambiemos el fallo estimatorio que procede dictar. La Ley de la Jurisdicción ofrece mecanismos para afrontar situaciones como ésa.

Naturalmente, la estimación del motivo y del recurso de casación nos llevan a anular el Auto de 17 de diciembre de 1999 de la Sala de Valladolid y a devolverle las actuaciones para que prosiga la tramitación del recurso contencioso-administrativo 319/1999, dado que no concurre en él la causa de inadmisión que apreció.

**SEXTO.-** A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, no se hace imposición de costas en la instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en este recurso de casación.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

### FALLAMOS

1º Que ha lugar al recurso de casación nº 2104/2000, interpuesto por la Asociación Órbigo-Tuerto contra el Auto de 17 de diciembre de 1999, dictado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, que anulamos.

Recurso de casación nº 2104/2000



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

2ª Que devolvemos las actuaciones a esa Sala para que prosiga la tramitación del recurso contencioso-administrativo nº 319/1999 por no existir la causa de inadmisión apreciada.

3º Que no hacemos imposición de costas en la instancia, debiendo correr cada parte con las suyas del recurso de casación.

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.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.