

## COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

### **Prescripción del derecho de la Administración a liquidar el importe a reembolsar por propietarios reservistas en zonas de transformación agrícola y la denuncia de la inactividad de la Administración estudio de la sentencia de 10 de junio de 2020, recurso n.º 587/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía**

*Estefanía Aguilera Gómez*

Letrada de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO. III. INTERPRETACIÓN. 1. Sobre la prescripción del derecho a declarar la deuda. 2. Sobre la inoperancia de la caducidad del procedimiento. 3. Sobre la suficiencia de la motivación de las liquidaciones. 4. Respeto del principio de equidad en la repercusión de los costes. IV. CONCLUSIONES

RESUMEN: Las liquidaciones giradas a propietarios particulares beneficiarios de la transformación en zona de regadío, para obtener el reembolso de la parte reintegrable de los costes de la transformación no prescriben por las dilaciones en la emisión de la declaración de cumplimiento de índices: debería sumarse la denuncia de la inactividad administrativa para producir ese efecto. La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio opera sólo en los que conllevan ejercicio de potestades sancionadoras o susceptibles de producir efectos desfavorables. No es exigible una motivación individualizada de los costes repercutidos. No son contrarias al principio de equidad actuaciones distintas cuando la diferencia tiene una justificación razonable y acreditada.

PALABRAS CLAVE: Transformación de grandes zonas agrícolas. Prescripción. Inactividad administrativa. Caducidad de los procedimientos administrativos. Motivación.

## I. INTRODUCCIÓN

La sentencia que se va a comentar procede de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, dictada en recurso n.º 587/2018, dictada el 10 de junio de 2020.

Desestima íntegramente el recurso interpuesto contra la resolución de 5 de julio de 2018 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura por la que se Aprueba el Proyecto de reparcelación, valoración de lotes, liquidación y terminación de actuaciones de los sectores III, IV y V de la zona regable del Guadalete, Costa Noroeste de Cádiz, impugnando en concreto la liquidación de gastos a reintegrar por las operaciones de transformación, girada al recurrente como propietario reservista de finca situada en la dicha zona regable.

La sentencia es firme, en tanto el recurso de casación preparado contra ella fue inadmitido por auto de 14 de enero de 2021, en recurso n.º 5260/20, por no justificar la afectación a un gran número de casos, ni la inexistencia de jurisprudencia sobre las normas en las que descansa la decisión, ni el apartamiento de la jurisprudencia existente; también por el casuismo del supuesto.

Esta sentencia se elige como ejemplo de las aproximadamente 275 dictadas por la Sala en otros tantos recursos similares, cuyos antecedentes pasamos a exponer.

## II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO

Para referir en forma comprensible los antecedentes del litigio, hemos de remontarnos cincuenta años atrás, cuando se inicia la actuación de transformación agrícola en regadío de una gran extensión de terrenos en la comarca de Sanlúcar de Barrameda, para la reorganización de la propiedad agrícola y el incremento de la producción agraria, con la finalidad subyacente de mejorar el nivel de vida de la población afectada, mediante la inversión pública, sólo parcialmente reembolsable por las personas beneficiadas.

La transformación de grandes zonas se ordena a *“cambiar profundamente, por razones de interés nacional, las condiciones económicas y sociales de grandes zonas, cuando ello requiera la realización de obras o trabajos complejos que, por superar la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado”* (art. 92.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, LRDA en adelante).

La finalidad de esta actuación es doble, porque, por un lado, se dirige a reorganizar la propiedad rústica individual, y por otro, a crear una infraestructura de riego que sirva al conjunto de terrenos. En el primer aspecto, la actuación pasa por clasificar las fincas en tierras reservadas, en exceso y exceptuadas. Éstas, se llaman

exceptuadas porque no se benefician de las infraestructuras a crear<sup>1</sup>, por lo que se mantienen en el régimen ordinario de propiedad, sin alteración de su titularidad.

Se benefician directamente de las obras las tierras en exceso y las reservadas, que por ello quedan sujetas a un régimen especial de condiciones. Quienes sean cultivadores directos de fincas beneficiarias de las obras de captación y conducción de aguas, podrán solicitar su reserva, a efectos de mantener la titularidad, sujetándose al condicionado del Plan General de Transformación que se apruebe<sup>2</sup>.

