

Roj: STS 4929/2003
Id Cendoj: 28079130032003100474
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 7983/1999
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN PARA LA UNIFICACION DE DOCTRINA
Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once de Julio de dos mil tres.

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 casación para la unificación de doctrina número 7.983/1.999, interpuesto por D^a Sonia , contra la sentencia dictada en fecha 14 de julio de 1.999 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso contencioso-administrativo número 1.423/1.996, sobre orden de derribo de muro al margen derecho de la carretera CM-310 (C-202) en el término municipal de Loranca del Campo por incumplimiento de distancia mínima.

Es parte recurrida la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó sentencia de fecha 14 de julio de 1.999 desestimatoria del recurso contencioso- administrativo interpuesto por D^a Sonia contra la Resolución de la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de fecha 18 de septiembre de 1.996. Por dicha resolución se desestimaba el recurso ordinario interpuesto contra el Acuerdo de la Delegación Provincial de Obras Públicas de fecha 1 de diciembre de 1.994, que ordenaba el derribo en el plazo de un mes de obras no autorizadas, por no cumplirse la distancia marcada en el permiso de fecha 20 de diciembre de 1.991.

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia, la parte demandante presentó escrito interponiendo recurso de casación para la unificación de doctrina, por considerarla contradictoria con las dictadas por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en fechas 25 de marzo de 1.981 (apelación número 35685) y 13 de febrero de 1.990 (apelación 475/1989). Se suplica que, estimando el motivo de impugnación, se case y anule la sentencia de instancia, declarando la nulidad de pleno derecho de la orden de derribo dictada en fecha 1 de diciembre de 1.994, por la Delegación Provincial de Cuenca de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y de la resolución de 18 de septiembre de 1.996, dictada por el Secretario General Técnico de dicha Consejería, desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra aquélla, o, subsidiariamente, las declare no ajustadas a Derecho, anulándolas y dejándolas sin efecto.

TERCERO.- Admitido el recurso por providencia de la Sala de instancia de fecha 28 de septiembre de 1.999, por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se ha formulado oposición al recurso de casación, suplicando que se dicte sentencia por la que se inadmita o subsidiariamente se desestime el recurso de casación para la unificación de la doctrina interpuesto.

CUARTO.- Elevados los autos a esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, por providencia de fecha 23 de mayo de 2.003 se ha señalado para la deliberación y fallo del recurso el día 9 de julio de 2.003, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone el presente recurso de casación para la unificación de doctrina contra la Sentencia de 14 de julio de 1.999 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sección Primera), en un procedimiento en el que se impugnaba la Orden de derribo de 1 de diciembre de 1.994, del Delegado Provincial de Obras Públicas de Cuenca, luego confirmada en alzada por Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería de Obras Públicas dictada el 18 de septiembre de 1.996. Entiende la recurrente que la falta de audiencia previa a la orden de derribo le generó una indefensión que no puede considerarse subsanada por la existencia del posterior recurso administrativo ni del contencioso finalmente interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Aduce la parte actora como contradictorias con la sentencia que impugna otras dos sentencias de la Sala Tercera de este Tribunal Supremo, una dictada por esta Sección el 25 de marzo de 1981 y otra por la Sección Quinta el 13 de febrero de 1990, ambas recaídas en supuestos de ordenes de derribo emitidas sin que se hubiera producido audiencia previa y en las que se estimó el recurso de apelación precisamente por haberse producido indefensión del administrado.

SEGUNDO.- Para que pueda considerarse adecuadamente planteado el recurso de casación para la unificación de doctrina exige el art. 96.1 de la Ley Jurisdiccional que "respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos". Es preciso en primer lugar, por consiguiente, comprobar que se da de manera efectiva esa triple coincidencia sustancial de hechos, fundamentos y pretensiones.

En la Sentencia que aquí se impugna, la Sala de instancia subraya que no se trata de un procedimiento sancionador, sino de un procedimiento "de protección de la legalidad compatible, pero independiente, del sancionador", que se encamina a la restauración del daño producido por la infracción cometida, no a la sanción de ésta. En segundo lugar, y más determinante para la resolución de este recurso, la Sala afirma, apoyándose en la jurisprudencia de este Tribunal, que la omisión del esencial trámite de audiencia al interesado antes de la orden de derribo ha de considerarse subsanada "cuando a través de un recurso jerárquico y, en último término, contencioso administrativo, ha quedado a salvo la debida defensa de la parte interesada, que es lo ocurrido cuando en el recurso de alzada se ha combatido ampliamente el acto y sus fundamentos, por lo cual y por economía procesal, la omisión del trámite de audiencia no merece otra calificación que la de mera irregularidad".

