|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 63/2016 |
| Fecha | de 15 de marzo de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 4487-2015 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 4487-2015 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4487-2015. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Con fecha de 27 de julio de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda), al que se acompaña, además del testimonio del procedimiento tramitado con el núm. 874-2011, el Auto de 11 de junio de 2015 por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 52.2 y 53.2 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, y en relación con los arts. 53.2 y 54.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, por posible vulneración del artículo 105 c) de la Constitución.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha” de 5 de diciembre de 1997 se publicó anuncio de la Delegación Provincial de Industria y Trabajo de Toledo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha titulado “Sobre Información Pública de Instalación Eléctrica. Referencia E-45211111433” en el que se sometía a información pública la petición de autorización administrativa de declaración de utilidad pública de la instalación pública de referencia a petición de Unión Fenosa. Se unía a este anuncio una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos de necesaria expropiación. A continuación se recogía un cuadro con la relación de bienes y derechos, sus propietarios y los domicilios de éstos.

b) Entre las fincas afectadas en el término municipal de Casarrubios del Monte, aparecían la finca número 292 y la finca número 295, figurando ambas como propiedad de Carlos Arroyo Díaz, con domicilio en Madrid.

c) En el “Boletín Oficial del Estado” de 11 de agosto de 2003 se publicó la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas por la que se autoriza a Unión Fenosa Distribución Eléctrica una línea aérea de 45 Kv desde la subestación de Illescas II a la futura subestación de Casarrubios, en las provincias de Madrid y Toledo, y se declara, en concreto, la utilidad pública de la misma. Declaración de utilidad pública que de acuerdo con la Ley sectorial lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados.

d) En el “Boletín Oficial del Estado” de 27 de abril de 2005 se publicó la resolución de la Delegación del Gobierno de Castilla-La Mancha por la que se convoca el levantamiento de actas previas a la ocupación de determinadas fincas afectadas por la construcción de la línea eléctrica desde la subestación de Illescas II a la futura subestación de Casarrubios. Asimismo, se produjo la citación personal con acuse de recibo al acto de levantamiento de las actas previas de ocupación.

e) Por acuerdo de 20 de junio de 2011, expediente 379/2010, del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo, se determinó el justiprecio en relación con las fincas número 292 y número 295, de las que se expropiaron 1.736 m2 en régimen de servidumbre de paso de línea eléctrica y 534 m2 en régimen de ocupación temporal, siendo expropiante la Administración general del Estado y beneficiaria Unión Fenosa Distribución Eléctrica para la ejecución del proyecto “línea eléctrica a 45 Kv desde la subestación Illescas a la futura subestación Casarrubios”.

f) Con fecha de 13 de diciembre de 2011 la representación procesal de Carlos Arroyo Díaz y de Ricardo Pinto Arroyo interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 20 de junio de 2011. En el escrito de demanda se alegó que se les debió ofrecer mediante notificación personal, una audiencia previa a la declaración de necesidad de ocupación.

g) Una vez tramitado por vía ordinario el mencionado recurso contencioso-administrativo, mediante providencia de 30 de abril de 2015 se dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que formulasen alegaciones sobre el posible planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 52 y 53 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, y en relación con los arts. 53 y 54 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del sector eléctrico, por su posible vulneración del art. 105 c) CE.

h) En sus alegaciones, la parte demandante considera que, pese a concurrir la inconstitucionalidad, hay otros motivos de posible estimación del recurso que la hacen innecesaria, el Abogado del Estado se opone al planteamiento y el Ministerio Fiscal considera adecuado el planteamiento de la cuestión.

i) Mediante Auto de 11 de junio de 2015, el órgano judicial acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 52.2 y 53.2 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, y en relación con los arts. 53.2 y 54.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, por posible vulneración del art. 105 c) de la Constitución.

3. Mediante Auto de 11 de junio de 2015 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha se refiere en primer lugar a los preceptos sobre los que se plantea cuestión de inconstitucionalidad. La Sala señala que el hecho de que en el expediente administrativo, que se prolongó a lo largo de varios años, se citen sucesivamente como aplicables tanto la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, como la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que sustituyó a la anterior, obliga a la Sala a plantear la duda de inconstitucionalidad sobre los preceptos semejantes (pues tienen idéntica redacción) de ambas leyes, pues ambas fueron objeto de aplicación y de invocación expresa por la Administración a lo largo del procedimiento que desembocó en la expropiación.

La Sala igualmente señala que no se plantea la cuestión respecto de ningún precepto de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, pues son las leyes especiales del sector eléctrico las aplicables directamente al caso.

A continuación procede a realizar el juicio de aplicabilidad y relevancia, para lo cual considera que es claro que la respuesta a la vulneración denunciada del art. 105 c) CE exige el examen de la constitucionalidad del precepto cuestionado.

La Sala considera que el art. 105 c) CE exigiría una notificación individual previa al trámite de declaración de necesidad de ocupación en la expropiación forzosa, no bastando, por tanto, para considerar respetado el precepto constitucional con la comunicación edictal prevista en los preceptos cuestionados. De acuerdo con el Auto de planteamiento de la cuestión, los preceptos impugnados al prever una información pública como única forma de dar audiencia en el trámite previo a la declaración de necesidad de ocupación vulneran la garantía de audiencia de los interesados prevista en el art. 105 c) CE.

