



Roj: STS 8426/2011
Id Cendoj: 28079130052011100747
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5

Nº de Recurso: 1090/2009
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
Tipo de Resolución: Sentencia

Sentencia firme de la dictada el 23/12/2008 a favor de la sanción de 600.001 € impuesta por el Ayto. Villar O a la ECE. por construir sin licencia, y romper precinto, de un depósito de aguas fecales. Con intereses y apremios asciende a casi 1.000.000 de €. que habrá de abonar al Ayto.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a doce de Diciembre de dos mil once.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 1090/2009 interpuesto por la COMUNIDAD DE MADRID, representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos, contra la sentencia de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de diciembre de 2008 (recurso contencioso-administrativo 469/2006). Se ha personado como parte recurrida la ENTIDAD URBANÍSTICA DE CONSERVACIÓN **EUROVILLAS**, representada por el Procurador D. Fernando Ruiz de Velasco Martínez Ercilla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid de 15 de diciembre de 2005 se impuso a la Entidad Urbanística de Conservación "**EUROVILLAS**" una sanción de 600.001 euros como responsable, en calidad de promotora, de la ejecución de obras sin licencia consistentes en vaciado y movimiento de tierras para posterior construcción de un depósito de aguas fecales. Contra dicha resolución sancionadora la entidad urbanística interpuso recurso de reposición; y la Orden 785/06, de 3 de marzo, la tuvo por desistida de dicho recurso de reposición.

Contra esta Orden teniéndola por desistida del recurso de reposición la entidad urbanística interpuso recurso contencioso- administrativo (recurso 469/2003 de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Madrid), al que se acumularon luego sendos recursos dirigidos contra ulteriores actos de ejecución -providencia de apremio y diligencia de embargo- cuya tramitación se había iniciado ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo números 18 y 5 de Madrid (recursos 95/06 y 104/06, respectivamente).

Los tres recursos acumulados fueron resueltos por sentencia de la mencionada Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Madrid de 23 de diciembre de 2008 (recurso contencioso-administrativo 469/2003), en cuya parte dispositiva se acuerda, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

<<FALLO

1º) ESTIMANDO el Recurso Contencioso Administrativo de Nº 469/06, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Fernando Ruiz de Velasco Martínez de Ercilla, en nombre y representación de la Entidad de Conservación "**EUROVILLAS**", contra la Orden 785/06, de 3 de marzo, dictada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid que la tuvo por desistida del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 15 de diciembre de 2005, de la misma Consejería; y declaramos que la resolución recurrida no es conforme a derecho y en su consecuencia la anulamos, acordando, tal como se pide en el suplico de la demanda, retrotraer las actuaciones al momento anterior al archivo por desistimiento impugnado en la Orden recurrida, y todo ello con expresa condena en las costas de este recurso, a la parte demandada.

2º)

3º)

Puesto que los pronunciamientos relativos a los otros dos recursos contencioso-administrativos acumulados quedan fuera del objeto del presente recurso de casación, sólo diremos que ambos fueron desestimados, sin imposición de costas (apartados 2º y 3º de la parte dispositiva de la sentencia).

SEGUNDO.- A fin de delimitar el alcance de las cuestiones suscitadas en el proceso, la sentencia recurrida destaca en su fundamento jurídico primero los siguientes antecedentes:

<< (...) PRIMERO.- Para la mejor comprensión de lo que se plantea en esta litis conviene destacar los siguientes antecedentes:

El 15 de diciembre de 2005, el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, dictó Resolución mediante la que impuso a la Entidad de Conservación "**Eurovillas**" una sanción de 600.001 euros, como presunta responsable, en calidad de promotora, de la ejecución de obras sin licencia consistentes en vaciado y movimiento de tierras para posterior construcción de un depósito de aguas fecales ubicado en la C/ Cinco de Villar del Olmo, careciendo de la preceptiva licencia municipal, hechos constitutivos de infracción urbanística tipificada como muy grave en el *artículo 204.2.a) de la Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid* .

