

No cabe invocar el art. 29 de la LJCA para exigir el cumplimiento de la obligación legal genérica de mantenimiento de las carreteras por parte de la Administración pública titular de las mismas

Se confirma la sentencia dictada en materia de inactividad administrativa respecto de la obligación legal de mantenimiento y conservación de carreteras, y que declaró no haber lugar a la pretensión deducida por la mercantil ahora recurrente de reparación de determinado tramo de carrera por parte de la Administración Autonómica.

Señala la Sala que no existe duda de la obligación de las Administraciones públicas de mantener en buen estado y de reparar las carreteras de su titularidad. Sin embargo, se trata de una obligación genérica en beneficio general de todos los ciudadanos que transiten o puedan transitar por las mismas, pero en ningún caso de un concreto particular, y, para el cumplimiento de dicha obligación se requiere la adopción de actos concretos de aplicación, sin que la reclamación se base en acto, contrato o convenio que obligue a la Administración a reparar la carretera litigiosa en beneficio de la sociedad reclamante.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 3

Fecha: 29/05/2024

Nº de Recurso: 4555/2021

Nº de Resolución: 945/2024

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SENTENCIA

En Madrid, a 29 de mayo de 2024.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 4555/2021, interpuesto por Comercio y Finanzas, S.L., representada por la procuradora D.ª Estrella Jiménez Baltasar y bajo la dirección letrada de D. Dionisio Pérez Muñoz, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en fecha 5 de mayo de 2021 en el recurso de apelación número 70/2021. Es parte recurrida la Junta de Extremadura, representada y defendida por el Sr. Letrado de la misma.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 2 de febrero de 2021 la Ilma. Sra. Magistrada del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Badajoz dictó sentencia en el proceso contencioso-administrativo 25/20, por la que se estimaba la demanda formulada por Comercio y Finanzas, S.L. contra la desestimación presunta por silencio administrativo de tres reclamaciones que había formulado la demandante frente a la Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura -en fechas 22 de mayo, 26 de julio y 18 de octubre de 2019- en relación con el estado del tramo de la carretera CM-4157 desde el p.k. 46,367 al 56,800.

Recurrida la sentencia en apelación por la Administración demandada, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura resolvió el recurso por sentencia de 5 de mayo de 2021, que lo estima parcialmente, declarando no haber lugar a la pretensión instada en la demanda de instancia.

SEGUNDO.- Notificada la última de las mencionadas sentencias a las partes, la recurrida en apelación presentó escrito preparando recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparado dicho recurso por auto de la Sala de apelación de fecha 17 de junio de 2021, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Tras recibirse las actuaciones y haberse personado las partes que se recogen en el encabezamiento de esta sentencia, se ha dictado auto de 13 de octubre de 2021 por el que se admite el recurso de casación, declarando que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar, a los efectos de exigir a la Administración el mantenimiento de las vías de circulación en las mejores condiciones posibles de seguridad vial, si resulta de aplicación el artículo 29.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el caso de que la Administración no lleve a cabo acción alguna.

En la resolución se identifican como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puesto en relación con el artículo 139.1 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

CUARTO.- A continuación se ha concedido plazo a la parte recurrente para interponer el recurso de casación, quien tras desarrollar en el correspondiente escrito sus argumentaciones suplica que se estime íntegramente el recurso de casación, anulando la sentencia recurrida y ordenando la retroacción de actuaciones al momento anterior a dictarse la sentencia recurrida y ordenar que, conociendo del fondo del asunto, se vuelva a dictar sentencia, sin que en la misma se vuelva a admitir el recurso interpuesto por la Junta de Extremadura por el mismo motivo que en la sentencia anterior, con condena en costas a la Junta de Extremadura; subsidiariamente, solicita que se estime íntegramente el recurso de casación, anulando la sentencia recurrida y, casando la sentencia, confirme la recaída en primera instancia, con condena en costas a la Junta de Extremadura, y, también con carácter subsidiario, que se estime en su totalidad el recurso contencioso-administrativo formulado en la instancia, con imposición de sus costas a la Junta de Extremadura, con condena en costas a la Junta de Extremadura.