La de tierras en exceso es una categoría residual respecto de las dos anteriores, en la que también se incluirán las reservadas si sus titulares incumplen los compromisos asumidos. Su destino es la expropiación forzosa con la finalidad de adjudicarlas en régimen de concesión temporal con derecho de acceso a la propiedad. Aunque si la expropiación no se iniciara, se sujetan al régimen de las reservadas.

El recurrente del procedimiento resuelto por la sentencia que comentamos es propietario de tierras reservadas, al igual que la inmensa mayoría de los demás recurrentes, en relación con el proceso de transformación iniciado por Decreto 2250/1972, de 21 de julio.

En él se acordó que el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) actuara en la comarca de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), con la finalidad de transformar en regadío terrenos de secano. La actuación abarca terrenos que se extienden por los términos municipales del Puerto de Santa María, Rota, Chipiona, Sanlúcar de Barrameda y Trebujena, declarando de interés nacional la colonización de la Zona Regable Costa Noroeste de Cádiz.

Por Decreto 2148/1975, de 17 de julio, se aprobó el Plan General de Transformación de la Zona Regable Costa Noroeste, con superficie de unas 9.000 hectáreas,

---

<sup>1</sup> No obstante quedar excluidas del proceso de transformación, pueden incorporarse a él, mediante la solicitud de sus titulares. Si pasan a beneficiarse de las obras de captación y conducción de agua, pierden la consideración de tierras exceptuadas, y quedan sujetas al régimen de las reservadas.

<sup>2</sup> El art. 15 del Decreto 2148/1975, de 17 de julio, establece las siguientes condiciones para optar a los derechos de reserva de tierras:

<sup>a)</sup> Ser los solicitantes cultivadores directos y propietarios de sus tierras el en que se publicó el Decreto 2250/1972

<sup>b)</sup> Suscribir el compromiso de reintegro al IRYDA de la parte que corresponda en el coste de las obras de interés común a las tierras cuyas reservas se solicitan, aceptando la constitución sobre las mismas de una carga real.

<sup>c)</sup> Estar integrado o integrarse en una comunidad de regantes llamada a hacerse cargo de las redes de riego, desagües y caminos a construir.

<sup>d)</sup> Solicitud de reserva.

<sup>e)</sup> Suscribir el compromiso de destinar un 20% de la superficie total de las tierras objeto de reserva a los cultivos que determine la Administración.

superficie en la que se delimitan 5 sectores, con una programación distinta en la actuación general sobre la Zona.

El Plan Coordinado de Obras se desglosó en dos fases. La primera, correspondiente a los Sectores I, II, III y IV de esta Zona Regable, fue aprobada mediante Orden de la Presidencia del Gobierno, de 10 de marzo de 1978. La segunda Fase, aprobada por Orden del Ministerio de Relaciones con la Cortes y Secretaria del Gobierno, de 26 de septiembre de 1989, afectaba al Sector V que, a efectos de obras, se dividió en tres Subsectores.

La transformación consistía, en resumen, en diseñar y ejecutar la infraestructura de riego de la zona, con asignación de las parcelas, con una inversión pública total ascendente a 54.362.129 euros (comprendivos del coste de obras de interés general y del coste de obras de interés común a los propietarios), previendo la legislación agraria la repercusión a los beneficiarios de solo el 40% del coste de las obras de interés común, mediante liquidaciones individuales giradas previo cumplimiento de varios hitos: terminadas las infraestructuras, puestas en riego y alcanzados los índices de productividad fijados previamente.

Por Resolución de 27 de junio de 1995 del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), que se subroga en las funciones del IRYDA, se declara la puesta en riego de los Subsectores II y III del Sector V de la Zona Regable Costa Noroeste de Cádiz.

Por Resolución de 24 de febrero de 1999 del IARA, se declara la puesta en riego del Subsector I del Sector V de la Zona Regable Costa Noroeste de Cádiz.

Terminadas las obras de Riego de los Sectores III y IV, mediante Resolución de 18 de noviembre de 2013 del Delegado Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Cádiz, se entregaron las infraestructuras de riego, declarándose la puesta en riego de estos dos sectores, así como el cumplimiento de índices de producción agrícola de los Sectores III, IV y V, por Resolución de 31 de julio de 2014, de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

A esta declaración sigue necesariamente la elaboración y aprobación de un Proyecto de Valoración y Liquidación de actuaciones, con la finalidad de repercutir, y obtener el reembolso, de la parte correspondiente de la inversión aplicada a obras de interés común de los regantes.

