

Wolters Kluwer España

## **Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 5 Dic. 2002, rec. 710/1997**

Ponente: Campos Sánchez-Bordona, Manuel.

Nº de recurso: 710/1997

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### **LA LEY JURIS: 1289477/2002**

TRANSPORTE. Marítimo. Cabotaje con destino u origen en las islas. Postura del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en cuanto a la exigencia de una autorización administrativa previa. Nulidad del art. 4.1 del Real Decreto 1466/1997, en cuanto declara como navegaciones de interés público todos los servicios de línea regular de cabotaje insular. Posibilidad de que el Gobierno, previa justificación oportuna, declare cuáles son las concretas líneas regulares de cabotaje insular que han de quedar sujetas a autorización administrativa. Requisitos para la obtención de las autorizaciones. Conformidad a Derecho del que exige al empresario hallarse al corriente en el pago de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social, y del régimen transitorio establecido. Inexistencia de infracciones de orden formal en la elaboración de la disposición impugnada. LEGITIMACIÓN. La suspensión de pagos de una de las recurrentes no le impide plantear recurso directo contra un reglamento.

### **Texto**

En la Villa de Madrid, a 5 Dic. 2002

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 710/1997 interpuesto por la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN, representada por el Procurador D. Pedro Antonio González Sánchez, contra el Real Decreto número 1466/1997, de 19 Sep., sobre determinación del régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y navegaciones de interés público; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** La Asociación de Usuarios de la Comunicación (A.U.C.) interpuso ante esta Sala, con fecha 20 Nov. 1997, el recurso contencioso-administrativo número 710/1997 contra el Real Decreto número 1466/1997, de 19 Sep., sobre determinación del régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y navegaciones de interés público.

**SEGUNDO.** En su escrito de demanda, de 4 Abr. 1998, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó se dictase sentencia «por la que estimando íntegramente el recurso contencioso-administrativo se declare que el Real Decreto núm. 1466/1997, de 19 Sep., "por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público" no resulta ajustado a Derecho y en consecuencia se declare nulo de pleno derecho al haberse aprobado sin haberse seguido el procedimiento legalmente establecido al efecto, al no haberse sometido el proyecto al preceptivo trámite de audiencia del Consejo de Consumidores y Usuarios, ni haberse comunicado ni consultado a la Comisión de las Comunidades Europeas el mismo; y, subsidiariamente, se interesa la anulación de los artículos 4º a 8º y el Capítulo III del Real Decreto impugnado por infracción del principio de jerarquía normativa y extralimitación de la potestad reglamentaria, con las demás declaraciones legales que procedan». Por otrosí interesó el recibimiento a prueba.

**TERCERO.** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 4 Jun. 1998, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala dictase sentencia «por la que desestimando el recurso confirme la Disposición general recurrida absolviendo a la Administración de las pretensiones de la demanda». Por otrosí se opuso al recibimiento a prueba.

**CUARTO.** Practicada la prueba declarada pertinente por auto de 22 Jun. 1998, se evacuó el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes.

**QUINTO.** Por providencia de 29 Feb. 2000 se acordó suspender el señalamiento efectuado hasta la resolución de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades

Europeas en los recursos números 704, 711, 712 y 715/1997, en los que se impugnaba la misma disposición que en el presente.

**SEXTO.** Por providencia de 9 Oct. 2002 se dio traslado a las partes por diez días de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 20 Feb. 2001 y de este Tribunal Supremo de 16 Oct. 2001, a fin de que alegaran sobre su incidencia en el presente recurso.

**SÉPTIMO.** La Asociación de Usuarios de la Comunicación (A.U.C.) presentó escrito de alegaciones con fecha 23 Oct. 2002 en el que suplicó «se dicte sentencia resolviendo sobre las causas de nulidad invocadas, especialmente sobre la omisión del trámite de audiencia al Consejo de Consumidores y Usuarios en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 1466/1997.»

**OCTAVO.** El Abogado del Estado evacuó el trámite con fecha 24 Oct. 2002 en el que entendió que procedía «de una parte, la aceptación de la nulidad ya declarada --y de innecesaria reiteración en Sentencia de fondo-- del párrafo primero del artículo 4 del Real Decreto impugnado «con el alcance que explicita el punto segundo del fallo recaído en los recursos acumulados 704, 711, 712 y 715, todos de 1997; de otra, la (reiterada) proclamación de la validez del resto de la disposición general impugnada.»

**NOVENO.** Por providencia de 20 Sep. 2002 se nombró Ponente al Exmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 27 Nov. siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Exmo. Sr. D. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA Magistrado de la Sala

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** La Asociación de Usuarios de la Comunicación recurre directamente ante esta Sala el Real Decreto número 1466/1997, de 19 Sep., por el que se regula el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y navegaciones de interés público.

