

Roj: STS 7011/2001  
Id Cendoj: 28079130032001100884  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 7847/1994  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: FERNANDO LEDESMA BARTRET  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

INEXISTENCIA DE INCONGRUENCIA OMISIVA Y DE EXCESO DE JURISDICCIÓN.  
ALCANCE DEL ART. 28.3 DE LA LEY DE **CARRETERAS**.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiuno de Septiembre de dos mil uno.

VISTO por la Sala Tercera, Sección Tercera, del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en representación y defensa de la Administración del Estado, contra la sentencia de fecha 11 de octubre de 1994 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso contencioso-administrativo nº 71/1993. Pese a haber sido emplazada en tiempo y forma, no se ha personado ante esta Sala del Tribunal Supremo la representación procesal de Sabina Hostelería, S.L.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo nº 71/1993, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó sentencia, con fecha 11 de octubre de 1994, cuyo fallo dice textualmente: "FALLAMOS: Que estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la sociedad mercantil "Sabina Hostelería, S.L.", contra las resoluciones de la Demarcación de **Carreteras** que denegó (sic) su solicitud de **acceso** a la Carretera CN-332 en el P.K.401.9 al 402 de la misma, debemos declarar y declaramos ajustada a Derecho tal denegación en el punto indicado, debiendo la Demarcación de **Carreteras** estudiar y proyectar lo necesario para la reordenación del camino rural existente para dar salida adecuada y sin riesgo para la seguridad vial y del tráfico a la parcela de la Sociedad actora; todo ello sin costas".

SEGUNDO.- El Abogado del Estado solicitó aclaración de la sentencia, en los términos de su escrito de fecha 19 de octubre de 1994. Mediante auto de 20 de octubre de 1994 la Sala de instancia acordó no haber lugar "a modificar ni ampliar el fallo de la sentencia de 11 de octubre, que se mantiene en su redacción original".

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación el Abogado del Estado. Por providencia de 9 de noviembre de 1994 la Sala de Albacete lo tuvo por preparado, emplazando a las partes ante el Tribunal Supremo. La representación procesal de la mercantil demandante en la instancia dejó transcurrir el plazo concedido sin personarse ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- El Abogado del Estado interpuso el recurso de casación invocando tres motivos. En el primero, amparado en el art. 95.1.3º de la L.J., sostiene que la sentencia infringe el art. 43 de la L.J., incurriendo en incongruencia. En el segundo, acogido al art. 95.1.4º de la L.J., mantiene que la sentencia infringe la normas que regulan el carácter exclusivamente revisor de la jurisdicción contencioso - administrativa, concretamente los arts. 9.4 de al L.O.P.J. y 1,37, 38, 41 y 42 de la L.J. Y en el tercero, invocando el art. 95.1.4º de la L.J., denuncia que la sentencia infringe el art. 28 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de **Carreteras**. Concluye suplicando sentencia que, "estimando el recurso, case y anule la sentencia

recorrida en la parte en la cual se ordena a la Demarcación de **Carreteras** estudiar y proyectar lo necesario para la reordenación del camino rural existente para dar salida adecuada y sin riesgo para la seguridad vial y del tráfico a la parcela de la sociedad actora, declarando en su lugar la total conformidad a Derecho, sin más, de los actos administrativos originariamente impugnados".

QUINTO.- Mediante providencia de 22 de abril de 1997 se acordó la admisión del recurso de casación.