Redactado el borrador del Proyecto de Parcelación y Valoración de los lotes de los Sectores III, IV y V, con fecha 6 de marzo de 2015 se concedió el trámite de audiencia a la Comunidad de Regantes Costa Noroeste de Cádiz. No se publicó la apertura del trámite a los propietarios singulares afectados, defecto que dio lugar a

la estimación de recursos de reposición contra su aprobación, formulados por éstos, contra las liquidaciones individuales.

El 26 de junio de 2017, se dicta Resolución revocando la aprobación del proyecto así tramitado, retrotrayendo las actuaciones a la fase de audiencia a cada uno de los interesados. Subsana el defecto, por Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de 5 de julio de 2018 -que agota la vía administrativa-, se aprueba el Proyecto de parcelación, valoración de lotes, liquidación y terminación de actuaciones de los Sectores III, IV y V de la Zona Regable del Guadalete, Costa Noroeste de Cádiz, y se emiten las liquidaciones individuales a cada beneficiario de la transformación.

Muchos de ellos recurren en reposición, siendo sus recursos desestimados. Se interponen recursos contencioso-administrativos bien contra las liquidaciones directamente, bien contra las desestimaciones de los recursos de reposición, primero por silencio y posteriormente confirmada en resoluciones expresas.

No se han girado liquidaciones a los propietarios de los sectores I y II.

La sentencia que comentamos es una de las primeras dictadas, de los aproximadamente 275 recursos tramitados.

La mayoría de estos recursos compartían los argumentos impugnatorios de las liquidaciones, argumentos que pueden resumirse en:

- Prescripción del derecho de la Administración a emitir la liquidación. El plazo se fija en 4 años, por aplicación de la normativa tributaria, a contar desde la fecha de puesta en riego de los distintos sectores: 27 de junio de 1995, 24 de febrero de 1999 y 18 de noviembre de 2013.

- Caducidad del procedimiento para girar las liquidaciones. Se consideran aplicables los arts. 21.2 y 25 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter supletorio al no establecer la normativa específica un plazo máximo.

- Falta de motivación del Proyecto. Se alega que los importes totales del coste de las obras, calculados en el Proyecto, que se repercuten a los beneficiarios de la transformación en las liquidaciones individuales no están justificados, por falta de la identificación individualizada de cada concepto incluido en los cálculos, y de la documentación que acredita el exacto importe de cada uno.

- Falta de equidad. Se argumenta, por un lado, que a los propietarios de las parcelas de los Sectores I y II no se les reclamó el importe de las obras, por declaración administrativa de prescripción del derecho. Por otro, que ciertas infraestructuras

o instalaciones dan servicio solo a un sector, resultando inequitativo repercutir sus costes a los propietarios de parcelas fuera de ese sector<sup>3</sup>.

En las contestaciones a las demandas, se contra-argumentó:

- Inexistencia de prescripción del derecho a liquidar los gastos a efectos de su reembolso, porque (i) las obras en los Sectores III y IV se prolongaron hasta 2013; (ii) en todo caso el plazo de prescripción no comenzaba con la puesta en riego de las infraestructuras, sino con la declaración de cumplimiento de índices de producción agrícola por Resolución de 31 de julio de 2014.

- Inaplicabilidad del instituto de la caducidad, porque (i) no existe un procedimiento de liquidación propiamente dicho, sino que es un hito dentro del amplio proceso de transformación; y (ii) la transformación no es un acto de gravamen ni produce efectos desfavorables, sino todo lo contrario.

- Los costes de ejecución de la transformación, reflejados en el Proyecto, están justificados, corresponden a obras realmente ejecutadas y con su coste efectivo, habiéndose posibilitado el acceso al expediente de los interesados.

- Equidad del proceso, en el que se repercuten los costes entre todos los que se benefician del mismo, atendiendo a la finalidad general que justificó la actuación originariamente.

Tras la debida tramitación, en todos los recursos se dictaron sentencias desestimatorias. Contra algunas de ellas se prepararon recursos de casación, que fueron todos inadmitidos por el Tribunal Supremo, deviniendo firmes.

