

Instrucciones

Instrucción 3/2010 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a difusión de jurisprudencia

Marginal: ANM 2010\34

Tipo de Disposición: Instrucciones

Fecha de Disposición: 07/04/2010

Publicaciones:

- BO. Ayuntamiento de Madrid 19/04/2010 num. 6164 pag. 12-13

Conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 18 de junio de 2007 modificado por el Acuerdo de 16 de julio de 2009 de delegación de competencias se atribuye al Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda la competencia para establecer los criterios generales que deben presidir la actividad de disciplina urbanística de la ciudad así como la coordinación para homogeneizar la actividad de Disciplina Urbanística de la misma con las Juntas Municipales de Distrito.

En uso de esas atribuciones el Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda aprueba el Plan Director de Disciplina Urbanística de la Ciudad de Madrid de 12 de diciembre de 2008 siendo los destinatarios finales del mismo las Juntas Municipales de Distrito, los demás Departamentos implicados en su ejecución y los ciudadanos madrileños en general. Su objeto es la creación de una forma de actuación administrativa en la que exista, entre otras acciones, una interpretación homogénea de la normativa con el objetivo de implementar la formación y conocimiento de la materia por los funcionarios responsables de su aplicación.

En materia de Disciplina Urbanística por su carácter coercitivo la actuación administrativa casi siempre es objeto de fiscalización por los Tribunales en vía contencioso-administrativa. La aplicación de la materia es además rutinaria con repetición de procedimientos, trámites, formularios, etc. Esta práctica administrativa puede ser confirmada o no por la jurisdicción contencioso-administrativa. En caso de serlo conviene la adecuada difusión para mantener una práctica que se ha visto refrendada como conforme a derecho; pero si por el contrario esa práctica es revisada por la jurisdicción y se producen resoluciones judiciales (tanto autos como sentencias) en las que se pone de manifiesto que la actuación administrativa adolece de vicios determinantes de invalidez, es preciso con mayor motivo difundir esas resoluciones a fin de corregir disfunciones en la aplicación de la normativa.

Para conseguir estos objetivos el Plan Director prevé cuatro líneas estratégicas siendo la que ahora nos ocupa "la coordinación de las Juntas Municipales de Distrito para fortalecer la protección y el restablecimiento de la legalidad", la que se desarrollará difundiendo la jurisprudencia resultante de los recursos contencioso-administrativo interpuestos contra resoluciones municipales. Se obtiene así una situación de mejora continua y de permanente actualización que resulta además más inmediata y de fácil acceso para las unidades implicadas, a las cuales les va a resultar conocida tanto la práctica revisada como los motivos de la revisión.

Conforme al artículo 1.6 del Código Civil "la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho". Frente a los sistemas anglosajones que atribuyen a los precedentes judiciales el carácter de fuente del derecho, los sistemas continentales basados en el principio de primacía de la Ley (artículo 9.1 de la Constitución Española de 1978) no elevan la jurisprudencia a esa categoría de fuente del derecho. En el ordenamiento español la jurisprudencia no se contiene en la enumeración de las fuentes del artículo 1.1 del Código Civil, sin embargo la posibilidad de fundamentar en su infracción el recurso de casación hace pensar a parte de la doctrina que la misma es fuente del derecho. No obstante lo anterior cada vez está más extendida la tesis de que la jurisprudencia si bien no es una fuente formal del derecho tiene un carácter vinculante que en la práctica la convierte en una fuente material real. Esta tesis tiene como principal punto de apoyo la redacción del apartado 6 del artículo 1 del Código Civil ya citado que le atribuye la función de "complemento del ordenamiento jurídico", con lo que el sistema español parece inclinarse por una posición intermedia entre el sistema anglosajón y el continental.

En un sistema constitucional de división de poderes, como es el nuestro, el poder judicial carece de poder normativo. El artículo 117 de la Constitución Española atribuye el poder judicial a los jueces y tribunales a quienes corresponde el ejercicio de la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, sometidos al respeto a las fuentes del derecho. Su función es de interpretación y aplicación de dichas fuentes o normas pero no de creación de las mismas.

El Tribunal Supremo tiene encomendado a través del recurso de casación, asegurar una interpretación correcta y uniforme de las normas jurídicas. De ahí el valor complementario de su doctrina o jurisprudencia que se manifiesta a través de las resoluciones que el mismo dicta sobre casos concretos que son sometidos a su consideración a través de los recursos de casación. Los tribunales, los poderes públicos y los ciudadanos no quedan sometidos a

la jurisprudencia si no a las leyes, costumbres y principios generales pero habrán de tener en cuenta la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo al interpretarlos y aplicarlos.