SEXTO.- Por providencia de 18 de junio de 2001 se señaló para votación y fallo del recurso el día 20 de septiembre de 2001, designándose Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret. Ambos actos tuvieron lugar en la indicada fecha.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia objeto de este recurso de casación ha sido dictada en un recurso interpuesto contra la desestimación expresa del recurso de alzada entablado por quien fuera demandante en la instancia (la mercantil "Sabina Hostelería, S.L.", en lo sucesivo SH, no personada ante esta Sala del Tribunal Supremo) contra una resolución de la Demarcación de **Carreteras** del Estado en Albacete denegatoria de la autorización solicitada por aquella sociedad para la construcción de un **acceso** a un complejo hostelero enclavado en el P.K. 401,9 al 402,000 de la CN-332, margen izquierda, término municipal de Fuentealbilla (Albacete). La resolución de la Dirección General se fundó en el art. 28 de la Ley de **Carreteras** de 29 de julio de 1988, razonando que la denegación obedece a las muy numerosas entradas y salidas de vehículos desde dicho establecimiento, lo cual perjudicaría gravísimamente la seguridad vial de dicha carretera, donde en años precedentes y sin que existiera el complejo hostelero de referencia, se habían producido numerosos accidentes de tráfico. Invocaba también la imparcialidad y consistencia técnica de los informes de la Administración respectivamente emitidos por el Ingeniero encargado de la Jefatura Provincial de Tráfico y por el Servicio Jurídico del Estado en Albacete. En el suplico de la demanda deducida en la instancia se pretendió la anulación de los actos administrativos del MOPU en cuanto no dieron lugar a la autorización del **acceso** solicitada, condenando a la Administración a estar y pasar y a realizar los actos precisos para el cumplimiento de la sentencia que se dicte. El fallo de la sentencia de la Sala de Albacete dice textualmente que "estimando en parte el recurso contencioso-administrativo... debemos declarar y declaramos ajustada a Derecho tal denegación en el punto indicado, debiendo la Demarcación de **Carreteras** estudiar y proyectar lo necesario para la reordenación del camino rural existente para dar salida adecuada y sin riesgo para la seguridad vial y del tráfico a la parcela de la sociedad actora". El Abogado del Estado interesó aclaración de la sentencia solicitando que especifique "qué medidas han de adoptarse y a cargo de quién". La Sala de Albacete denegó la aclaración solicitada. En el fundamento jurídico único del auto emitido se dice literalmente: "es evidente que, rechazando el **acceso** directo de la instalación hostelera pretendido en la demanda por el peligro que representa, así como la existencia de riesgos por su salida actual por el camino rural que la comunica con la CN-332, se deja en absoluta libertad a la Demarcación de **Carreteras**, como único órgano con capacidad técnica y conocimiento directo de las circunstancias de ambas vías, para estudiar y proyectar las medidas necesarias (desvíos, ensanchamientos, señalizaciones, necesidad de ocupación de terrenos, etc.) que eviten o al menos reduzcan al máximo los peligros que, innegablemente, representa la salida de un establecimiento de las características del discutido a una vía de gran circulación como es la CN-332, debiendo, en consecuencia, mantenerse en sus mismos términos la parte dispositiva de la sentencia de 11 de octubre".

SEGUNDO.- El escrito de interposición de este recurso se funda en tres motivos. En el primero, invocando el art. 95.1.3º de la L.J., se sostiene que la sentencia ha infringido el art. 43 de la L.J., incurriendo en incongruencia, toda vez que efectúa un pronunciamiento no pedido, cual es el que la Demarcación de **Carreteras** haga un nuevo estudio y proyecto para reordenar el camino rural existente, haciendo así la sentencia una especie de arbitraje que no se corresponde con el suplico de la demanda. Añade también que en el supuesto que ahora enjuiciamos no es aplicable la doctrina establecida en la STS de 26 de febrero de 1990 pues, a diferencia de tal precedente, en nuestro caso no se pidió en vía administrativa que la Administración adoptara las medidas necesarias para dar comunicación a la parcela. En el segundo, amparándose en el art. 95.1.4º de la L.J., se imputa a la sentencia infracción de los arts. 9.4 de la L.O.P.J. y 1,37,38,41 y 42 de L.J., pues el defensor de la Administración considera que la sentencia se ha excedido en lo que es propio del carácter revisor del orden contencioso-administrativo al ordenar la ejecución de un acto administrativo y no simplemente revisar el actuar de la Administración, a la que, dice, viene a sustituir, ordenando la realización de un proyecto nuevo pese a que ya existe un camino rural. A ambos motivos, que es conveniente examinar conjuntamente, damos respuesta a continuación.

