



Roj: STS 5362/2014 - ECLI:ES:TS:2014:5362
Id Cendoj: 28079130042014100338
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 6364/2011
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

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

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Cuarta por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 6364/2011 interpuesto por el Procurador Don Manuel Lanchares Perlado en representación de TRATAMIENTO DE ACEITES Y MARPOLES, S.L., contra la Sentencia de 30 de septiembre de 2011 dictada en el recurso 128/2009 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Ha sido parte recurrida EL ABOGADO DEL ESTADO en la representación que ostenta.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se interpuso el recurso contencioso-administrativo 128/2009 frente a la desestimación por silencio por parte del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de la reclamación de 10 de junio de 2008 de pago de subvención al amparo de la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de aceites industriales usados (en adelante, Real Decreto 679/2006).

SEGUNDO.- La citada Sección Primera dictó Sentencia de 30 de septiembre de 2011 cuyo fallo dice literalmente:

« Fallamos: Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Tratamiento de Aceite y Mármoles S.L (TRACEMAR) frente a la desestimación, por silencio, de su reclamación planteada frente al Ministerio de Medio Ambiente con fecha de 10 de junio de 2008, desestimación que confirmamos, sin imposición de las costas procesales causadas en esta instancia .»

TERCERO.- Contra la referida Sentencia preparó recurso de casación el Procurador don Manuel Lanchares Perlado en representación de TRATAMIENTO DE ACEITES Y MARPOLES, S.L (en adelante TRACEMAR) que la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de fecha 15 de noviembre de 2011 en la que, al tiempo, ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes y comparecidas en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, la representación procesal de la actora presentó el 27 de diciembre de 2011 escrito de interposición del recurso de casación basado en los siguientes motivos:

1º Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) por infracción de la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 679/2006, en relación con su Disposición Final Tercera y el artículo 6.2 y 3 y artículo 11 , artículos 9.1 (seguridad jurídica y confianza legítima) y 103.1 de la Constitución Española y artículos 3.1 y 3.3 (principios de buena fe y confianza legítima) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992). Invoca también como infringidas las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004 (recurso 348/2005) y de 9 de octubre de 2007 (recurso 6312/2007).

2º Al amparo del artículo 88.1.c) LJCA por infracción de las normas reguladoras de la sentencia y en concreto, por vulneración del principio de prohibición de arbitrariedad y del derecho a obtener una sentencia fundada en Derecho (artículo 24 de la Constitución , artículo 248.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y artículo 218.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) y porque incurre en error manifiesto como elemento fundamental que llevó a desestimar el recurso interpuesto.

QUINTO.- Mediante diligencia de ordenación de 28 de febrero de 2012 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que, en el plazo de treinta días, formalizara su escrito de oposición; tramité que verificó el Abogado del Estado oponiéndose a todos los motivos del recurso de casación por considerar, en síntesis, que la normativa que la recurrente invoca no le es de aplicación y su recurso de casación responde a su discrepancia con la sentencia, no a la falta de motivación de la misma.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones por providencia de 11 de noviembre de 2014 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez y se señaló este recurso para votación y fallo el día 9 de diciembre de 2014, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En relación al régimen general de la gestión de los residuos tóxicos y peligrosos regulado por Ley 20/1986, de 14 de mayo, lo referente a los aceites industriales usados fue regulado por Orden de 28 de febrero de 1989, norma que traspuso la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio. Tal Orden tenía como destinatario al poseedor de aceites usados, ya se tratase sólo de quien los generase como quien fuese también gestor, o sólo al gestor autorizado, persona distinta de quien generaba los aceites usados.

SEGUNDO.- La disposición Decimoquinta de la Orden de 28 de febrero de 1989 preveía un régimen de subvenciones para compensar a los gestores de aceites usados por las operaciones de gestión. Tales subvenciones eran la contrapartida por las obligaciones que, en ejecución de la normativa comunitaria antes citada, los Estados imponían a las empresas de recogida o de tratamiento de aceites usados. Estas subvenciones o ayudas se sucedieron a lo largo de los años y por Orden MAM/2191/2005, de 27 de junio, se regularon las bases generales para su concesión.

