



Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 21 Dic. 2001, rec. 9206/1997

Ponente: Martín González, Fernando.

Nº de Recurso: 9206/1997

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Tipo de recurso de la resolución: CASACION

INCONGRUENCIA. Apreciación de incongruencia omisiva ante la falta de respuesta a las distintas causas de inadmisibilidad. Estimación del recurso de casación. Rechazo de las causas de inadmisibilidad. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Definición del concepto de interés legítimo. Reconocimiento de legitimación al impugnante contra la desestimación de las alegaciones formuladas frente a la decisión de seguir un procedimiento de contratación por el trámite de urgencia, impidiéndole el acceso al proceso de contratación.

Normativa aplicada

TEXTO

En la Villa de Madrid, a 21 Dic. 2001

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso de casación que con el núm. 9206/97 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Ayuntamiento de Sueca, representado por la Procuradora D.ª María Mercedes Blanco Fernández, y por Hidra, Gestión Integral del Agua, S.A., representada por la Procuradora D.ª Isabel Soberón García de Enterría contra la sentencia de fecha 23 Jun. 1997 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Sección 3ª) en recurso 2636/97, habiendo sido parte recurrida la Sociedad Española de Abastecimientos, S.A., (EASA), representada por el Procurador D. Ignacio Aguilar Fernández.

ANTECEDENTES DE HECHO



Primero: La sentencia recurrida contiene parte dispositiva, que copiada literalmente dice:«FALLAMOS. Que, estimando el presente recurso contencioso administrativo número 2636 de 1994, interpuesto por el Procurador D. Emilio Sanz Osset, en nombre y representación de la mercantil ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS, S. A., contra el Acuerdo del AYUNTAMIENTO DE SUECA de 28 Oct. 1994 por el que se desestiman las alegaciones presentadas impugnando la propuesta de procedimiento de urgencia en el concurso de contratación del Servicio de Abastecimiento domiciliario de Agua Potable, debemos declarar y declaramos contraria a Derecho el referido Acuerdo que anulamos reponiendo las actuaciones al momento de la adopción por el Ayuntamiento de la decisión de acudir a la tramitación urgente, sin expresa imposición de costas conforme al art. 131 de la Ley jurisdiccional».

Segundo: Notificada la anterior sentencia, por las representaciones del Ayuntamiento de Sueca y de Hydra, Gestión Integral del Agua, S.A., se presentaron escritos de preparación de recurso de casación, que se tuvo por preparado por la Sala de instancia, remitiéndose las actuaciones a este Tribunal con emplazamiento de las partes.

Tercero: Recibidas las actuaciones, por el Ayuntamiento recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que después de formular sus motivos, terminó suplicando a la Sala que se revoque la sentencia recurrida y que se confirme el Acuerdo del Ayuntamiento de Sueca de 1 Sep. 1994.

Cuarto: Por la recurrente Hydra, S. A. se suplicó a esta Sala que se case y anule la sentencia recurrida, estimando las excepciones opuestas en primera instancia, declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, o que se anule la sentencia recurrida, declarando ajustadas a Derecho las resoluciones recurridas.

Quinto: Admitido el recurso, se dio traslado del escrito de interposición a la Sociedad Española de Abastecimientos, S.A., (EASA), que lo impugnó con el suyo, en el que terminaba suplicando la desestimación del recurso de casación.

Sexto: Conclusas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 18 Dic. 2001 en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo ponente el Excmo. Sr. D. FERNANDO MARTIN GONZALEZ Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Primero: La sentencia recurrida en casación, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección 3.ª) con fecha de 23 Jun. 1997, en recurso contencioso administrativo 2636/94 promovido por Española de Abastecimientos, S.A. (EASA) contra Acuerdo del Ayuntamiento de Sueca de 28 Oct. 1994 por el que se desestiman las alegaciones presentadas impugnando la propuesta del procedimiento de urgencia en el concurso de contratación del Servicio de Abastecimiento domiciliario de Agua Potable, vino a estimar (dicha sentencia recurrida) el mencionado recurso contencioso administrativo declarando contrario a Derecho el referido Acuerdo que se anula, y reponiendo las actuaciones al momento de la adopción por el Ayuntamiento de la decisión de acudir a la tramitación urgente, sin especial pronunciamiento sobre costas.