Contra tal Resolución, fue interpuesto recurso de reposición por la Letrada D^a María Cristina García Bascuñana, a cual, según la resolución administrativa, no llegó a acreditar que ostentase la representación de la Entidad de Conservación aquí actora, por lo que por Orden 785/06 de fecha 3 de marzo de 2006, el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la tuvo por desistida del recurso.

El 20 de abril de 2006, la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Villar del Olmo, dicta una Providencia ordenando la reclamación a la Entidad de Conservación "**Eurovillas**" el importe de la sanción de 600.001 euros y al día siguiente, el 21 de abril de 2006, el Tesorero de dicho Ayuntamiento dicta Providencia de Apremio, en ejecución de la referida sanción. Interpuesto recurso de reposición contra la referida Providencia de Apremio, fue desestimado mediante Resolución de 25 de mayo de 2006, dictada por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Villar del Olmo (Madrid).

Asimismo, mediante Resolución de 22 de agosto de 2006 del Tesorero del Ayuntamiento de Villar del Olmo, se confirmó en reposición la Diligencia de Embargo emitida el 10 de julio de 2006 por dicha Tesorería.

Frente a todas estas resoluciones interpuso la actora recurso jurisdiccional, debiéndose destacar que, tal como se hace constar en el Cuarto de los Antecedentes de Hecho de esta sentencia, por Auto de 24 de mayo de 2007 se acordó la acumulación a estas actuaciones de los procedimientos ordinarios de núms. 95/06, y 104/06, tramitados en los Juzgados de lo Contencioso núms. 18 y 5, de los de Madrid, cuyos objetos consisten en resolver, respectivamente, sobre las citadas Providencia de Apremio y Diligencia de Embargo.

En el fundamento tercero, la sentencia aborda la controversia entablada en el primer recurso contencioso-administrativo -que es el que aquí nos interesa-, consistente en determinar si debía considerarse que la Letrada D^a María Cristina García Bascuñana ostentaba la representación de la entidad **Eurovillas**, o si por el contrario, como aducía la Administración demandada, dicha Letrada no había atendido el requerimiento que se le había dirigido con fecha 3 de febrero de 2006 para que en el plazo de diez días acreditase su representación " mediante cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna". Sobre esta cuestión la Sala de instancia hace las siguientes consideraciones:

<< (...) TERCERO - El anterior requerimiento fue considerado incumplido por la Administración demandada, a la vista de que la Letrada requerida volvió a presentar copia del poder general para pleitos otorgado a su favor por la entidad recurrente que ya constaba en el expediente administrativo.

Ahora bien, como la Administración, tanto en la fase de instrucción como de resolución del expediente, dio por buena a todos los efectos la representación de la citada letrada, no puede o no debe exigir su acreditación fehaciente, precisamente, en el momento de la interposición del recurso de reposición y menos aún, tenerla por desistida en base a considerar incumplido el requerimiento efectuado en los términos antes expuestos.

De esta manera, no cabe aceptar las alegaciones de a representación y defensa de la Administración demandada articuladas sobre la base de que la representación que ostentaba la citada Letrada en el procedimiento sancionador era la de una representación o mandato verbal, del *artículo 1710 de CC* , cuya eficacia se agotaría con respecto a cada acto para el que fue concedida, no sólo porque la interposición de un recurso potestativo de reposición forma parte del propio expediente administrativo en el que la Administración dio por buena la discutida representación, sino porque si, como decimos, ha reconocido y

tenido por representante a una persona en nombre de otra en un determinado procedimiento, no puede negarle o discutirle tal condición en el recurso de reposición de ese mismo procedimiento pues, como ha señalado reiterada jurisprudencia, "el principio hermenéutico 'pro actione' proscrib[e] aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican." (STC 238/2002, de 9 de diciembre , F. 4).