TERCERO.- La Orden de 28 de febrero de 1989 estuvo vigente hasta la promulgación del Real Decreto 679/2006 . Esta norma es reflejo en el ámbito de los aceites usados de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que incorporó al ordenamiento interno el principio de responsabilidad del fabricante y el de responsabilidad compartida, ley que fue derogada por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

CUARTO.- Como novedad prevé que para la gestión de los aceites industriales usados que el que los produce y posee tiene ante sí tres posibilidades: o los entrega al fabricante o a un gestor autorizado o asume directamente la gestión si es que está autorizado. Esto es lo que se denomina "sistema de gestión de aceites usados". En todo caso el Real Decreto impone a los fabricantes de aceites la obligación de asegurar la gestión de estos residuos y sufragar el costo total de las operaciones necesarias para ello.

QUINTO.- Con el Real Decreto 679/2006 y en virtud del principio de responsabilidad del fabricante o productor de aceites, ese régimen subvencional se abandona, de forma que los costes antes subvencionados se financian con cargo a fondos privados gestionados por esos sistemas integrados de gestión de aceites usados. Tal sistema responde al principio de responsabilidad del fabricante la gestión de los aceites industriales usados, luego en virtud del principio de que "quien **contamina, paga**", es quien pone el aceite en el mercado el responsable de financiar la gestión del aceite usado.

SEXTO.- Esta nueva regulación entró en vigor el día 4 de junio de 2006 en virtud Disposición Final Tercera del Real Decreto, si bien en cuanto a las obligaciones que impone a los fabricantes se pospuso su entrada en vigor hasta el 1 de enero de 2007. Tal periodo de *vacatio* suponía que hasta esa fecha no le era exigible a los fabricantes la obligación de recibir los aceites usados directamente o mediante su integración en un sistema de gestión de aceites usados, luego hasta esa fecha no asumirían la obligación de financiación.

SÉPTIMO.- Ante la necesidad de coherencia la nueva normativa con el anterior régimen de subvenciones anuales, la Disposición Transitoria Única previó que el Ministerio de Medio Ambiente "subvencionará" las actividades de << *recogida y gestión de los aceites industriales usados hasta la entrada en vigor de la obligación de realizar esas operaciones por parte de los fabricantes o, en su caso, de los sistemas*

integrados de gestión, en aplicación de este Real Decreto», para lo que se ordenaba que se hiciese una última convocatoria con base en la Orden MAM/2191/2005.

OCTAVO.- Por Resolución de 8 de mayo de 2007 se convocó esta subvención para financiar las actividades de recuperación y valorización de aceites usados realizadas en 2006, pero comprendiendo hasta la entrada en vigor del Real Decreto 679/2006, esto es, entre el 1 de enero y el 4 de junio de 2006 (Primero.1). TRACEMAR no impugnó esa Resolución pero el 10 de junio de 2008 solicitó de la Administración que « se dote la correspondiente partida presupuestaria para proceder al abono a TRACEMAR y a las entidades de su Grupo » 4.77.6.412,32 euros más intereses, lo que se desestimó por silencio.

NOVENO.- Recurrida esa desestimación presunta ante la Sala de instancia, su pretensión fue que se declarase su derecho a que para ese año 2006 la convocatoria de tales subvenciones cubriese el periodo que media desde el 4 de junio de 2006 hasta el 1 de enero de 2007; subsidiariamente que se reconociese su derecho a ser indemnizada en concepto de responsabilidad patrimonial de las Administraciones o bien como pretensión de plena jurisdicción.

DÉCIMO.- Así planteado el pleito en la instancia, la Sentencia recurrida en casación desestimó la demanda con base en los siguientes razonamientos:

1º Porque con la pretensión de que se convoquen esas subvenciones se contraviene la naturaleza del instituto subvencional, en cuanto que ningún ciudadano goza de tal derecho, al ser una decisión discrecional.

2º Ni la Directiva 75/439/CEE ni la Orden de 28 de febrero de 1989 imponían la obligación de subvencionar, pues se trata de una decisión potestativa, lo que se confirma con la Orden MAM/2191/2005.