Volvemos a señalar que esta sentencia es la primera de muchas, todas similares, y del mismo tenor.

Si bien las demandas exponían argumentos análogos, en algunos casos se plantearon cuestiones adicionales a los que hemos mencionado, tales como errores en la superficie de las parcelas, criterio fundamental utilizado para repercutir el coste en las liquidaciones individuales; o pago de la deuda reclamada, por haber abonado las derramas a la comunidad de regantes constituida para disfrutar del recurso hidráulico; o falta de notificación de la declaración de las obras de interés general, la aprobación del proyecto, la existencia o el origen de la obligación de pago, o la

---

<sup>3</sup> Este último argumento no se utiliza en la demanda formulada en el recurso desestimado en la sentencia comentada en este artículo, sino en otros recursos que han corrido igual suerte desestimatoria. Concretamente, recursos interpuestos en nombre de parcelistas de los Sectores III y IV, que comparan los costes de sus instalaciones, con otras del Sector V, donde se ubicaba la parcela del demandante en el recurso 587/2018.

declaración individual de que algún recurrente individualmente superaba los índices de productividad.

Sobre el pago anterior de la deuda, se opuso en el procedimiento la diferencia esencial de concepto entre los reembolsos a la Administración de los gastos de la transformación, y las derramas ordinarias o extraordinarias pagadas a la comunidad de regantes, debidas por la obligada pertenencia para el disfrute de la concesión del agua.

Sobre la falta de notificación de hitos concretos del procedimiento de transformación, se indicó el origen legal de la obligación de reembolso, inherente a la propiedad o concesión de fincas reservadas o en exceso; y que la notificación individual de actos que tienen múltiples destinatarios no es obligatoria, sino que se realiza mediante publicación en diarios oficiales; así como que las liquidaciones fueron notificadas individualmente, de forma efectiva y legal.

No obstante, los recursos en que se plantearon cuestiones de esta índole fueron puntuales, no significativos, por lo que no nos referiremos a las sentencias que las resolvieron.

Como tampoco nos detendremos en otras cuestiones procesales suscitadas en los procedimientos, relativas a la figura del pleito testigo, que la Sala rechazó, o sobre el rechazo de varias pruebas defectuosamente propuestas por las actoras. Éstas tienen interés desde el punto de vista de la práctica procesal, y, sumadas al ingente número de recursos, ejemplifican la dificultad técnica de su desenvolvimiento, pero no incidieron en el resultado, vista la fundamentación jurídica de las sentencias, que se remitía y reproducía en las sucesivas, los razonamientos de las primeras dictadas.

### III. ANÁLISIS

La sentencia que nos ocupa, ineludiblemente, se plantea y resuelve todas las cuestiones litigiosas debatidas, que son las resumidas en los antecedentes.

Todas ellas presentan gran interés, bien sea dogmático, bien por la especificidad de la normativa aplicable. No obstante, considero que el debate sobre la prescripción y la caducidad constituyen el nudo gordiano de los litigios, por lo que en ellas se centrará este comentario.

#### **1. Sobre la prescripción del derecho a declarar la deuda**

La demanda realiza una prolija exposición sobre el por qué debía declararse prescrita la deuda de reembolso de los gastos de obras de interés común, con el efecto de anular las liquidaciones individuales.

Su argumentación se centra en que la administración agraria disponía de un plazo de cinco años, a contar desde la puesta en riego de los distintos sectores, para comprobar y declarar que las fincas alcanzaban una intensidad mínima de producción; alcanzado ese nivel de productividad, la Administración disponía de un plazo de cuatro años para determinar el importe total subvencionable de las obras y el importe que los propietarios debían reintegrar.

El primer plazo, quinquenal, resulta de la normativa agraria. Así, según el art. 119 de la LRDA, la declaración de puesta en riego procedía *“cuando finalizada la construcción de las acequias, desagües y caminos rurales correspondientes a un sector o fracción de superficie hidráulicamente independiente pueda el agua ser conducida a las distintas unidades de explotación”*.