QUINTO.- Seguidamente se ha dado traslado del escrito de interposición del recurso de casación a la parte recurrida, que ha presentado el correspondiente escrito en el plazo otorgado, que finaliza con el suplico de que se dicte sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación en los términos que expone en el escrito y confirmando en todos sus extremos la sentencia recurrida e imponiendo al recurrente las costas del presente proceso.

SEXTO.- No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de fecha 12 de febrero de 2024 se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día 7 de mayo del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso.

La sociedad mercantil Comercio y Finanzas, S.L. interpone recurso de casación contra la sentencia de 5 de mayo de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en materia de inactividad administrativa respecto de la obligación legal de mantenimiento y conservación de carreteras. La sentencia impugnada estimó en parte el recurso de apelación entablado por la Junta de Extremadura y declaró no haber lugar a la pretensión deducida por la citada mercantil de reparación de determinado tramo de la carretera CM- 4157.

El recurso fue admitido por auto de esta Sala de 13 de octubre de 2021, que declaró de interés casacional determinar, a los efectos de exigir a la Administración el mantenimiento de las vías de circulación en las mejores condiciones posibles de seguridad vial, si resulta de aplicación el artículo 29.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el caso de que la Administración no lleve a cabo acción alguna.

La mercantil recurrente sostiene que la sentencia impugnada ha infringido el artículo 29 de la Ley de la jurisdicción, junto con el artículo 139.1 del Reglamento General de Circulación aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, así como de la jurisprudencia que los interpreta. La Junta de Extremadura sostiene que la sentencia es ajustada a derecho e insta la desestimación del recurso.

SEGUNDO.- Sobre los fundamentos de la sentencia recurrida.

En lo que al presente recurso de casación interesa, la Sala de instancia argumentó en los siguientes términos:

"TERCERO.- [...]

En este supuesto, por tanto, es evidente a nuestro juicio, que la parte poseerá legitimación en el sentido de que efectivamente, el arreglo de la carretera le beneficiaría como usuaria de la que es a través de sus integrantes y las personas que trabajan para ella, cuestión diferente que examinaremos, es si a juicio de la Sala, pese a estar en abstracto legitimada de acuerdo a la doctrina expuesta, puede ejercitar tal pretensión. En materia de prestaciones públicas concretas, ese derecho no existe, salvo que una Ley lo permita. Se trata de actuaciones en cierto modo de contenido político-presupuestario cuyo cauce jurídico más adecuado, sería el derecho de petición. A la Administración de acuerdo con la Ley le corresponde de acuerdo al art 17 de la Ley de 1995, la explotación de la carretera, explotación que comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección. Así pues, la junta asume esos deberes y obligaciones y en su caso será responsable de los daños que se produzcan por el mal funcionamiento atribuible a la vía y su conservación, sin embargo, en la Ley nacional o extremeña, a diferencia con lo que sucede por ejemplo en la normativa navarra, no existe ese derecho del particular a obligar a las administraciones a actuar de una manera concreta en determinados bienes o a la prestación de determinados servicios. Cuando el legislador lo quiere, expresamente lo reseña y así por ejemplo en la normativa local. En definitiva, esa legitimación en abstracto, en realidad se vuelve inerte y vacía de contenido desde el momento que el legislador, no ofrece una acción concreta para hacer cumplir determinadas obligaciones de las administraciones públicas, que sólo ella puede decidir a través de criterios políticos y presupuestarios.

Entendemos que no se da el requisito del art 29 de la LJCA, ya que no existen destinatarios concretos y determinados en el arreglo de una carretera, sino ciudadanos indeterminados. Es comprensible, la petición de la parte, pero como se ha expuesto, entendemos que no posee encaje legal, por lo que la pretensión debe ser desestimada. Derivado de lo anterior, es la innecesaridad, de entrar a examinar si existió incongruencia por excederse la Magistrado, según la Junta en el pronunciamiento condenatorio." (fundamento de derecho tercero)

TERCERO.- Sobre el alcance de la inactividad administrativa contemplada en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción.