TERCERO.- Hay incongruencia "extra petitem" (que es la denunciada por el Abogado del Estado en

el motivo primero) cuando el pronunciamiento judicial recae sobre un tema no incluido en las pretensiones deducidas en el proceso, de tal modo que se haya impedido a las partes la posibilidad de efectuar las alegaciones pertinentes en defensa de sus intereses relacionados con lo decidido, provocando su indefensión al defraudar el principio de contradicción (SSTC 154/1991, 172/1994, 116/1995, 60/1996, 98/1996 y 124/2000, entre otras). En el mismo sentido, relacionando esta forma de incongruencia con la denegación del derecho a la tutela judicial efectiva, la STC 86/2000 y las que en ellas se citan. La sentencia impugnada no incurre en incongruencia. En el reconocimiento judicial practicado por la Sra. Juez de Primera Instancia del Juzgado de Casas Ibañez con motivo del interdicto de obra nueva promovido por la Administración del Estado para que fueran suspendidas las obras que venía ejecutando S.H. a la altura de los kilómetros 401,900 al 402 de la CN-332, margen izquierdo, aquella autoridad judicial comprobó (y así lo recoge el fundamento jurídico tercero de la sentencia dictada) que a la obra en cuestión se accedía por un camino agrícola cuya distancia de una curva de reducida visibilidad es de 237 m., lo cual entraña un riesgo evidente a la circulación -dice textualmente la resolución judicial- "tanto para los que se incorporan desde el camino agrícola a la CN-332, como para los que circulan por ésta, que pueden ver interceptada su trayectoria por quienes se incorporan desde la obra a la N-332, como para los que, circulando por dicha carretera nacional, pretenden acceder a la construcción a través del camino agrícola", peligro que la Juez estima se incrementará en el futuro teniendo en cuenta que la obra está destinada a albergar, cuando se concluya, a un gran número de personas. Fue después de este pronunciamiento judicial (más tarde dejado sin efecto por la Audiencia Provincial de Albacete por considerar no adecuada la acción interdictal para el fin con que el Abogado del Estado la había promovido, mas sin alterar en absoluto aquella apreciación fáctica que había hecho la Juez de Primera Instancia) cuando S.H. se dirigió al Ingeniero Jefe de la Unidad de **Carreteras**, expresando textualmente lo siguiente: "Teniendo prevista la construcción de un complejo de recreo en la parcela nº 35 del Polígono 11 del catastro de rustica de Fuentealbilla, frente al P.K. 401,900 al 402, 000 de la CN-332 de Córdoba a Valencia, cuyo **acceso** actual se efectúa desde el camino rural denominado "Camino de la Sabina", lo consideramos insuficiente, toda vez que por ese organismo se ha llevado a cabo la instalación de blondas, limitando más la anchura del citado camino. Por tales motivos y velando siempre por la seguridad de los vehículos que transiten por esta zona, solicitamos de ese organismo la preceptiva autorización al objeto de efectuar un **acceso** a dicha parcela a una distancia de 100 m. aproximadamente desde el camino de referencia en dirección Este". A esta solicitud respondió la Administración con las resoluciones denegatorias -originaria y desestimatoria del recurso de alzada-, fundándose, la primera, en que el **acceso** solicitado no es de interés público de acuerdo con el art. 28 de la LC, y , la segunda, en los gravísimos perjuicios para la seguridad vial que supondría la construcción de un **acceso**, al complejo hotelero, también destinado a discoteca, apreciación fundada en el contenido de los informes evacuados por la Jefatura Provincial de Tráfico y por el Servicio Jurídico del Estado en Albacete. Pues bien, ante la dificultad de seguir utilizando como **acceso** el camino rural dada su proximidad a una curva con reducida visibilidad y cambio de rasante, dificultad a la que se venía a unir el hecho de que por la Administración del Estado se habían colocado unas blondas que reducían su anchura, estrechándolo hasta el extremo de impedir el tránsito de dos vehículos, la sociedad pidió al órgano competente que la Administración facilitase otro **acceso** distinto, mostrando su preferencia por un punto que se encontrase aproximadamente a una distancia de 100m. de aquel donde el camino de la Sabina confluía con la carretera nacional. Y la Sala de Albacete declaró bien denegado el **acceso** directo, así como el que se venía utilizando por el camino rural (esto es, el que la sentencia interdictal suspendió) pero imponiendo a la Administración del Estado la obligación de "estudiar y proyectar lo necesario para la realización de los accesos actualmente existentes", reordenado el citado camino rural, para así "dar salida adecuada desde la parcela de la actora a la CN-332 en punto no conflictivo". No hay por tanto incongruencia. Lo reconocido por la Administración está dentro de lo pedido por la sociedad interesada tanto en vía administrativa como en sede judicial. Mantener que la demandante no llegó a solicitar de la Administración que ésta facilitase un concreto **acceso** es tanto como desconocer que la única explicación razonable que puede hallarse a la promoción del proceso seguido en la instancia radica en el propósito de obtener un pronunciamiento judicial que facilitase el **acceso** a la carretera nacional desde el complejo hostelero. No para otra cosa se siguió aquel proceso. Eso fue lo pretendido y eso, con una estimación parcial, lo reconocido por la sentencia, que no incurrió en incongruencia, ni tampoco invadió atribuciones administrativas. Respecto a este último extremo, que es el contenido del motivo segundo, respondemos, en primer lugar, que si lo afirmado por el Abogado del Estado es que la sentencia ha incidido en exceso de jurisdicción, debió alegar el motivo establecido en el art. 95.1.1º de la L.J., y segundo, que la Sala de Albacete se ha limitado a enjuiciar la legalidad de los actos administrativos, examinando los motivos de anulación deducidos por las partes y reconociendo sólo en parte las pretensiones deducidas, mas siempre moviéndose dentro de lo que es propio del orden contencioso-administrativo, sin invadir atribuciones de la Administración del Estado, a la que ha juzgado con parámetros de legalidad. Por todo ello, no ha lugar a acoger los motivos primero y segundo de este recurso de casación. Lo que a continuación debemos examinar es si al resolver como lo hizo la sentencia interpretó correctamente el ordenamiento jurídico, cuestión a la que se refiere el motivo tercero.