El Decreto 2148/1975, que aprobó el Plan General de Transformación de la Zona Regable Costa Noroeste, establecía en su art. 12 que *“Al finalizar el quinto año agrícola siguiente a la declaración de puesta en riego, la explotación de todas las tierras y unidades comprendidas en la zona habrá de alcanzar una intensidad mínima de cultivo definida por un índice de producción final agrícola, cuyo valor medio por hectárea sea de setenta mil pesetas, cifra que se actualizará en función del índice de los precios al por mayor fijados por el Instituto Nacional de Estadística para los productos agrícolas.”*

El art. 71.2 de la LRDA establece que *“Los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, reintegrarán al Instituto la parte que les corresponda en estas obras dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se compruebe que han alcanzado los límites de intensidad a que se refiere el artículo 120. La cantidad adeudada se pagará por quintas partes al término de cada uno de dichos cinco años. Los modestos propietarios a que se refiere el artículo 121 reintegrarán en las mismas condiciones que los concesionarios, siempre que acepten las condiciones y ofrezcan las garantías que se establezcan para cada zona en el Decreto aprobatorio del Plan General.”*

De estas disposiciones resulta un primer plazo de cinco años a contar desde la puesta en riego, para que los agricultores propietarios alcanzaran los índices requeridos; y un segundo plazo de cinco años a contar desde la emisión de las liquidaciones individuales, para reintegrar una deuda que previamente tenía que haber sido calculada por la Administración. Para esta declaración, la emisión de las liquidaciones, la demanda considera aplicable el plazo de cuatro<sup>4</sup> años establecido en el Texto Refun-

---

<sup>4</sup> Se opta por un plazo de cuatro años, por aplicación del art. 24.1.a de la Ley de Hacienda Pública de Andalucía, texto refundido aprobado en Decreto Legislativo 1/2010, de 2 marzo: “Salvo lo establecido por las leyes reguladoras de los distintos recursos, prescribirá a los cuatro años el derecho de la Hacienda de la Junta de Andalucía: a) A reconocer o a liquidar créditos a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse”.

La Ley 5/1983, de 19 de julio, de Hacienda Pública de Andalucía (una de las normas refundidas), estableció originariamente un plazo de cinco años para la prescripción de estos derechos, el mismo plazo que fijaba la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En línea con la reducción de dicho



dido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado en Decreto legislativo 1/2010.

La dicción literal de los preceptos reproducidos, sin embargo, no determina una vinculación o sometimiento de la Administración a esos mismos plazos, para liquidar la deuda, según se argumentó en la contestación a la demanda.

Las declaraciones de puesta en riego se realizaron en resoluciones de 27 de junio de 1995 y 24 de febrero de 1999 del IARA, para los distintos subsectores del Sector V, y por Resolución de 31 de julio de 2014 para los Sectores III y IV.

En esta última Resolución se realizó la declaración de cumplimiento de índices de los tres Sectores, aunque la demanda aducía que los índices se habían alcanzado años antes.

La liquidación se realiza sobre las bases recogidas en el Proyecto aprobado por Resolución de 5 de julio de 2018.

Evidentemente, habían transcurrido más de diez años desde la puesta en riego del Sector V<sup>5</sup>, lo que conllevaría, según la demanda, necesariamente la prescripción de la deuda de reintegro.

En el recurso no se debatía realmente sobre las fechas, dado su carácter formal. La discrepancia se refería a una cuestión jurídica, el significado de los plazos, y las consecuencias de su incumplimiento por la Administración.

La sentencia detecta correctamente el punto de debate, y lo resuelve en los términos que pasamos a reproducir. En esencia, se rechaza que la prescripción operara por el mero transcurso de un plazo, considerando que no bastaba la inactividad de la Administración para que ésta tuviera lugar, sino que debía concurrir una acción individual, del propietario, denunciando la mora administrativa.

---

plazo en ésta, se trasladó el plazo de cuatro años a la norma andaluza por Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras.

La demanda tiene en cuenta que en el momento que señala como dies a quo, las fechas de puesta en riego, la prescripción no se producía hasta pasados cinco años desde el nacimiento del -en este caso- derecho a liquidar, pero afirma que es irrelevante, porque con ambos plazos, desde la fecha de puesta en riego, la prescripción habría operado incluso según el plazo mayor.