Tiene razón la Sala de instancia y hemos de desestimar el recurso. La inactividad administrativa es susceptible de impugnación en vía jurisdiccional según establece el artículo 25.2 de la Ley de la Jurisdicción, que se remite a los términos establecidos en la propia ley. Al margen de otros supuestos de inactividad administrativa que en su caso puedan ser residenciados ante esta jurisdicción, el artículo 29 invocado por la sociedad recurrente desarrolla de forma expresa y directa la impugnación por inactividad de la Administración en unos términos precisos que no comprenden el supuesto de autos que se pretende amparar en el precepto.

Los citados preceptos tienen el siguiente tenor literal:

" Artículo 25.

1. [...]

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley."

" Artículo 29.

1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78."

Como puede comprobarse el apartado primero del precepto legal invocado comprende dos supuestos diferenciados de inactividad y además el precepto requiere que la Administración "esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas", quienes "pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación".

Está fuera de duda la existencia de una obligación de las Administraciones públicas de mantener en buen estado de servicio y de reparar las carreteras de su titularidad. Así lo dispone el artículo 21 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras en relación a las de titularidad estatal y el artículo 17 de la Ley 7/1995, de Carreteras de Extremadura, respecto a las de titularidad de la Junta de Extremadura, como es el caso. Sin embargo, se trata de una obligación genérica, de forma que su cumplimiento requiere la adopción de actos concretos de aplicación, como lo son la dotación de medios presupuestarios y la aprobación de un plan de actuación específico de conservación o reparación de un tramo concreto de una carretera. Y, evidentemente, de las leyes citadas se deriva una obligación de la Administración competente en beneficio general de todos los ciudadanos que

transite o puedan transitar por dicha carretera, en ningún caso en beneficio de un concreto particular como lo es la sociedad reclamante. Pues una cosa es que una eventual actuación de la Administración reparando el tramo que discurre colindante con la finca de la recurrente beneficie a ésta, lo que justifica que la Sala de instancia le reconociese legitimación ad causam para litigar, y otra que tenga derecho a una prestación concreta en virtud de una ley que establece una obligación genérica en beneficio de todos los potenciales usuarios y que inequívocamente requiere actos de aplicación.

Más alejado es el otro supuesto contemplado en el artículo 29.1, pues es claro que en ningún caso la reclamación de la parte recurrente se basa en acto, contrato o convenio que obligue a la Administración extremeña a reparar la carretera litigiosa en beneficio de la mercantil Comercio y Finanzas.

Y, en todo caso, la obligación legal de conservar y reparar las carreteras no supone la obligación de realizar una prestación concreta en favor de ningún sujeto particular, aunque pueda beneficiarle como es el caso de la recurrente, sino que se trata de una obligación en beneficio de todos los potenciales usuarios de una carretera, esto es, en favor de un colectivo indeterminado e incierto. No contradicen lo anterior las citas de dos sentencias de esta Sala que efectúa la recurrente que extracta consideraciones generales sobre el control jurisdiccional de la inactividad administrativa contemplado por el artículo 29 de la Ley jurisdiccional en los términos que la propia ley establece que no pueden proyectarse sobre un supuesto como el presente.

En conclusión, no es posible invocar el artículo 29 de la Ley jurisdiccional para alcanzar la pretensión deducida por la mercantil Comercio y Finanzas. Por consiguiente, en respuesta a la cuestión de interés casacional, declaramos que no es de aplicación el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para exigir el cumplimiento de la obligación legal genérica de mantenimiento de las carreteras por parte de la Administración Pública titular de las mismas.

CUARTO.- Conclusión y costas.

De acuerdo con los razonamientos recogidos en el anterior fundamento de derecho hemos de desestimar el recurso de casación interpuesto por Comercio y Finanzas, S.L. contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 5 de mayo de 2021.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley jurisdiccional, no procede hacer especial pronunciamiento de costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico tercero in fine:

1. Declarar que no ha lugar y, por lo tanto, desestimar el recurso de casación interpuesto por Comercio y Finanzas, S.L. contra la sentencia de 5 de mayo de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso de apelación 70/2021.
2. Confirmar la sentencia objeto de recurso.
3. No imponer las costas del recurso a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.