Ciertamente, reconoce la Sala proponente que el art. 105 c) no exige que la audiencia deba realizarse en todo caso mediante una notificación individual, pues lo que exige es que la Ley garantice la audiencia del interesado. Pero para la Sala tal exigencia de garantía de la audiencia se debe interpretar considerando que, salvo que haya razones en contra, la única forma de garantizar realmente la audiencia es la notificación personal e individual. Para la Sala la notificación edictal no es garantía bastante de conocimiento y por ello debe ser el último recurso.

Se plantea la Sala proponente si existen razones que justifican una atenuación de la garantía de audiencia en materia expropiatoria y se refiere específicamente al principio de eficacia administrativa contenido en el art. 103 CE, a la vista de que en ocasiones, en particular en la ejecución de grandes infraestructuras, los expropiados son sumamente numerosos y podría pensarse que su localización individual y notificación personal retrasaría inaceptablemente la ejecución de tales infraestructuras.

Sin embargo, rechaza que ello sea argumento suficiente para atenuar la garantía de audiencia, pues en el procedimiento expropiatorio vigente, la Administración tiene que localizar, en todo caso, a los afectados para citar a los interesados al levantamiento de las actas previas. De modo que el ahorro procesal es mínimo mientras que el daño al principio de audiencia es máximo. Asimismo considera que por mucho que desde el punto de vista de la Administración, el expediente pueda presentar una multiplicidad —aunque siempre determinada— de afectados, desde el punto de vista del expropiado la singularidad es máxima, y también la afección al ámbito de sus derechos patrimoniales, de modo que difícilmente podrá justificarse, bajo el principio de eficacia, una omisión de las garantías más comunes y ordinarias derivadas del art. 105 c) CE.

En cuanto a la posibilidad de que la eventual indefensión quedara enmendada, subsanada y eliminada por el hecho de que posteriormente sí hubiese notificación personal cuando se cita al interesado a las actas previas a la ocupación, la Sala considera que la posibilidad de alegar antes de que se haya tomado la decisión, coadyuvando precisamente a la formación de la voluntad administrativa, no es equivalente a formular argumentaciones una vez que la Administración haya tomado ya la decisión. Así, para la Sala carecería de sentido la doctrina del Tribunal Supremo que declara la expropiación nula por falta de información pública, pues en tales casos siempre ha habido una ulterior citación a las actas previas. Asimismo, cuando se cita a las actas previas se ofrece al expropiado la posibilidad únicamente de corregir errores materiales.

En lo que se refiere al juicio de relevancia, la Sala afirma que, en caso de que el Tribunal Constitucional confirmase la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, la expropiación de los bienes del actor podría ser nula de pleno derecho con consecuencias tales como la devolución del bien expropiado o, alternativa o subsidiariamente, la sustitución del justiprecio por una indemnización incrementada por razón de la ilegalidad del procedimiento.

4. Mediante providencia de 20 de octubre de 2015, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conferir plazo de diez días al Fiscal General del Estado para que alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuera notoriamente infundada.

5. La Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de noviembre de 2015. En él, interesa la inadmisión de la presente cuestión por deficiencias en el cumplimiento de los requisitos procesales y por ser notoriamente infundada.

Tras hacer una extensa exposición de los antecedentes del caso, el Ministerio público considera que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha no se ha planteado dos extremos que parecen fundamentales y que podrían haber provocado que la Sala ni siquiera haya llegado a suscitar la cuestión. Así, destaca el escrito de la Fiscal General que no se ha planteado por el Tribunal a quo si los preceptos cuestionados llevan consigo una prohibición de notificación personal al interesado y tampoco si no podría en todo caso garantizarse la notificación personal mediante la aplicación de las previsiones establecidas en los arts. 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, o en el art. 21.3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa, de aplicación supletoria conforme al art. 55 de la Ley 54/1997. Tales omisiones conducen a considerar que la Sala no ha contemplado el problema en su integridad sino parcialmente lo que ha de determinar que se debe entender indebidamente formulado el juicio de relevancia.

La Fiscal General, luego de recordar la jurisprudencia de este Tribunal acerca del concepto de cuestión “notoriamente infundada” (art. 37.1 LOTC) y de referirse a aquellos pronunciamientos de este Tribunal en relación con el art. 105 CE, afirma que de los mismos se deriva que, a salvo de las especialidades propias del procedimiento administrativo sancionador, el art. 105 c) no eleva a rango constitucional una determinada manera de trasladar al administrado la existencia del procedimiento administrativo, sino que únicamente constitucionaliza que el interesado deba ser oído en el procedimiento administrativo y, esto no siempre, sino sólo “cuando proceda”. No se puede por tanto deducir del art. 105 c) CE la imposición de la notificación personal de los actos a los que la cuestión se refiere. Y, en este sentido, la Ley del sector eléctrico, al someter a información pública la solicitud de la empresa interesada relativa a la declaración de utilidad pública de determinadas instalaciones, no cercena el principio de audiencia, que es el que consagra el art. 105 c) CE. Para la Fiscal General la Sala parece confundir el principio de audiencia en el procedimiento administrativo, que sólo exige la posibilidad de ser oído, con las garantías derivadas del derecho de defensa de las que sí acarrearía la exigencia de notificación personal, pero que sólo son aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, a los que son trasladables las garantías del art. 24.2 CE.