Y en el caso de autos, la Resolución administrativa impugnada que tiene por desistida a la Letrada impugnante en reposición, por no acreditar fehacientemente su representación, tras no haber puesto ninguna tacheta a la misma durante el procedimiento, resulta claramente desproporcionada en los términos jurisprudenciales reseñados. Por lo tanto, en este punto se debe estimar la demanda y tal como se solicita en el suplico de la misma, declarar nula la Orden recurrida y acordar la retroacción de las actuaciones al momento anterior al archivo por desistimiento acordado en la citada Orden .

Los fundamentos cuarto y quinto de la sentencia se ocupan de las cuestiones suscitadas en los recursos acumulados relativos a la providencia de apremio y la diligencia de embargo, siendo ambos desestimados.

Por último, el fundamento sexto de la sentencia se refiere a las costas procesales en los siguientes términos:

<< (...) SEXTO.- Al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, de conformidad con lo establecido en el *art. 139 de la LJCA* , no procede hacer una expresa imposición de costas.

En la parte dispositiva se acuerda, como ya hemos visto, la estimación del recurso contencioso-administrativo número 469/2003, con expresa condena en costas a la parte demandada, y la desestimación de los otros dos recursos acumulados, sin costas.

TERCERO.- La Comunidad de Madrid preparó recurso de casación contra dicha sentencia y efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 14 de julio de 2009, en el que formula dos motivos de casación, el primero de ellos al amparo del *artículo 88.1.d/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción (infracción de normas o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate) y el segundo por el cauce del *artículo 88.1.c/ de la misma Ley* (infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las normas que rigen los actos y garantías del proceso con resultado de indefensión). El enunciado y contenido de estos motivos es, en síntesis, el siguiente:

1. Infracción de los *artículos 32 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre* , pues según la sentencia recurrida la representación reconocida en un procedimiento sancionador impediría a la Administración exigir la acreditación de la misma en la interposición de un recurso-contencioso administrativo. Considera la recurrente que debe diferenciarse entre la instrucción de un procedimiento sancionador, iniciado de oficio, en el que las actuaciones que se desarrollan por los interesados son en gran parte de mero trámite y para las que la representación se presume, y la interposición de un recurso de reposición, que constituye un procedimiento iniciado a instancia de parte en el que debe acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho (*artículo 32.3 de la Ley 30/1992*). Además, la Administración requirió la subsanación de la documentación presentada y manifestó la forma de llevarla a cabo, presentándose a pesar de ello la misma documentación -un poder para pleitos que no es original ni copia cotejada-, siendo de aplicación lo dispuesto al respecto en el *artículo 1220 del Código Civil* y no pudiendo confundirse desproporción con actuación dentro de los parámetros que marca la normativa jurídica.

2. La sentencia no razona de forma alguna por qué condena en costas a la Administración, como exigen el *artículo 139.1 de la Ley* de esta Jurisdicción y jurisprudencia que cita, además de que en el orden contencioso-administrativo rige el criterio subjetivo, lo que implica que deban imponerse las costas en caso de existir temeridad o mala fe de una de las partes.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida, revocándola en los dos aspectos concretos a los que se refiere el recurso.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, la representación procesal de la entidad urbanística **Eurovillas** presentó escrito con fecha 26 de abril de 2010 en el que, en primer lugar, plantea la inadmisibilidad del motivo de casación primero por carecer manifiestamente de fundamento, señalando que la recurrente se limita a reiterar lo alegado en el proceso de instancia sin hacer una crítica razonada de la sentencia, siendo así que el recurso de casación no es una segunda instancia. Por lo demás, se opone a ese primer motivo señalando que "...la representación ostentada por la Letrada M^a Cristina García Bascureña a lo largo de todo el expediente administrativo había sido reconocida implícita y explícitamente por todas y cada

una de las Administraciones intervinientes", y, por tanto, la doctrina de los actos propios lleva a desestimar las alegaciones de la Administración autonómica recurrente. En cuanto al motivo segundo, la parte recurrida opone que la condena en costas impuesta a la Administración demandada no ha generado, por lo que el defecto que se reprocha a la sentencia no tiene encaje en el *artículo 88.1.c/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción, sin que la argumentación de la recurrente cuente con el necesario refrendo jurisprudencial.