<sup>5</sup> La demanda rectora del recurso desestimado en la sentencia que examinamos se interpone en nombre del propietario de una parcela situada en el Sector V. Otros recursos se formulan en nombre de parcelistas de los Sectores III y IV, en los que la puesta en riego fue posterior, realizada en 2014, aunque la debilidad de este argumento se intentaba compensar alegando que muchos años antes las fincas disponían materialmente del riego, achacando el retraso de la declaración formal a incuria administrativa.

Y así, dice:

*“Como ya se ha dicho en el Fundamento previo, la pretensión anulatoria basada en la prescripción descansa en que, transcurridos cinco años desde la puesta en riego de los sectores, y cumplidos los índices de aprovechamiento por la propiedad de la parcela, la Administración autonómica no habría liquidado dentro de los cuatro años siguientes las cantidades que le correspondía abonar a cada propietario por las obras llevadas a cabo.*

*Este abono se contempla en el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que dispone en su artículo 71: “1. La parte que corresponde a los concesionarios del Instituto en las obras de interés común será reintegrada por ellos, juntamente con el precio de la tierra, en la forma y plazos a que se refieren los apartados 2 y 4 del artículo 34.”*

*Si acudimos a la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, en la misma se señala efectivamente en su artículo 44:*

*“1. Una vez finalizadas las obras y cumplido el Plan de Transformación, el IARA, de oficio o a instancia de parte interesada, declarará efectuada la puesta en regadío.*

*2. Declarada, oficialmente, la puesta en riego y tomada, en su caso, posesión de las nuevas fincas, los titulares de las unidades de explotación constituidas deberán cumplir las siguientes obligaciones:*

*a) Alcanzar los índices técnico-económicos de aprovechamiento en el plazo fijado en el Plan de Transformación.*

*b) Realizar las obras y trabajos de acondicionamiento en dichas tierras que se consideren necesarios para la puesta en regadío de la explotación.*

*c) Y, en general, todas las demás establecidas en el Decreto de aprobación del Plan de Transformación.*

*3. En caso de incumplimiento, el IARA procederá a la adquisición de las unidades de explotación, de acuerdo con la legislación general del Estado en la materia.”*

*En la resolución impugnada, vemos que la puesta en riego se produce en los años 1995 y 1999, respectivamente para los subsectores del sector V, y en el año 2014 para los sectores III y IV.*

*Al cumplimiento de los índices de aprovechamiento prefijados, también se refiere el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. En primer lugar el artículo 71, cuando después de establecer la obligación de contribuir a los gastos, señala:*

*“2. Los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, reintegrarán al Instituto la parte que les corresponda en estas obras dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se*

*compruebe que han alcanzado los límites de intensidad a que se refiere el artículo 120. La cantidad adeudada se pagará por quintas partes al término de cada uno de dichos cinco años. Los modestos propietarios a que se refiere el artículo 121 reintegrarán en las mismas condiciones que los concesionarios, siempre que acepten las condiciones y ofrezcan las garantías que se establezcan para cada zona en el Decreto aprobatorio del Plan General.”*

*Por su parte el artículo 120 dispone:*

*“1. Declarada oficialmente la “puesta en riego” y tomada, en su caso, posesión de las nuevas fincas, la explotación de todos los terrenos y unidades comprendidas en el sector o fracción de superficie de la zona a que la mencionada declaración se refiera, incluidas, a ser posible, las tierras objeto de concesión, habrá de alcanzar, dentro de los cinco años siguientes, los límites de intensidad previstos en el Plan correspondiente.*

*2. La subvención correspondiente a las obras de interés común sólo podrá hacerse efectiva por los no concesionarios si los beneficiarios cumplen lo prescrito en el apartado anterior.”.*

*El incumplimiento de esta obligación de alcanzar los índices previstos, se sanciona en el artículo 122 que dispone:*

*“1. Terminado el periodo de cinco años que señala el artículo 120 para ultimar la transformación de una determinada fracción de la zona, el Instituto, podrá adquirir todas las tierras enclavadas en esa fracción pertenecientes a propietarios que en dicho momento, no hubieran dado cumplimiento conjuntamente a la obligación de construir las obras de interés agrícola privado de carácter obligatorio indicadas en el apartado 3 del artículo 68, y a la de verificar la explotación en regadío de aquellas tierras con el grado mínimo de intensidad previsto en el Plan General.*