Segundo: Frente a esta sentencia interpusieron recursos de casación el Ayuntamiento de Sueca y la entidad Hidra, Gestión Integral del Agua, S.A., que vinieron a solicitar que se casara y anulara la sentencia recurrida y que se desestimara el recurso contencioso administrativo interpuesto por Española de Abastecimientos, S.A., a cuyo fin el Ayuntamiento de Sueca, en su escrito de interposición del recurso de casación invocó dos motivos de casación, uno, el primero, por vía del ordinal 3.º del art. 95.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción en su versión aplicable, y otro, el segundo, al amparo del ordinal 4.º de la misma Ley, mientras que la entidad HIDRA formuló tres motivos, el primero, segundo y tercero, al amparo del ordinal 3.º del art. 95.1 de la mencionada Ley, y otros tres, el cuarto, quinto y sexto por el ordinal 4.º de igual precepto que, a continuación, serán examinados según el orden que resulta procedente.

Tercero: Los motivos primero del Ayuntamiento de Sueca y los motivos primero, segundo y tercero de Hidra, S.A., se formulan al amparo del ordinal 3.º del art. 95.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio y por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, al igual que otros de Hidra, S.A., amparados en el ordinal 4.º, pueden ser conjuntamente examinados, puesto que, en definitiva, se apoyan todos en que la sentencia de instancia no ha resuelto sobre todas las cuestiones controvertidas, por lo que, según los recurrentes, incurre aquélla en incongruencia, al no resolver sobre las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo que fueron propuestas en torno al art. 37.1 de la misma Ley --porque se interpuso contra un acto de trámite cual era la resolución desestimatoria de las reclamaciones formuladas contra el Pliego de Condiciones Técnicas y Administrativas que había de regir el concurso--, así como en torno al art. 28, a) de igual Ley --por invocarse falta de legitimación actora en la parte recurrente en la instancia--, y al resolver dicha sentencia sobre el fondo de la cuestión sin dar respuesta a tales causas de inadmisibilidad invocadas, y a otras cuestiones previas de extemporaneidad, por ejemplo, por lo que invocan los



recurrentes infracción de los arts. 80 y siguientes de aquella Ley y 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, destacando la indefensión producida con apoyo en el art. 24 de la Constitución, y citándose sentencias de esta Sala.

Cuarto: Para la adecuada solución de tales motivos referidos en realidad a quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, preciso se hace partir de una serie de consideraciones que resultan de las actuaciones y de la sentencia recurrida, cuales son las siguientes: a) en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo interpuesto por EASA se contenían como recurridos «los pliegos de condiciones, la tramitación del expediente de contratación del concurso para la concesión administrativa del servicio de abastecimiento de agua potable en el término municipal de Sueca, la desestimación de las alegaciones presentadas y cualesquiera actos que de aquéllas pudieran derivarse», pidiéndose que, previos los trámites oportunos se sirva acordar la nulidad de lo actuado, y en la demanda se solicitaba en el suplico la nulidad radical y absoluta de los pliegos de condiciones de referencia, la nulidad radical y absoluta del Acuerdo del Pleno de 6 Oct. 1994, en cuanto a su punto 21, por el que se desestimaban sus reclamaciones y la nulidad radical y absoluta de los actos de apertura de plicas y adjudicación del referido concurso, así como cualesquiera otros actos derivados de los mismos, realizados durante el proceso de tramitación de dicho expediente de contratación; b) en su escrito de contestación a la demanda el Ayuntamiento de Sueca aludía a la falta de legitimación activa de EASA por falta de interés en ésta, a la inimpugnabilidad del acto, porque la reclamación del demandante sobre algunas cláusulas de los pliegos no puede interrumpir el procedimiento iniciado para la selección de contratistas, y a la extemporaneidad de la reclamación de EASA, por transcurso del plazo de 4 días, mitad del establecido por el art. 122 del Texto Refundido de Régimen Local; c) en su contestación a la demanda la entidad HIDRA oponía la falta de legitimación activa del recurrente en la instancia por falta de interés en éste y la alegación de que el acto impugnado es acto de trámite; d) la sentencia recurrida contiene un pronunciamiento estimatorio del recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Ayuntamiento de 28 Oct. 1994, dice, pero que es el adoptado en sesión de 6 Oct. 1994, por el que se desestimaban las alegaciones presentadas impugnando la propuesta de procedimiento de urgencia en el concurso de contratación de referencia, declarando la nulidad de aquel Acuerdo y mandando reponer «las actuaciones al momento de la adopción por el Ayuntamiento de la decisión de acudir a la tramitación urgente», tras analizar las cuestiones referentes a la mencionada declaración de urgencia para el citado procedimiento de concurso para formalizar la concesión, a la habilitación del Ayuntamiento para la decisión de dicho procedimiento de urgencia, y a la no justificación de aquella clase de tramitación urgente, por lo que