Los motivos iniciales del recurso se referían tanto a cuestiones de forma (supuestas infracciones en la elaboración del Real Decreto, bien por falta de audiencia de los interesados, bien por falta de comunicación de éste a la Comisión de las Comunidades Europeas) como a cuestiones sustantivas, entre las que se incluían la eventual infracción de normas de derecho comunitario.

Este último aspecto de la cuestión ha quedado ya fuera del debate procesal, una vez resuelta la cuestión prejudicial que esta misma Sala planteó ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los recursos acumulados números 704, 711, 712 y 715/1997, en los que se impugnaba la misma disposición reglamentaria, recursos que fueron fallados por nuestra sentencia de 16 Oct. 2001.

**SEGUNDO.** La Administración demandada plantea, como objeción previa de inadmisibilidad, que la asociación demandante carece de legitimación para recurrir, pues su objeto social, a tenor de los estatutos, no se extiende al sector de transportes, sino tan sólo al de la «comunicación.»

Consta en autos:

a) Que «la finalidad de la Asociación [...] según sus Estatutos es la defensa de los intereses generales y los derechos básicos de los consumidores» (certificación expedida por el Instituto Nacional de Consumo);

b) que está representada en el denominado «Consejo de Consumidores y Usuarios», correspondiéndole uno de los vocales que lo integran. Este Consejo, órgano creado por el Real Decreto 825/1990, de 22 Jun., sobre el Derecho de Representación, Consulta y Participación de los Consumidores y Usuarios a través de sus asociaciones, debe ser preceptivamente consultado en el procedimiento de elaboración de determinadas disposiciones de carácter general a las que después nos referiremos, de conformidad con lo previsto en los artículos 13.1 del Real Decreto 825/1990 y 22 de la Ley 26/1984, de 19 Jul., General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Dado que uno de los fundamentos jurídicos de la demanda se basa, precisamente, en que no fue oído el Consejo de Consumidores y Usuarios en el curso del proceso de elaboración del Real Decreto 1466/1997, omisión que a juicio de la recurrente debe determinar su nulidad por razones formales, dicha asociación, en cuanto integrada en aquel órgano consultivo, tiene una

legitimación reforzada para sostener su recurso: pues, además de la defensa de los intereses generales y los derechos básicos de los consumidores, que estatutariamente tiene por objeto, ostenta un cierto interés en que se respeten las funciones consultivas del Consejo del que forma parte.

Ello no implica, como es obvio, que su tesis favorable a la audiencia preceptiva del referido Consejo, y a la subsiguiente declaración de nulidad formal del Real Decreto 1466/1997, sea acertada. Esta cuestión resulta ser, precisamente, la única que debemos resolver ya mediante sentencia, a la vista de la restricción de los motivos de impugnar que la propia recurrente ha hecho, respecto de los que contenía su demanda, tras tomar conocimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 20 Feb. 2001 (asunto C-205/99, Analir y otros) y de este Tribunal Supremo de 16 Oct. 2001.

**TERCERO.** Recordaremos que mediante la segunda de dichas sentencias, esta Sala se pronunció ya sobre la eventual infracción de las normas que regulan la elaboración de las disposiciones generales en los siguientes términos:

«[...] A partir de estos elementos de juicio estamos ya en condiciones de examinar los motivos de impugnación, empezando por aquel que se refiere a las supuestas infracciones de orden formal en la elaboración del Real Decreto, bien por falta de audiencia de los interesados en relación con sucesivas versiones del texto inicial redactadas durante la tramitación de dicho proyecto, bien por falta de comunicación de éste a la Comisión de las Comunidades Europeas.

El motivo debe ser rechazado. En primer lugar, la Administración no tenía obligación de remitir el proyecto a ninguna de las partes que denuncian esta infracción formal, pues ni las dos sociedades anónimas recurrentes ni la asociación (voluntaria) de empresas navieras de líneas regulares ANALIR figuraban entre los sujetos que preceptivamente debían ser oídos en el curso de elaboración del Real Decreto, al no ser «representantes de intereses de carácter general o corporativo» en el sentido que esta Sala ha dado a dicha expresión del artículo 130.4 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo (artículo aplicable *ratione temporis* a este caso).

Consta, además, que el borrador de Real Decreto se remitió a los interesados en él, a fin de que pudieran aportar sus observaciones. El hecho de que sobre el texto inicial haya habido ulteriores modificaciones --derivadas algunas de ellas precisamente de introducir las sugerencias o cambios propuestos por los destinatarios de la inicial remisión-- no obliga a abrir un nuevo período de audiencia o consultas pues en tal caso el proceso de elaboración de la norma reglamentaria se podría prolongar hasta el infinito. Sólo si entre el primer proyecto y los ulteriores hubiera diferencias esenciales tan significativas que en realidad permitieran hablar de una norma radicalmente distinta, solo entonces sería exigible la nueva audiencia de los interesados.