Ahora bien, prosigue la Fiscal señalando que si se considerara que la audiencia al interesado sólo pudiera satisfacerse en casos como el presente mediante la notificación personal, habría que plantearse si cabe interpretar que el silencio de la norma no es sinónimo de exclusión, pues la regulación legal que se cuestiona en nada obsta a la aplicación de las previsiones al respecto, contenidas en la regulación general en materia de procedimiento administrativo (STC 149/2011, de 28 de septiembre, FJ 4).

En consecuencia, para la Fiscal General la cuestión de inconstitucionalidad es manifiestamente infundada. De una parte, porque el art. 105 c) CE en modo alguno constitucionaliza la notificación personal de los actos a los que se refiere la Sala en la presente cuestión. Y de otra parte, porque los preceptos cuestionados no impiden la aplicación de las previsiones al respecto, contenidas en la regulación general en materia de procedimiento administrativo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 52.2 y 53.2 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional, y en relación con los arts. 53.2 y 54.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

El órgano promotor de la cuestión considera que el art. 105 c) CE exigiría una notificación individual previa al trámite de declaración de necesidad de ocupación en la expropiación forzosa, no bastando, por tanto, para considerar respetado el precepto constitucional con una comunicación edictal, que sería la prevista en los preceptos cuestionados.

2. El art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece que este Tribunal podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que “el concepto de cuestión notoriamente infundada encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta sea arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada” (así, entre los más recientes, ATC 121/2015, de 7 de julio, FJ 2).

3. En este caso, y por las razones que se exponen a continuación, puede apreciarse ya en este trámite liminar esa falta de viabilidad de la cuestión apuntada por nuestra comentada doctrina.

Así, la normativa sectorial aplicable en el procedimiento de referencia ha establecido un trámite de información pública para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones eléctricas, debiendo las empresas interesadas incluir en su solicitud de tal reconocimiento “una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que consideren de necesaria expropiación”. Una vez concluido el trámite de información pública y a la vista de las alegaciones presentadas, le corresponde al Ministerio de Industria y Energía resolver sobre la declaración de utilidad pública, declaración que lleva implícita, en todo, caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados. Es el acuerdo de necesidad de ocupación el que debe ser notificado personalmente a los interesados. El expropiado recibe así la notificación personal de la citación para el levantamiento de las actas de pago y ocupación, pudiendo alegar y hacer valer en vía de recurso cualquier irregularidad previa.

La normativa sectorial aplicable ha dispuesto, por tanto, que el procedimiento de audiencia se articule, en un primer momento, a través de un trámite de información pública, toda vez que en el mencionado trámite inicial, aun cuando vengan relacionadas de modo particularizado las fincas y propietarios que, de modo eventual, puedan quedar afectados por la iniciativa expropiatoria, ésta aún no se ha operado de modo efectivo ni recaído sobre aquellos inmuebles. De ahí que el legislador, en virtud de la libertad de configuración que le permite el art. 105 c) CE, haya entendido que el acto de comunicación relativo a dicho trámite tenga ese alcance.

Como ha tenido ocasión de recordar este Tribunal, el art. 105 c) de la Constitución, sólo exige la audiencia, “cuando proceda”, interpretando que tal procedencia la determina, en buena medida, el legislador (SSTC 68/1985, de 27 de mayo, y 175/1987, de 4 de noviembre). No obstante lo anterior, la libertad del legislador para determinar la procedencia de la audiencia no puede ser en ningún caso absoluta, pues admitir lo contrario implicaría vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional.

Del tenor del art. 105 c) CE se desprende que el mismo constituye una reserva al legislador para la regulación del procedimiento y, dentro de él, del trámite de audiencia.

En lo que se refiere a este trámite de audiencia, y dejando a salvo las especialidades propias del procedimiento administrativo sancionador en el que por exigencia del art. 24 CE sí que cabe exigir la notificación personal, no se puede deducir de la Constitución, y más concretamente del art. 105 c) CE la imposición de una exigencia de notificación personal para supuestos como el del caso a quo.

En efecto, en el presente supuesto, el legislador sectorial ha previsto la información pública como forma de dar audiencia a los interesados en el trámite previo a la declaración de necesidad de ocupación, sin que se pueda considerar que el hecho de que no haya previsto la notificación personal vulnere el art. 105 c) CE, pues este precepto no instituye una determinada manera de dar audiencia al interesado. Así, si bien el legislador no tiene una completa libertad para determinar la procedencia de la audiencia, sí tiene, sin embargo, un mayor margen de apreciación a la hora de establecer el modo en que ésta haya de tener lugar.

Con fundamento, pues, en todas las consideraciones expuestas.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4487-2015.

Madrid, a quince de marzo de dos mil dieciséis.