3º El Real Decreto 697/2006 cambia el modelo de gestión de los aceites usados, resaltando que la parte cuya entrada en vigor se demoró al 1 de enero de 2007 fueron las obligaciones de los fabricantes de aceites usados, en concretos obligaciones de entrega y de observar ciertas garantías del artículo 6.2 y 3, lo que no alcanza a la concesión de ayudas.

4º La discrepancia de la recurrente debió plasmarse en impugnar la Resolución de 8 de mayo de 2007.

5º Inadmite al amparo del artículo 69.c) de la LJCA la reclamación de responsabilidad patrimonial pues para considerar en este punto la demanda antes debería haber agotado la previa vía administrativa.

6º Desestima la pretensión de la recurrente de que se le reconozca el derecho a percibir una subvención pues se trata de una pretensión de plena jurisdicción planteada al amparo del artículo 31 de la LJCA , lo que sólo cabe si se estima la pretensión de anulación, lo que no ha ocurrido.

UNDÉCIMO.- Dicho lo anterior y siguiendo el orden de los motivos de casación tal y como los plantea la recurrente, el primero se formula en los términos expuestos en el Antecedente de Hecho Cuarto 1º de esta Sentencia y con él plantea la indebida interpretación de las Disposiciones Transitoria Única y Final Tercera del Real Decreto 679/2006, a lo que añade que la Sala de instancia infringe principios como el de legalidad, confianza legítima y seguridad más la jurisprudencia que cita. Así planteado tal motivo de impugnación se desestima por las siguientes razones:

1º Ante todo debe advertirse una posible contradicción en la Sentencia de instancia, lo que la recurrente resalta en el segundo motivo de casación. Es obvio que TRACEMAR recurrió la desestimación por silencio administrativo de su reclamación de 10 de junio de 2008 y no la Resolución de 8 de mayo de 2007. Sin embargo la Sentencia dice en el Fundamento de Derecho Segundo, párrafo cuarto, que esa Resolución es la "aquí impugnada", pero en el penúltimo párrafo del Fundamento Tercero razona que TRACEMAR debió impugnarla.

2º En principio es una contradicción aunque no cabe excluir que la Sentencia, por su redacción, glose los motivos de impugnación de la recurrente. Esto lo rechaza TRACEMAR para así denunciar una incongruencia si bien la Sala sólo advierte un error pues de la Sentencia se deduce, como luego se dirá, que la Sala de instancia siempre ha entendido que lo impugnado era la desestimación por silencio administrativo de su reclamación de 10 de junio de 2008, algo en lo que TRACEMAR insiste pese a que va en su perjuicio.

3º La Sentencia de instancia se adentra en la interpretación de las Disposiciones Transitoria Única y Final Tercera del Real Decreto 679/2006, en cuanto a si debió subvencionarse el segundo semestre de 2006, lo que en puridad es innecesario. Sí es relevante que la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 679/2006 ordenase hacer la convocatoria, luego no era potestativa. Esto implica que de no haberse hecho tal convocatoria se habría incumplido ese mandato y la actora sí que podría haber recurrido para que se obligase a la Administración a cumplirlo.

4º Sin embargo la Administración ejecutó la Disposición Transitoria Única con la Resolución de 8 de mayo de 2007, razón por lo que lo litigioso ya no es si debió o no hacer la convocatoria -la hizo-, pero tampoco qué lapso de tiempo debería haber contemplado -si sólo primer semestre de 2006 o todo el año- pues eso llevaría la juzgar la sujeción de esa convocatoria a las Disposiciones Transitoria Única y Final Tercera del Real Decreto 679/2006.

5º De esta manera la legalidad de no convocar subvenciones para todo 2006 es una cuestión que no cabe plantearla en abstracto, a raíz de una solicitud, sino impugnando la Resolución que ejecuta la Disposición Transitoria Única y que fija un semestre como subvencionable. Por tanto, juzgando esa resolución se habría juzgado si hubo o no una adecuada interpretación de las Disposiciones Transitoria Única y Final Tercera del Real Decreto 679/2006.

6º Con esa convocatoria quedó agotada la Disposición Transitoria Única y al consentirla TRACEMAR no reaccionó frente a un acto que, según su lógica, sería ilegal y sería el acto en el que se concretaría el criterio que le resulta desfavorable. Esto explica que con su reclamación de 10 de junio de 2008 plantee una petición, una solicitud a modo de remedio ante su pasividad: que se dote una partida presupuestaria para que se le pague 4.77.6.412,32 euros más intereses, es decir, la subvención que había esperado.