En cuanto a la intervención de la Comisión de las Comunidades Europeas, baste decir que esta institución comunitaria estuvo informada de la elaboración del Real Decreto y que las autoridades españolas le sometieron a consulta su texto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (CEE) 3577/1992. Así se recoge en la carta de 22 Oct. 1997 (DG VII D/2BU/AH/ah D/97), mediante la cual los servicios de la Comisión expresaron su parecer al respecto.»

**CUARTO.** La infracción formal denunciada ahora por la Asociación de Usuarios de la Comunicación, tampoco puede ser acogida. Ni la asociación recurrente, en cuanto tal, ni el Consejo de Consumidores y Usuarios debían ser preceptivamente oídos antes de la aprobación del Real Decreto 1466/1997 ahora impugnado.

Dispone el artículo 22 de la Ley 26/1984, de 19 Jul., General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que las asociaciones representativas de éstos serán oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios. En concreto, a tenor de su apartado segundo, será preceptiva la audiencia cuando se trate de: a) los reglamentos de aplicación de esta misma Ley; b) las reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo; c) la ordenación del mercado interior y disciplina del mercado; d) los precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas; e) las condiciones generales de los contratos de Empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio; y e) en los casos en que una Ley así lo establezca.

Dado que la propia Ley 26/1984 establece un órgano de representación y consulta de ámbito nacional en el que se integran aquellas asociaciones y que el Real Decreto 825/1990, de 22

Jun., antes citado, regula su composición y funciones, la obligación de consulta a la que antes nos hemos referido se traslada al Consejo en los términos del artículo 13 de dicho Real Decreto.

La parte recurrente no concreta bajo cuál de los supuestos de consulta preceptiva del Consejo -- que se identifican con los que establece el artículo 22 de la Ley, ya transcritos-- considera que debió producirse la audiencia de aquel órgano. Se limita a afirmar que tal audiencia debió dársele porque el Real Decreto 1466/1997 «afecta reglamentariamente a un servicio de uso común.»

Es claro que el Real Decreto 1466/1997 no constituye uno de los Reglamentos de aplicación de la Ley 26/1984, de 19 Jul., ni ordena el mercado interior y la disciplina de éste, ni contiene la regulación de los precios y tarifas de los transportes marítimos, ni se refiere a las condiciones generales de los contratos de este género. Por exclusión, pues, el único apartado de los previstos en el artículo 22 de la Ley bajo cuya cobertura podría, en hipótesis, exigirse la previa consulta del Consejo de Consumidores y Usuarios es el contenido en la letra b), a cuyo tenor debe ser oído antes de aprobarse las «reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo.»

Sin embargo, la lectura del Real Decreto 1466/1997 revela que no contiene una «reglamentación» general del servicio de transporte marítimo. Su contenido se contrae esencialmente a determinar qué navegaciones deben considerarse de interés público en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.4, en relación con el 6.1.h), de la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y las condiciones preliminares a partir de las cuales se pueden prestar los servicios de líneas regulares de cabotaje, tanto si están calificados como navegación de interés público cuanto si no.

El hecho de que el titular de la potestad reglamentaria haya fijado mediante este Real Decreto las condiciones y requisitos necesarios para que las empresas prestadoras de los servicios de líneas regulares de cabotaje marítimo obtengan la autorización administrativa, cuando sea precisa, o simplemente ejerzan su actividad, en otro caso, no equivale a «reglamentar» la prestación del servicio de transporte marítimo en aquellas materias que directamente afectan a sus usuarios. Al disciplinar el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público, los diferentes capítulos y artículos del Real Decreto 1466/1997 no inciden en los aspectos específicos del servicio que se presta al público, sino en los requisitos administrativos previos para ser titular de aquellas líneas y de las navegaciones correspondientes.

**QUINTO.** Procede, por lo tanto, la desestimación del presente recurso, sin imposición de costas al no concurrir temeridad o mala fe en la conducta procesal de las partes.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

### **FALLAMOS**

Primero. Rechazar la objeción de inadmisibilidad formulada.

Segundo. Desestimar el presente recurso número 710 de 1997, interpuesto contra el Real Decreto número 1466/1997, de 19 Sep., sobre determinación del régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y navegaciones de interés público.

Tercero. No hacer expresa imposición de costas.

Así por nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos mandamos y firmamos

: Fernando Ledesma. Óscar González. Segundo Menéndez. Manuel Campos. Francisco Trujillo. Pablo Lucas. Fernando Cid. Rubricados.

### **PUBLICACIÓN.**

Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Exmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.