anula el acto recurrido y manda reponer las actuaciones, como ya se indicó, al momento en que el Ayuntamiento adoptó la decisión de acudir a dicha tramitación urgente.

Quinto: Patente resulta, pues, que la sentencia no analiza ni aborda las cuestiones que referentes a la admisibilidad del recurso contencioso administrativo, habían propuesto las partes demandadas en la instancia, hoy recurrentes en casación, tal como invocan éstas en sus escritos de interposición del recurso de casación al amparo del ordinal 3.º del art. 95.1 e incluso del ordinal 4.º, de la Ley de esta Jurisdicción, y que, sin duda, impedirían, de prosperar, la entrada en el conocimiento de la cuestión de fondo, en la que la sentencia de instancia sí entra, sin referirse a aquellas causas de inadmisibilidad, como resulta tanto de sus fundamentos, referidos a las cuestiones antes mencionadas, y no a esas otras previas, como de su fallo, al mandar reponer las actuaciones al momento en que el Ayuntamiento adoptó la decisión de acudir al trámite de urgencia, como se indicó, lo que no deja de ser un pronunciamiento de fondo puesto que contiene una anulación del acto recurrido sin resolver previamente sobre las oposiciones articuladas, contra la procedencia de entrar precisamente en dicho fondo material de la cuestión, lo que impone a esta Sala la estimación de dichos motivos con la obligación de examinar ahora tales cuestiones --digamos previas-- a tenor del art. 102, 1, 2.º y 3.º de la Ley de esta Jurisdicción, al estimarse esos motivos apoyados en infracciones de las normas reguladoras de la sentencia en cuanto a congruencia, en relación con los arts 43, 80 y 81 de la misma Ley, por exigirse, para que concurra la congruencia, una correlación entre lo pedido y lo resuelto, y la decisión sobre todas las cuestiones controvertidas y sobre las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición, que aquí se entiende no producida, con el fin de pronunciarse previamente sobre la pretendida inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, conforme al art. 81, 1, a) de dicha Ley.

Sexto: Actuando, por tanto, ahora esta Sala en trámite similar al de instancia para dar cumplida respuesta a dichas cuestiones previas, por resultar así el art. 102, 1, 2.º y 3.º de la Ley de esta Jurisdicción, se impone el examen de dichas causas de inadmisibilidad, y, desde tal perspectiva obligada, siguiendo el orden que se estima más procedente, ha de abordarse la cuestión de la discutida legitimación activa de EASA para promover el recurso contencioso administrativo, que rechazan las partes recurrentes en casación con fundamento, en síntesis, en que carece de interés porque no había participado en la licitación presentando plica con la correspondiente oferta, y en la aplicabilidad de los arts. 28, 1, a), y cierto es que, como bien conocido resulta, en lo que es tema de fondo, pero que se trata de un presupuesto procesal, exígesse ese interés legitimador en el accionante para poder acudir a la tutela judicial por vía del recurso, cuyo núcleo se centraba antes en el interés directo y hoy en el interés