Termina el escrito solicitando que se declare la inadmisibilidad del recurso o subsidiariamente, su desestimación, con imposición de las costas a la parte recurrente.

QUINTO. - Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 7 de diciembre de 2011, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Calvo Rojas** ,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación lo interpone la Comunidad de Madrid contra la sentencia de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Madrid de 23 de diciembre de 2008 (recurso 469/2006) en la que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Entidad Urbanística de Conservación **Eurovillas** contra la Orden 785/06, de 3 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, que tuvo por desistida a la entidad recurrente del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la misma Consejería de 15 de diciembre de 2005 que le impuso una sanción de 600.001 euros como responsable, en calidad de promotora, de la ejecución de obras sin licencia consistentes en vaciado y movimiento de tierras para posterior construcción de un depósito de aguas fecales; anulando la sentencia la Orden impugnada y acordando retrotraer las actuaciones al momento anterior al archivo del recurso de reposición por desistimiento, con imposición de las costas a la parte demandada.

SEGUNDO.- En el antecedente primero hemos explicado que al recurso contencioso-administrativo dirigido contra la Orden de la Consejería que tuvo por desistida a la entidad urbanística **Eurovillas** del recurso de reposición que había interpuesto contra la resolución sancionadora se acumularon luego sendos recursos dirigidos contra ulteriores actos de ejecución -providencia de apremio y diligencia de embargo- cuya tramitación se había iniciado ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo números 18 y 5 de Madrid (recursos 95/06 y 104/06, respectivamente).

También hemos visto que la sentencia ahora recurrida en casación estima el primero de los recursos, con imposición de costas a la Administración demandada, y, en cambio, desestima los otros dos recursos contencioso-administrativos acumulados, sin imposición de costas. Y como ya hemos señalado, los pronunciamientos relativos a esos dos otros recursos acumulados quedan fuera del objeto del presente recurso de casación.

Centrándonos entonces en el pronunciamiento del apartado 1º de la parte dispositiva de la sentencia recurrida, en el antecedente segundo hemos dejado reseñadas las razones que expone la Sala de instancia para fundamentar la estimación del recurso contencioso-administrativo, así como la fundamentación y el pronunciamiento que hace la sentencia en materia de costas procesales.

Procede entonces que pasemos a analizar los motivos de casación planteados, cuyo enunciado hemos resumido en el antecedente de hecho cuarto, si bien, en primer lugar debemos referirnos a la causa de inadmisión planteada por la parte recurrida.

TERCERO.- La representación de la entidad urbanística **Eurovillas** propugna la inadmisión del primer motivo de casación, invocando al *artículo 93.2 de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción, por reproducir el motivo de modo casi literal las argumentaciones que expuso la Administración autonómica en sus escritos de contestación a la demanda y de conclusiones, sin hacer una crítica razonada de la sentencia.

La causa de inadmisión debe ser rechazada pues, frente a lo que aduce la parte recurrida, el escrito de interposición del recurso de casación contiene una crítica de la concreta fundamentación jurídica de la sentencia combatida en casación, estando fundado el recurso de casación en la infracción de normas -*artículos 32 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre* - que habían sido invocadas por la Administración ante la Sala de instancia, tal y como se desprende de su escrito de contestación a la demanda.

CUARTO.- Como ya hemos anticipado, en el primer motivo de casación se alega la infracción de los *artículos 32 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, señalando la Administración autonómica recurrente que, según

la fundamentación de la sentencia recurrida, la representación reconocida en un procedimiento sancionador impediría a la Administración exigir la acreditación de la misma en la interposición de un recurso administrativo, siendo así que mientras para los actos de gestión y de mero trámite, como son la mayoría de los realizados durante la instrucción de expediente sancionador, la representación se presume (*artículo 32.3 de la Ley 20/1992*), para la interposición de un recurso de reposición la representación no se presume sino que debe ser acreditada (*artículo 32.3* citado).