CUARTO.- En nuestro ordenamiento jurídico el administrado no tiene derecho a utilizar las vías públicas, sino simplemente un interés. Por ello, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado vienen afirmando, de una parte, que los eventuales perjuicios derivados de la alteración de las condiciones de **acceso** a las **carreteras** y de su uso constituyen una carga general que los administrados están obligados a soportar y, de otro, que sólo hay lesión antijurídica y por tanto indemnizable ex responsabilidad extracontractual de la Administración cuando, existente un **acceso**, la actuación administrativa produce la privación total o la dificultad extrema de **acceso** a propiedades o actividades mercantiles o industriales colindantes, mas no cuando a consecuencia de la ejecución de una obra pública se genera una mayor complejidad o incomodidad, pero no una imposibilidad de **acceso**. En nuestro Derecho no se considera lesión indemnizable la mayor distancia a una carretera o la menor comodidad en el **acceso** a una propiedad privada. Entre otros muchos, esta doctrina se expone en los dictámenes del Consejo de Estado números 4.386/1998 y 1.732/1999. Recientemente, esta Sala (SSTS de 12-2-2001, dictadas en los recursos de casación nº 471/1994 y 3652/1994) ha dicho que con "la fórmula genérica que utiliza el precepto, queda cubierta la potestad administrativa que se ha ejercitado, pues esta potestad se refiere tanto a fijar los lugares en los que los accesos pueden construirse, como, implícitamente, en que no pueden construirse. La seguridad vial requiere atribuir a la Administración un margen de discrecionalidad para que en cada caso pueda determinar lo que es más conveniente para el mejor tránsito de la vía" y que en el art. 28.1 L.C. se otorga facultad a la Administración para "limitar los accesos a las **carreteras** estatales y establecer con carácter obligatorio los lugares en que tales accesos puedan construirse".

Partiendo de estas ideas abordamos el examen del motivo tercero, en el que se denuncia la infracción del art. 28.3 de la L.C. En contra de lo que implícitamente viene a reconocer la sentencia impugnada, de dicho artículo no se desprende la existencia de un derecho de los propietarios de fincas colindantes con una carretera nacional a que la Administración les proporcione **acceso** en caso de que lo soliciten. Sólo se deduce de ese artículo el simple interés a convenir con la Administración la asunción de una parte del costo económico del **acceso** si, no estando proyectado y habiéndolo solicitado, concurren alguno de estos dos requisitos: que el **acceso** sea de interés público o que exista imposibilidad de otro **acceso**.