Esta interpretación coincide efectivamente con jurisprudencia reiterada de esta Sala. En efecto, la falta de audiencia en un procedimiento no sancionador no es, por sí propia, causa de nulidad de pleno derecho, sino que sólo puede conducir a la anulación del acto en aquéllos casos en los que tal omisión haya producido la indefensión material y efectiva del afectado por la actuación administrativa.

Así, ninguna de las causas de nulidad contempladas en el art. 62 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) resulta aplicable a la simple falta del trámite de audiencia. No lo es la prevista en la letra a), según la cual son nulos de pleno derecho aquellos actos que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, porque el derecho a la defensa sólo constituye un derecho susceptible de dicho remedio constitucional en el marco de un procedimiento sancionador, por la aplicación al mismo -aun con cierta flexibilidad- de las garantías propias del proceso penal, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo; fuera de ese ámbito sancionador, la falta del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo e incluso la misma indefensión, si se produce, podrán originar las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevea, pero no afectan a un derecho fundamental o libertad pública susceptible de amparo constitucional. Por otra parte, la falta de un trámite como el de audiencia, por esencial que pueda reputarse, no supone por sí misma que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (STS de 13 de octubre de 2.000 -recurso de casación 5.697/1.995-), que puede subsistir aun faltando la sin duda decisiva audiencia del interesado, por lo que tampoco le afecta, en principio, la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra e) del art. 62 LRJAP-PAC.

Por otra parte, es claro que a la ausencia del trámite de audiencia le es de aplicación de manera muy directa la previsión del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 30/1.992, que establece la anulabilidad de un acto administrativo por defecto de forma cuando éste de lugar a la indefensión del interesado. Y, precisamente, si es esencial el trámite de audiencia, es porque su falta podría determinar que se produjese la efectiva indefensión del afectado. Ahora bien, esa indefensión no equivale a la propia falta del trámite, sino que ha de ser real y efectiva, esto es, para que exista indefensión determinante de la anulabilidad del acto es preciso que el afectado se haya visto imposibilitado de aducir en apoyo de sus intereses cuantas razones de hecho y de derecho pueda considerar pertinentes para ello.

Así pues, según hemos dicho reiteradamente y como señala la sentencia impugnada, no se produce dicha indefensión material y efectiva cuando, pese a la falta del trámite de audiencia previo a la adopción de un acto administrativo, el interesado ha podido alegar y aportar cuanto ha estimado oportuno. Tal oportunidad de defensa se ha podido producir en el propio procedimiento administrativo que condujo al acto, pese a la ausencia formal de un trámite de audiencia convocado como tal por la Administración; asimismo, el afectado puede contar con la ocasión de ejercer la defensa de sus intereses cuando existe un recurso administrativo posterior; y en último término, esta posibilidad de plena alegación de hechos y de razones jurídicas y consiguiente evitación de la indefensión se puede dar ya ante la jurisdicción contencioso administrativa (entre muchas, pueden verse las sentencias de 26 de enero de 1.979 -RJ 232/1.979-; de 18 de noviembre de 1.980 -RJ 4546/1.980-; de 18 de noviembre de 1.980 -RJ 4572/1.980-; de 30 de noviembre de 1.995 - recurso de casación 945/1.992-; o, muy recientemente, la de 30 de mayo de 2.003 -recurso de casación 6.313/1.998-).

Lo anterior tampoco supone que la simple existencia de recurso administrativo o jurisdiccional posterior subsane de manera automática la falta de audiencia anterior al acto administrativo, puesto que las circunstancias específicas de cada caso pueden determinar que estos recursos no hayan posibilitado, por la razón que sea, dicha defensa eficaz de los intereses del ciudadano afectado, lo que habría de determinar en última instancia la nulidad de aquél acto por haberse producido una indefensión real y efectiva determinante de nulidad en los términos del art. 63.2 de la Ley 30/1992.