legítimo en vista de la exégesis de dicho precepto acorde con la Constitución y, en concreto, con su art. 24, 1, y, si bien no se ha precisado hasta ahora con suficiente claridad cuál es la diferencia, ninguna duda es posible respecto a que, en definitiva, lo que pretende tal interpretación es una ampliación del derecho al acceso a la jurisdicción para pretender aquella tutela no sólo en casos de un interés inmediato y preciso en el accionante, sino también en cualesquiera otros en que puede haber otro tangencial o «indirecto», en cierto modo, en el sentido de que de prosperar su pretensión --aquí de anulación-- repercutiríasele algún beneficio o ventaja o evitaríasele algún perjuicio o desfavor, y en el supuesto de autos el Acuerdo del Ayuntamiento de 8 Oct. 1994, desestimatorio de las reclamaciones, que había formulado la parte recurrente en la instancia sobre pliegos de condiciones, sobre el trámite de urgencia y sobre aplazamiento de plazos, sí afectaba a esos intereses suyos, puesto que, rechazadas aquéllas por el Ayuntamiento, quedábanle vetadas unas posibilidades de acudir a la licitación, que hubieran existido de aceptarse tales reclamaciones, en condiciones adecuadas a sus intereses defendibles --y, además, de modo definitivo como se pretende luego--, por lo que la postura de la parte en cuestión no era la de un «francotirador» que interviene a destiempo en una contienda que no le ha afectado y a la que no ha atendido --supuestos a los que se refieren las sentencias de esta Sala que de contrario se citan, y tantas otras--, impugnando, por ejemplo, pliegos de un concurso en el que no ha participado, casos en el que carecería de legitimación activa, sino la de alguien que ha patentizado un interés en lo que pretende, lo que sí genera en su favor dicha legitimación que, por consiguiente, ha de ser aceptada por esta Sala.

Séptimo: Sobre la pretendida impugnabilidad del acto recurrido por considerarlo acto de trámite, ha de ponderarse, ante todo, que en ese acto originariamente recurrido el Ayuntamiento recurrente en casación desestimó aquellas reclamaciones de EASA, cuyo contenido, en esencia, se ha explicado, mas tal acto administrativo no es un simple acto de trámite en el sentido de que se limite a mandar seguir un procedimiento por las vías fijadas sin otra posibilidad de actuación o de adopción de una opción distinta, por venir legalmente establecida la única procedente, sino que contiene uno de los pronunciamientos posibles --aquí el de desestimación-- entre los varios también posibles, o, lo que es igual, recoge una determinada opción entre varias alternativas, con la secuela de que, no suspendido el acto de la apertura de plicas, que tuvo lugar de inmediato, ni suspendido el curso del proceso selectivo, al decidirse el seguimiento del proceso concursal --«el curso normal del expediente», dice dicha resolución-- quedaron frustrados, con perspectivas de irreversibilidad, los intereses que el recurrente en la instancia había puesto de manifiesto en sus reclamaciones antedichas, de lo que se desprende que dicho acto no es de simple trámite susceptible de ser combatido sólo en conjunto con la decisión final sobre dicho proceso selectivo, al ocasionarse para dicho recurrente la indefensión de referencia, con aquel acto, en los



términos expuestos, por lo que sí cabía contra él la interposición independiente del recurso contencioso administrativo, tal como, además, se explicaba a dicho recurrente en el Acuerdo de 6 Oct. 1994, in fine, en el denominado «pié del recurso», y tal como, en efecto, lo interpuso.

Octavo: Las partes recurrentes en casación, según parece, invocan también que las referidas alegaciones de la parte recurrente en la instancia se presentaron «fuera de plazo» y aluden a su extemporaneidad, al parecer con apoyo en una pretendida reducción de los plazos por tratarse de una tramitación urgente con cita del art. 26 de la Ley de Contratos del Estado, mas al margen de la duda de que este precepto sea aplicable al caso contemplado, puesto que alude a la reducción a la mitad de los términos previstos en dicha Ley en los de tramitación urgente, es lo cierto que, precisamente, una de las reclamaciones iba dirigida contra dicha declaración de urgencia, lo que impone el entendimiento de que el cómputo ha de ser entre la fecha de publicación del acto de aprobación del pliego de condiciones y la de la presentación de aquellas alegaciones (21 Sep. 1994 y 30 Sep. 1994), entre las que no había transcurrido el plazo de ocho días a que se refiere el art. 122.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 Abr., sin que antes se hubiere señalado un plazo distinto y menor a tal efecto, lo que impide estimar la alegada extemporaneidad de las reclamaciones, a la que, por cierto, tampoco se hace referencia en el acto de 6 Oct. 1994, pareciendo, pues, que es con posterioridad cuando se acude a dicha alegación por parte de las recurrentes en casación, lo que también podría excluir su virtualidad a dichos efectos, máxime cuando concurre una posible indefinición del plazo, por lo que razonado queda, que no puede perjudicar al accionante.