*2. La adquisición a que se refiere el apartado anterior se verificará por compra o expropiación de acuerdo con las normas establecidas en la Sección 5.ª de este Capítulo, salvo que habrán de abonarse a los propietarios los gastos que hayan realizado durante el citado periodo, siempre que se ajusten a la finalidad del Plan, y en todo caso, se deducirá el importe de las obras realizadas por el Instituto que los propietarios aún no hubieran saldado con éste.”.*

*Por su parte, el Decreto 402/1986, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria, tras reiterar en su artículo 98º el contenido del artículo 44 ya transcrito, refiere en el artículo 99º también para el caso de no cumplirse con las obligaciones por los propietarios: “Terminado el período señalado en el Plan de Transformación para que las explotaciones alcancen los índices de aprovechamiento, el I.A.R.A., procederá a la adquisición de las que incumplan las obligaciones referidas en el artículo precedente de acuerdo con la legislación del Estado en la materia”.*

*De lo expuesto podemos concluir que, si bien en ocasiones pueden existir alteraciones en el orden de los trámites propios de este procedimiento, la secuencia lógica prevista en la legislación consiste en que a la puesta en riego, siga de inmediato la entrega de la posesión de la parcela al bene-*

*ficiario. El cual tiene desde este momento que cumplir una serie de obligaciones en el plazo de cinco, siendo una de ellas, la de alcanzar los índices de aprovechamiento que se hayan fijado. Al finalizar este periodo de cinco años, y no antes, es cuando la administración actuante deberá comprobar si se alcanzan o no esos índices.*

*Caben por tanto dos posibilidades:*

*a) En el caso de comprobar que sí se ha cumplido con los índices de aprovechamiento, se procede a determinar el importe que corresponde a cada parcelista por la parte que le ha sido entregada. Siendo esta cantidad la que la normativa permite que se abone en un plazo de cinco años, por quintas partes. A este caso, cumplimiento de los índices, es al que atiende el Decreto 2871/1974, de 27 de septiembre, por el que se establecen provisionalmente normas sobre reintegro de las obras de interés común y régimen registral de las fincas reservadas en las grandes zonas de interés nacional. En cuyo artículo octavo-Uno se dice: “Finalizado el plazo establecido en el artículo ciento veinte de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la explotación de las tierras afectadas por la declaración de puesta en riego deberá haber alcanzado el grado de intensidad exigido en el Plan General de Transformación de la Zona. El Instituto comprobará esta circunstancia cuando resulte oportuno, teniendo en cuenta el ciclo de los diferentes cultivos, El IRYDA dictará resolución que contendrá la declaración que corresponda respecto de cada finca reservada, haciendo constar además el coste por hectárea de las obras de interés común de cada sector ya pagadas o certificadas y la cantidad que, en función de la superficie efectivamente regada y teniendo en cuenta, si procede, la subvención que corresponda; se adeude por dichas obras respecto de cada finca reservada. Así como las condiciones que para el reintegro establece la Ley. Alcanzados los límites de intensidad previstos en el Plan General, se entenderán que fueron obtenidos en tiempo oportuno, salvo que por el IRYDA se declare probado lo contrario.”.*

*b) Por el contrario, comprobado que la parcela no cumple con los índices de aprovechamiento previstos, se deberá proceder por la administración a adquirir la propiedad de la parcela.*

*No obstante lo anterior, cabría una tercera y no deseable situación, como sería que transcurridos esos cinco años en los que el parcelista tiene que alcanzar los índices, la administración no realice el control de los mismos y no dicte ninguna resolución al respecto, al menos, hasta varios años después. Situación esta que es la que ocurre en el caso de autos a la vista de los acontecimientos expuestos.*

*Y aquí es donde se retoman las dos posiciones que enfrenta a la recurrente con la administración autonómica. Mientras que la demanda considera que la ausencia de comprobación de los índices transcurridos esos cinco años, no impide que se inicie el plazo de prescripción de 4 años para liquidar, en la contestación se considera que sin declaración de cumplimiento de los índices no hay actio nata para liquidar.*

*De lo que se trata es pues de determinar qué efectos tiene esa omisión, pasividad o inactividad de la Administración.*