El motivo de casación debe ser desestimado.

La entidad urbanística de conservación **Eurovillas** fue sancionada por la Administración autonómica por ejecutar obras sin licencia consistentes en vaciado y movimiento de tierras para posterior construcción de un depósito de aguas fecales. Pues bien, en el procedimiento administrativo sancionador, tanto en la fase de instrucción como en la de resolución, la Administración autonómica tuvo por válida la representación de la Letrada D^a María Cristina García Bascuña, y fue con motivo de la interposición del recurso de reposición dirigido contra la resolución sancionadora cuando se requirió a dicha Letrada para que en el plazo de diez días acreditase la citada representación "mediante cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna"; a lo que la requerida respondió volviendo a presentar copia del poder general para pleitos otorgado a su favor y la Administración acordó el archivo del recurso por desistimiento.

Esta Sala comparte el criterio de la sentencia de instancia que, partiendo del principio *pro actione*, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad **Eurovillas** señalando que la Administración Pública no puede negar *a posteriori* la representación que hasta entonces tenía reconocida, tanto en la fase de instrucción como en la fase de resolución del procedimiento sancionador; sobre todo teniendo en cuenta que el recurso de reposición se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución sancionadora y que, por ello, ya había examinado y reconocido la representación de dicha Letrada, siendo esta interpretación respetuosa con el contenido del *artículo 32.3 de la Ley 30/1992*.

QUINTO.- En el motivo segundo de casación, formulado al amparo del *artículo 88.1.c/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción, la Administración recurrente señala que, en contra de lo exigido en *artículo 139.1 de dicha Ley*, la sentencia no razona de forma alguna por qué condena en costas a la Administración, habida cuenta de que en el orden contencioso-administrativo rige el criterio subjetivo, lo que implica que deban imponerse las costas en caso de existir temeridad o mala fe de una de las partes

En efecto, el *artículo 139.1 establece que "en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional (...), impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad."*

La sentencia recurrida no sólo no ha razonado debidamente, como exige el precepto, por qué condena en costas a la Administración demandada, sino que el único razonamiento que dedica a esta cuestión es el contenido en su fundamento jurídico sexto, donde señala que "al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, de conformidad con lo establecido en el *artículo 139 de la LJCA*, no procede hacer una expresa imposición de costas". Por tanto, el pronunciamiento que se hace en el apartado primero del fallo de la sentencia, condenando en costas a la Administración demandada, no solo carece de motivación sino que resulta abiertamente contradictorio con lo razonado en el fundamento sexto de la sentencia,

SEXTO.- El acogimiento del motivo de casación determina que la sentencia de instancia deba ser casada y anulada, pero solo en lo que se refiere a la condena en costas indebidamente impuesta a la Administración demandada.

Por lo demás, el acogimiento del motivo de casación en los términos que acabamos de indicar conduce a que no debamos imponer las costas del recurso de casación (*artículo 139.2 la Ley* reguladora de esta Jurisdicción); y tampoco procede imponer las costas del proceso de instancia a ninguno de los litigantes, por no haberse apreciado temeridad o mala fe en ninguno de ellos (*artículo 139.1 de la misma Ley*)

Vistos los preceptos citados, así como los *artículos 86 a 95 de la Ley* de esta Jurisdicción.

FALLAMOS

1.- Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la **sentencia** de la Sección 8^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo **del Tribunal Superior de Madrid de 23 de diciembre de 2008** (recurso contencioso-administrativo 469/2006), que se casa y **anula únicamente en lo relativo al pronunciamiento en costas a la Administración demandada, subsistiendo en lo demás.**



2.- No se imponen las costas del proceso de instancia a ninguno de los litigantes, corriendo cada parte con las suyas en cuanto a las causadas en casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