Noveno: Excluidas, pues, las supuestas causas de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, la cuestión de fondo, del recurso contencioso administrativo, en la que, por tanto, sí procede entrar, viene reducida a determinar si, en efecto, en la sentencia recurrida se infringen los preceptos que se mencionan sólo en cuanto a la decisión sobre la tramitación de urgencia, toda vez que el recurso de casación queda limitado a tal extremo, en vista del contenido de la sentencia en lo que a dicho fondo atañe, y en vista también de que la parte recurrida en casación pide, en concreto, la confirmación de aquella, y, desde tal perspectiva, única examinable ahora puesto que se han rechazado todos los argumentos referidos a la «forma» de la sentencia y a los presupuestos procesales, incluyendo los que se han articulado por vía del ordinal 4.º del citado precepto, fácil es llegar a la conclusión de que la Sala de instancia ha examinado y resuelto dicha cuestión, con apoyo en los arts. 115 y 116 del mencionado Texto Refundido, decidiendo la improcedencia de aquella «urgencia», y, muy en concreto, que la adopción de



tal clase de tramitación no estaba justificada, mandando reponer las actuaciones al momento de su adopción por el Ayuntamiento, tras explicar que no concurre ni el presupuesto habilitante para tal decisión, ni las circunstancias que la legitimarían, en términos que comparte esta Sala y que no implican incorrecta interpretación de aquellos preceptos sino justa aplicación de los mismos a la vista de los hechos de que parte la sentencia recurrida, de imposible alteración por vía del recurso de casación, como extraordinario y específico que es y en el que no cabe una distinta valoración de lo que resulta de los autos y del expediente, por lo que habrían de ser desestimados igualmente los motivos de los recursos que al fondo, en sentido propio se refieren, aunque actuando esta Sala como Sala de instancia decidiendo la estimación del recurso Contencioso Administrativo, sin necesidad ni posibilidad de entrar en el examen de otras cuestiones.

Décimo: Al estimarse determinados motivos de casación procede declarar haber lugar al recurso en cuanto a ellos, verificando los pronunciamientos precisos en cuanto al recurso contencioso administrativo, y declarando que, en cuanto a las costas de este recurso de casación, cada parte abonará las suyas, todo ello conforme al art. 102 de la Ley de esta Jurisdicción, sin pronunciamiento sobre las de la instancia, por no concurrir los supuestos del art. 131.1 de la misma Ley.

Por todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, por la autoridad que nos confiere la Constitución;

FALLAMOS

Que en atención a lo expuesto debemos verificar los siguientes pronunciamientos:

1º) Declarar haber lugar a los recursos de casación interpuestos por las representaciones del Ayuntamiento de Sueca y de Hidra, Gestión Integral del Agua, S.A., contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 23 Jun. 1997 en recurso 2636/97, en el sentido de estimar los motivos referentes a infracciones y a presupuestos procesales, entrando a conocer sobre la inadmisibilidad del recurso, anulando la sentencia recurrida.

2º) Declarar que el recurso contencioso administrativo es admisible por no concurrir ninguna de las causas de inadmisibilidad invocadas por dichas partes recurrentes en casación, entrando en el fondo de la cuestión.

3º) Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto en los términos que recoge la sentencia de instancia, que en ello es conforme a Derecho; y



4º) Declarar que no procede hacer especial pronunciamiento sobre las costas de instancia y que, en cuanto a las del recurso de casación, cada parte deberá abonar las suyas.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando lo pronunciamos mandamos y firmamos

PUBLICACION.

Leída y publicada fue la anterior sentencia, por el Magistrado Ponente de la misma, Exmo. Sr. D. Fernando Martín González, estando la Sala celebrando audiencia pública, en el día de la fecha, de lo que como Secretario de la misma. Certifico.