

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA CUARTA**

**Recurso de Apelación n.º 1734/1986. Sentencia de 24-2-1988**

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.**

URBANIZACIÓN DE VIAL.

Adjudicación directa de ejecución de obras. Repercusión de gastos.

Inadmisibilidad por extemporaneo. Plazo. Actos consentidos.

Excmos. Sres. MAGISTRADOS

PRESIDENTE D. Francisco González Navarro

D. Paulino Martín Martín D. Juan García-Ramos Iturralde  
(Ponente)

En la villa de Madrid, a veinticuatro de febrero de mil novecientos ochenta y ocho.

Contra sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de fecha 16 de junio de 1986 sobre adjudicación a la E. D. y C., S.A. de las obras de la calle que va desde la carretera de... a la Urbanización...

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. - Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza se ha seguido el recurso número 408/1985, promovido por la entidad «A. M.C., S.A.» y en el que ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Zaragoza, sobre adjudicación a la E. D. y C., S.A. de las obras de la calle que va desde la carretera de... a la Urbanización...

SEGUNDO. - Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 16 de junio de 1986, en la que aparece el fallo que dice así: «FALLAMOS: 1.º Declaramos la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo deducido en nombre y representación de la compañía mercantil «A. M. C. S.A.», contra el Acuerdo de la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Zaragoza, de 5 de julio de 1983, de adjudicación de ejecución de obras, por importe de 1.405.534 pesetas a «D. y C. S.A.», con repercusión del gasto a la empresa actora, y contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de recurso de reposición formulado contra el anterior. 2.º No hacemos expresa imposición de costas».

TERCERO. - Contra dicha sentencia la parte actora interpuso recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos y, en su virtud, se elevaron los autos y expediente administrativo a este Alto Tribunal, con emplazamiento de las partes, habiéndose sustanciado la alzada por sus trámites legales.

CUARTO. - Acordado señalar día para el fallo en la presente apelación cuando por turno correspondiera, fue fijado a tal fin el día 12 de febrero de 1988, en cuya fecha tuvo lugar.

VISTO. - Siendo Ponente el Excmo. Sr. Don Juan García-Ramos Iturralde, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Con fecha 5 de julio de 1983, la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Zaragoza dictó un acuerdo por el que se adjudicó a una determinada empresa la ejecución de unas obras, por importe de 1.405.534 pesetas, con repercusión de dicho gasto a la empresa recurrente en estas actuaciones. Interpuesto recurso de reposición, con fecha 17 de septiembre de 1983, contra el referido acto, fue desestimado por silencio. Posteriormente, el 12 de noviembre de 1984, esto es, cuando había transcurrido más de un año desde el día en que interpuso el recurso de reposición, la indicada empresa recurrente, y dado que la Administración no había resuelto expresamente el indicado recurso de reposición, inició la vía de petición a que se refiere el artículo 38 de la Ley de esta jurisdicción a fin de interesar del Ayuntamiento de que se trata se dictase la referida resolución expresa y como no se notificase decisión alguna en el plazo de tres meses, la empresa interesada denunció la mora, y al considerar desestimada la petición en cuestión, se formuló el correspondiente recurso contencioso-administrativo; concretamente, éste se interpuso el 29 de junio de 1985.

SEGUNDO. - La sentencia apelada ha declarado la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo origen de estos autos por considerarlo extemporáneo. Para llegar a dicha declaración de inadmisibilidad la Sala Territorial se ha apoyado en determinadas sentencias de este Tribunal Supremo dictadas con anterioridad a la revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo operada en 1963. En dichas sentencias se declaraba que «prescinde en absoluto (se refiere al artículo 58.2 de la Ley de esta Jurisdicción) de la denuncia de mora sustituida por el automatismo, no da opción al procedimiento a utilizar, ni manda que la Administración resuelva explícitamente, ni tampoco autoriza a accionar después del año, sino que, en defecto de acuerdo expreso, el plazo para interponer el recurso contencioso lo fija en un año a contar de la fecha de interposición; del recurso de reposición... de manera que cuando antes del año se dicte resolución expresa, tendrá eficacia, pero después ya no porque con arreglo al artículo 121 de la Ley Jurisdiccional, transcurrido el plazo se tendrá por caducado el derecho y por perdido el trámite o recurso que hubiere dejado de utilizarse». Así pues, la primera cuestión a examinar en esta alzada se concreta en determinar si procede o no apreciar la inadmisibilidad a que se ha hecho referencia.

TERCERO. - Para pronunciarse en relación con la cuestión planteada en el anterior razonamiento, preciso es tener en cuenta que, como ya este Tribunal señaló en Sentencia de 8 de octubre de 1974, el silencio administrativo negativo no exime a la Administración de dictar una resolución expresa sobre el particular, y así se desprende el artículo 94.2 y 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que confiere opción al interesado para entender desestimado por silencio su recurso...o bien la de esperar resolución expresa. En el presente caso, como ya quedó

señalado, la empresa interesada optó por esperar la resolución expresa. También hay que indicar que este Tribunal tiene asimismo declarado que la doctrina o normativa de la denegación presunta no significa, en forma alguna, que ésta se haya producido, sino que constituye únicamente una ficción legal en beneficio de los administrados que no les priva del derecho de recurrir una vez haya tenido lugar el pronunciamiento expreso aun cuando se hubieran agotado anteriormente los plazos para impugnar las denegaciones presuntas (Sentencias, entre otras de 30 de junio de 1967, 12 de noviembre de 1969, 19 de diciembre de 1973 y de enero de 1975).