7º En este sentido es como debe entenderse -y confirmarse- que la Sentencia de instancia rechazase la existencia de un derecho subjetivo a que se convoquen subvenciones, en este caso una última convocatoria con arreglo a un sistema abandonado tras el Real Decreto 679/2006 pues, repetimos, ya se había hecho y lo que tenía de desfavorable, consentido.

8º Por esta razón era innecesario en la instancia -y ahora en casación- entrar en la interpretación de las Disposiciones Transitoria Única y Final Tercera del Real Decreto 679/2006 en cuanto a juzgar si esa convocatoria obligada debería haber contemplado todo 2006 o sólo el primer semestre, pues lo decidido por la Administración -sólo el primer semestre- se plasma en una resolución firme y consentida. Bastaba haberlo así apreciado para desestimar la demanda, lo que en efecto hace la Sentencia si bien como razón final.

DUODÉCIMO.- Por lo dicho está fuera de lugar que se alegue que la Sentencia de instancia ha infringido los principios de legalidad, confianza legítima y seguridad jurídica. Aparte de que no era preciso resolver expresa y pormenorizadamente sobre cada uno -lo que, todo lo más, de tener habría tenido trascendencia a efectos del artículo 88.1.c) de la LJCA por incongruencia omisiva- lo cierto es que en los razonamientos de la Sentencia va implícita la razón de su rechazo: no se quiebra confianza alguna ni se genera inseguridad pues hecha y consentida la convocatoria que sí era preceptiva, la actora sabía ya a que atenerse en Derecho.

DÉCIMO TERCERO.- En el segundo motivo de casación planteado al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA (cf. Antecedente de Hecho Cuarto 1º de esta Sentencia) alega arbitrariedad e incongruencia en los razonamientos de la Sentencia respecto de la interpretación de las Disposiciones antes indicadas; más en concreto, la incongruencia que denuncia no es la omisiva, sino por razón del contenido de esos razonamientos, lo hace inadmisibles tal motivo de casación pues plantea un vicio *in iudicando*, no *in procedendo*.

DÉCIMO CUARTO.- No obstante cabría entender que la recurrente plantea que cuando la Sentencia dice en un primer momento que lo impugnado es la Resolución de 8 de mayo de 2006 y en el Fundamento de Derecho Tercero, párrafo penúltimo, tiene por impugnado la desestimación presunta de la solicitud de 10 de junio de 2008, es incongruente por contradictoria (cf. el anterior Fundamento de Derecho Octavo 1º y 2º). Tal alegato carece de toda base pues no hay incongruencia alguna, sino todo lo más un error. Basta estar a ese Fundamento, al Encabezamiento, al Fundamento de Derecho Primero y al Fallo para concluir que la Sala siempre tuvo por presupuesto del recurso esa desestimación presunta.

DÉCIMO QUINTO.- Procede por lo expuesto desestimar el recurso de casación, sin hacer consideración alguna sobre la inadmisión del recurso jurisdiccional en cuanto a la reclamación por responsabilidad patrimonial ni en cuanto a la pretensión de plena jurisdicción (cf. el anterior Fundamento de Derecho Décimo. 5º y 6º) al no haber planteado nada al respecto en casación.

DÉCIMO SEXTO.- Al desestimarse el presente recurso de casación, se hace imposición de costas a la parte recurrente a tenor del artículo 139 de la LJCA, si bien se fija la cuantía máxima de las mismas por todos los conceptos en cuatro mil euros (4000 euros).

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS



PRIMERO.- Que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de **TRATAMIENTO DE ACEITES Y MARPOLES SL** contra la Sentencia de 30 de septiembre de 2011 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, dictada en el recurso jurisdiccional 128/2009 , Sentencia que se confirma.

SEGUNDO.- Se hace imposición de costas a la parte recurrente con el límite fijado en el último Fundamento de Derecho.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Segundo Menendez Perez D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D^a Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez D. Ramon Trillo Torres D. Jesus Cudero Blas **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Jose Luis Requero Ibañez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