Ninguno de tales presupuestos se da en el caso que enjuiciamos. De un lado, excluidas las alegaciones de S.H. y del Alcalde del Ayuntamiento de Fuentealbilla -que durante la tramitación del expediente administrativo destacaron el interés que la construcción del complejo hostelero podía tener para el municipio- ningún dato hay en todo lo actuado del que pueda deducirse que la construcción del **acceso** sea de interés público, interés cuya presencia debe ser demostrada y no simplemente alegada y que en modo alguno se confunde con el que pueda tener el promotor particular, lo que no excluye - aunque este no es el caso- que uno y otro puedan coincidir. De otro, tampoco se ha acreditado que exista imposibilidad de otro tipo de **acceso** a la carretera nacional desde el complejo. Antes al contrario, en los autos de instancia hay pruebas de que tal **acceso** puede realizarse por otros lugares distintos del camino de la Sabina, que dejan a salvo las exigencias, éstas sí de interés público, de la seguridad vial, claramente subrayadas por todos los informes que han emitido los órganos competentes de la Administración del Estado. La sentencia impugnada ha infringido pues el art. 28.3 de la L.C., incurriendo en error "in iudicando". Alcanzamos esta conclusión no porque realicemos una nueva valoración de la prueba, que no cabe en el ámbito del recurso de casación, sino porque el examen estrictamente jurídico del precepto en que la sentencia se funda nos ha llevado a apreciar que dicha resolución ha prescindido de exigencias normativas que en el mismo se contienen, atribuyéndole un alcance que no es conforme con el ordenamiento jurídico. Y es que la sentencia, además de reconocer un derecho que no encuentra amparo en el art. 28.3 de la L.C, impone a la Administración una obligación en términos claramente contradictorios, pues no es posible exigir a los órganos competentes "proyectar lo necesario para la reordenación del camino rural para dar salida adecuada a la parcela de S.H.", como dice el fallo de la sentencia, y al mismo tiempo dar absoluta libertad a la Demarcación de **Carreteras** -como dice el auto denegatorio de la aclaración de la sentencia- para que elija el punto por donde el **acceso** se produzca, admitiendo que sea por un lugar distinto del referido camino rural, contradicción que explica las dudas que trató de despejar ante el Tribunal "a quo" el Abogado del Estado cuando pidió que la sentencia fuera aclarada. A todo lo anterior no cabe oponer la construcción e inauguración del complejo y la actividad económica que indudablemente genera, actuaciones llevadas a cabo sobre suelo no urbanizable al amparo de una autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo dejada sin efecto por el Consejero autonómico de Política Territorial al estimar un recurso del Abogado del Estado, hechos en fin consumados en oposición a exigencias legales correctamente defendidas por los órganos administrativos competentes que denegaron la autorización. Si por la vía de los hechos consumados se pudiese eludir el cumplimiento del Derecho, ello significaría el fracaso de los principios de legalidad y de seguridad jurídica. Finalmente, la sentencia también interpreta con error la doctrina de la STS de 23 de febrero de 1990, que invoca como fundamento, referida a unos hechos por completo diferentes.

Por todo ello, este tercer motivo del recurso ha de ser acogido, casando la sentencia impugnada y dictando en su lugar otra que declare la conformidad a Derecho de los actos administrativos que fueron objeto del proceso seguido en la instancia.

QUINTO.- Ex art. 102.2 de la L.J. no ha lugar a la condena en las costas de la instancia. En cuanto a las de este recurso, cada parte ha de satisfacer las suyas.

En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad El Rey,

## **FALLAMOS**

1º) Ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en representación y defensa de la Administración del Estado, contra la sentencia de fecha 11 de octubre de 1994 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso contencioso-administrativo nº 71/1993, sentencia que casamos y dejamos sin efecto alguno;

2º) Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad Mercantil Sabina Hostelería, S.L. contra la resolución de la Demarcación de **Carreteras** de Albacete, de 14 de noviembre de 1991, y contra la resolución de la Dirección General de **Carreteras** del MOPU, de 16 de diciembre de 1992, desestimatoria del recurso de alzada entablado contra la anterior, actos administrativos que declaramos ajustados a Derecho;

3º) No ha lugar a la condena en las costas de la instancia. En cuanto a las de este recurso de casación, cada parte ha de satisfacer las suyas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Fernando Ledesma Bartret.- Óscar González González.- Segundo Menéndez Pérez.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Francisco Trujillo Mamely.- Fernando Cid Fontán.- Rubricado.- PUBLICACIÓN.- leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. DON FERNANDO LEDESMA BARTRET, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como SECRETARIA, certifico.- Mª Rosario Barrio Pelegrini.- Rubricado.-