TERCERO.- La reiteración de la doctrina efectuada en el fundamento de derecho anterior, nos permite ya abordar la comparación que la recurrente pretende efectuar entre la sentencia de 14 de julio 1.999 dictada por el Tribunal Superior de Castilla-La Mancha que desestimó su recurso contencioso administrativo con las ofrecidas como contradictorias, para ver si todas ellas han recaído en supuestos sustancialmente iguales según exige el art. 96.1 de la Ley de la Jurisdicción. Así, la actora centra la identidad de supuestos en que tanto en su caso como en los que dieron lugar a las dos sentencias aportadas como contraste, se trataba de órdenes de derribo dictadas sin que se hubiera realizado antes la preceptiva audiencia del afectado, razón que determinó que en dichas dos sentencias, pronunciadas por esta Sala, se anulase el acto administrativo impugnado.

Sin embargo, de la doctrina vista se deriva con toda evidencia que no son éstos los términos de comparación adecuados y que no se da la identidad de supuestos requerida para que se entable adecuadamente el recurso para la unificación de doctrina. No es, en efecto, la existencia o no de trámite de audiencia el elemento de comparación relevante, sino si dicha ausencia produjo o no indefensión. Y está claro que dicha indefensión no se produjo en el supuesto que afectó a la actora, como se señala en el fundamento de derecho quinto de la sentencia impugnada, pese a la ausencia del preceptivo trámite de audiencia.

Por el contrario, en los dos casos propuestos como comparación, en los que igualmente se omitió dicho trámite, las sentencias indican que sí se produjo indefensión efectiva, no simplemente por la mera ausencia de la audiencia previa al acto impugnado, sino porque en los supuestos concretos y en función de las específicas circunstancias que concurrieron en ambos casos, los posteriores recursos administrativos y jurisdiccionales no sirvieron para paliar las consecuencias de esa falta de audiencia, resultando en definitiva que se produjo una indefensión real de los afectados.

Así, en la sentencia de la Sección Quinta de esta Sala de 13 de febrero de 1.990 se dice, en su fundamento de derecho tercero, en relación con "la indefensión realmente causada en el presente caso" que

"en las circunstancias del caso, la falta de audiencia no puede entenderse suplida por los recursos posteriores del interesado (alzada y contencioso-administrativo) ya que es necesario precisar ante la Administración si el derribo ha de afectar a todo el muro o sólo a una parte de él si es que fuesen veraces las manifestaciones del interesado de que una parte no ha sido objeto de reconstrucción alguna y otra parte sólo objeto de obras de conservación o de refuerzo, mas no de reconstrucción; todo lo cual debe aclararse antes de decidir, para poder decidir después lo pertinente."

Por otra parte, en la sentencia de la Sección Tercera de esta Sala de 25 de marzo de 1.981, se señala en el considerando primero que se trataba de un expediente de carácter sancionador. Ya eso bastaría para hacer inviable la comparación con la sentencia impugnada. Pero es que, además, en el mismo considerando se dice más adelante que

"no se puede decir que el recurrente haya tenido intervención en las actuaciones administrativas, salvo la de haberse producido la alzada interesando dejar sin efecto la resolución por la que se ordena la demolición de las obras realizadas sin autorización, ni que en el trámite de ese recurso de alzada quedara eliminada la indefensión y lo cierto es que la omisión cometida ha sustraído a la Sala elementos de juicio para una mejor

valoración jurídica del acto impugnado lo que lleva a tener que valorar el defecto de forma con transcendencia invalidante".

En definitiva, hay una clara diferencia de supuestos entre la sentencia impugnada y las dos que se acaban de examinar, que impide entablar la comparación formal entre ellas; sin que por lo demás se aprecie en ambas sentencias, como se deriva de sus propios términos, una diferencia de criterio en la interpretación jurídica respecto a la sentencia recaída en el recurso interpuesto por la actora.

CUARTO.- De lo anteriormente expuesto se deriva que ha de desestimarse el recurso por no alcanzar el planteamiento formulado por la recurrente los requisitos exigidos por el art. 96.1 de la Ley Jurisdiccional, ya que no se trata de situaciones idénticas ni de hechos y fundamentos sustancialmente iguales.

QUINTO.- Procede la imposición de costas a la parte recurrente en aplicación de lo prevenido en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción.

En atención a lo expuesto, en nombre del rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

NO HA LUGAR al recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D^a Sonia contra la sentencia de fecha 14 de julio de 1.999, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso contencioso administrativo 1.423/1.996, con imposición de las costas de este recurso a la parte recurrente.

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 PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. EDUARDO ESPIN TEMPLADO, estando constituída la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.