CUARTO. - Si, como acaba de indicarse, en los supuestos de solución tardía de la Administración, dictada transcurridos plazos para impugnar la denegación presunta, cabe deducir recurso contencioso-administrativo frente a dicho acto expreso, igual solución hay que adoptar en aquellos casos, como el de autos, los que la Administración, no obstante el deber de dictar una solución expresa, no lo hace a pesar de que el administrado, optó por esperar a dicha resolución expresa, le insta a que la dicte transcurrido ya el plazo para impugnar la denegación presunta. Abona esta solución la consideración de que, como ya se señaló, el silencio administrativo es una ficción legal en favor del particular, así como la de que la falta de cumplimiento por parte de la Administración de su deber de dictar resolución expresa no puede perjudicar al administrado. Igualmente la concesión establecida viene exigida por la circunstancia de que la solución contraria significaría una vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 24 de la Constitución. El particular tiene la facultad de esperar, como ya se ha expresado, que se produzca una resolución expresa por parte de la Administración, resolución que caso de no satisfacer sus intereses podrá ser impugnada judicialmente. Pues bien, si el particular espera confiado una resolución expresa y la Administración no cumple el deber de dictarla no obstante ser instado a ello, si se entiende que entonces no puede plantear una reclamación judicial, se cerrará al particular el acceso a los tribunales, y sabido es que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene un contenido complejo que incluye, entre otros, la libertad de acceso a los Jueces y Tribunales, el derecho a obtener un fallo de éstos. A la conclusión que se ha establecido no puede ser obstáculo el principio de seguridad jurídica, pues la inseguridad sólo es imputable a la Administración, la que puede poner fin a la misma dictando la resolución expresa.

QUINTO. - Para pronunciarse en relación con la cuestión de fondo, preciso es no perder de vista que en el caso presente se está ante un acto que es ejecución de otros que fueron consentidos por la empresa recurrente. Con fecha 15 de abril de 1983, el Ayuntamiento de que se trata dictó una Resolución por la que se acordó requerir a la recurrente «a fin de que en el plazo de un mes... cumplimente las condiciones a) y c) relativas a urbanización impuestas...en 13 de noviembre de 1980», señalándose en dicha Resolución «se le apercibe expresamente que en el caso de que no se realizaren las citadas obras de urbanización, lo

llevaría a cabo el Excmo. Ayuntamiento, mediante ejecución subsidiaria, siendo todos los gastos que se ocasionen a cargo del obligado». Y como la empresa apelante no cumplió el expresado requerimiento, que, como se ha señalado, no fue impugnado, se dictó el Acuerdo recurrido en el que se ordenó llevar a cabo la ejecución subsidiaria. De aquí se deduce que no puede entrarse en el examen de la procedencia del expresado requerimiento y de la repercusión de los gastos de la ejecución subsidiaria de que se trata, pues el acto impugnado solamente es revisable en la medida que en su calidad de acto de ejecución adolezca de algún vicio. Por lo expuesto no pueden ser analizadas las alegaciones de la parte apelante que hacen referencia a su obligación de ejecutar las obras de que se trata, y únicamente procede examinar la alegación que alude a la adjudicación directa a otra empresa de las indicadas obras.

SEXTO. - Entiende la sociedad apelante que no es correcta la adjudicación directa a una determinada empresa de la ejecución de la obra litigiosa, pues considera que debió seguirse el preceptivo procedimiento de concurso. Esta alegación no puede ser acogida. Basta para ello tener presente que el artículo 6 de la Ley 401/81, de 28 de octubre, aplicable en el supuesto de autos autoriza la contratación directa dentro de determinados límites que no aparecen traspasados en el supuesto de autos.

SÉPTIMO. - Por lo expuesto es visto que procede estimar parcialmente el recurso de apelación que se examina, sin que se aprecie méritos para una especial imposición de costas.

#### FALLAMOS

Que estimando parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el Procurador de los Tribunales Don E.M. - C.P., en nombre y representación de la Entidad «A.M.C. S.A., contra la Sentencia, de fecha 16 de junio de 1986, dictada en los autos de que dimana el presente fallo por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, debemos revocar y revocamos dicha sentencia en cuanto declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo origen de estas actuaciones, y entrando en el fondo del asunto y desestimando el referido recurso contencioso-administrativo, debemos declarar y declaramos conforme a Derecho el Acuerdo de la Comisión Permanente del Ayuntamiento de Zaragoza de 5 de julio de 1983, dictado en el expediente administrativo a que se refieren estos autos, así como la desestimación presunta por silencio administrativo, del recurso de reposición formulado contra el indicado Acuerdo, y no hacemos expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.