Existen una serie de requisitos fijados por el Tribunal Supremo en diversas sentencias para que su doctrina constituya jurisprudencia:

- a) En primer lugar ha de resultar de sentencia del Tribunal Supremo resolviendo sobre cuestiones de derecho sustantivo (STS 11 junio 1945).
- b) En segundo lugar ha de emanar de reiterados constantes e idénticos fallos no bastando una sola sentencia (STS 11 diciembre 1953).
- c) Por último únicamente puede considerarse doctrina legal la que resulta de la ratio decidendi de la sentencia no de los razonamientos o pronunciamientos obiter dicta que son los que se producen sin ser por sí decisivos de la cuestión judicial que se enjuicia (ST de 2 de marzo de 1945).

En otro orden de cosas y continuando con el estudio de la jurisprudencia, se plantea la duda de si creado el Tribunal Constitucional los criterios interpretativos del texto constitucional contenidos en sus sentencias merecen o no el calificativo de jurisprudencia. El artículo 123.1 de la Constitución Española previene que "el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales", y el artículo 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 dispone que "la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelven los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad".

Visto lo expuesto podemos concluir como lo hace Elizalde diciendo que el Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional cuyos criterios interpretativos del Texto Constitucional merecen la calificación de jurisprudencia y son suficientes para fundar en su infracción un recurso de casación.

Se habla de jurisprudencia menor para referirse a la doctrina de los tribunales en general. Ésta obviamente no es jurisprudencia en sentido propio, y carece del valor de la misma, pero tiene la autoridad y el valor que corresponde a la función propia del poder judicial.

En este sentido y en el marco de Plan Director de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, es preciso destacar que será esta "jurisprudencia menor" resultante de las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia la que marque la línea a seguir por los órganos consistoriales implicados en el desarrollo del Plan Director de Disciplina Urbanística ya que conforme al artículo 8 de la Ley 29/1998 de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa los "juzgados de lo contencioso-administrativo conocerán, en única o en primera instancia de los recursos que se deduzcan contra los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, a excepción de las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico. Conocerán asimismo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, cuando esto proceda para la ejecución forzosa de actos de las Administraciones Públicas". A continuación el artículo 10 del mismo cuerpo legal enumera las competencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y así estas conocerán en "única instancia de los recursos que se deduzcan contra los actos de las Entidades Locales cuyo conocimiento no esté atribuido a los juzgados de lo contencioso-administrativo", además conocerán "en segunda instancia de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los juzgados de lo contencioso-administrativo, y de los correspondientes recursos de queja".

Por lo expuesto y sin perjuicio de la posibilidad de acudir en casación ante el Tribunal Supremo, serán estos órganos judiciales los que a través de sus resoluciones vayan marcando la pauta a seguir en la materia que nos ocupa, esto es, la Disciplina Urbanística.

Para finalizar la posición de la jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico español puede resumirse de acuerdo con las siguientes premisas:

- a) No es fuente del derecho porque no se la enumera en el artículo 1.1 del Código Civil.
- b) Se la aproxima a las fuentes en cuanto se la menciona en el mismo artículo que se refiere a ella.
- c) No crea las fuentes pero le sirve de complemento al asignarle la función de complemento e integración del ordenamiento jurídico.
- d) Cuando se formula de modo reiterado adquiere lo que la exposición de motivos del texto articulado del título preliminar del Código Civil llama una "cierta trascendencia normativa".

Por todo lo expuesto es necesaria la existencia de una actuación coordinada de los distintos departamentos de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Madrid en la aplicación de los precedentes judiciales, lo cual constituye una manifestación de la seguridad jurídica que la Administración debe proporcionar a los ciudadanos.

Así por el Servicio de Disciplina Urbanística del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda con una periodicidad mensual se consultarán los boletines y bases de datos difundándose las novedades legislativas y jurisprudenciales a las diferentes Juntas de Distrito.

En uso de las facultades que me han sido conferidas por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de fecha 3 de abril de 2008, vengo en aprobar la siguiente resolución y disponer la difusión de la instrucción para su cumplimiento:

RESOLUCIÓN

"Aprobar la Instrucción sobre el procedimiento para la difusión de jurisprudencia y proceder a su divulgación en el Servicio de Disciplina Urbanística y las Juntas Municipales de Distrito".

Madrid, a 7 de abril de 2010.- La Coordinadora General de Urbanismo, Beatriz Lobón Cerviá.

Documento de carácter informativo. La versión oficial puede consultarse en el Boletín del Ayuntamiento de Madrid o en el Boletín de la Comunidad de Madrid.