A la vista de la normativa, debemos en primer lugar considerar que la comprobación de los índices de cumplimiento por parte de la Administración, precisa además de la actividad correspondiente, de una manifestación expresa y formal de que la misma se ha llevado a cabo y de su resultado. Esto es, debe revestir la forma de acto administrativo. Y a ello se llega por varios motivos. A saber: 1) Primero porque de la fecha de esa comprobación, o más correctamente de su notificación al interesado con arreglo al artículo 21 de la Ley 39/15, hace depender el artículo 71.2 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario el inicio de los cinco años para abonar por quintas partes las cantidades debidas. Ello claro está en el supuesto que con la comprobación se haya también liquidado, lo que en caso de no ocurrir, determina que se inicie el plazo de prescripción de la acción para liquidar. 2) Y principalmente es precisa esa forma expresa de acto administrativo por cuanto que de esa comprobación va a depender que se entienda cumplido o no por parte del parcelista sus obligaciones. Con el eventual efecto perjudicial que tendrá el caso de comprobarse que no se han alcanzado los índices exigidos, o que no lo han sido en tiempo oportuno, como prevé el artículo octavo Uno in fine del Decreto 2871/1974, de 27 de septiembre. Con lo que solo con el dictado de un acto administrativo expreso y su notificación al interesado, podrá este defenderse frente al presunto incumplimiento de los índices de aprovechamiento exigidos. Así además se desprendería de este último artículo cuando refiere el contenido de la resolución, distinguiendo la declaración de cada finca (que se entiende que se refiere al cumplimiento de los índices), de la cantidad que según los criterios recogidos se adeude por cada finca.

***6El problema se insiste, es que la normativa no fija expresamente una fecha o plazo para que por la administración se realice esa comprobación, ni dice qué efectos tiene esa inactividad administrativa. Con lo que debemos ahora determinar cómo debe procederse para el caso que la administración deje transcurrir el tiempo, pasados cinco años desde la puesta en riego y entrega de la finca, sin comprobar que se han cumplido los índices de aprovechamiento. Tratándose de procedimientos iniciados de oficio no cabe considerar, como en el fondo considera la recurrente, que la omisión equivaldría a una estimación presunta de cumplimiento de índices.***

***Siendo como decimos un procedimiento iniciado de oficio, cabría plantearse equiparar esta omisión con la desestimación presunta o silencio negativo. Ahora bien, el que en este caso, la actuación de comprobación administrativa no tenga fijada, para llevarse a cabo, un plazo máximo para resolver y notificar obligaría a descartar esta solución y concluir en la última figura posible que permita dar salida a los intereses de los afectados. Y que consiste en considerar que estamos ante una inactividad administrativa de la prevista en el artículo 29 de la Ley***

<sup>6</sup> La negrita es de la autora.

**29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.**

A esta figura se refiere la Exposición de Motivos de la ley al referir: “Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. **De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas.** Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el “quando” de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad.

En el caso de autos, estamos ante procedimientos iniciados de oficio, en los que la administración debe realizar una determinación actuación consistente en comprobar los índices de aprovechamiento, y no opera como se ha dicho antes el silencio administrativo. De modo que lo único que cabe a los afectados que han cumplido sus obligaciones y que quieran finalizar el procedimiento, es reclamar como exige el artículo 29 de la ley jurisdiccional y de mantenerse la inactividad interponer el recurso correspondiente.

Es cierto que puede resultar inusual que sean los administrados los que reclamen de la administración competente el cumplimiento por esta de actuaciones que a la postre, darán lugar a que se les pueda reclamar el reintegro del coste de las obras. Ahora bien, en tanto este reintegro no se produce, la propiedad de los parcelistas se ve afectada, precisamente para el pago de las obras, por una carga real de origen legal, tal y como se contempla en el artículo 77 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: “En las zonas regables, todas las fincas reservadas, cualquiera que sea su poseedor, están afectas con carga real al pago de las cantidades invertidas por el Instituto en las obras en la proporción imputable al propietario, teniendo en cuenta las subvenciones concedidas. La afeción no excederá de la cantidad máxima que será fijada para cada finca por el Instituto y aceptada por el propietario antes de concederse la reserva.”

Consideramos por tanto que no hay en el caso de autos prescripción alguna de la acción para liquidar los importes reclamados.”

En el caso de autos, estamos ante procedimientos iniciados de oficio, en los que la administración debe realizar una determinación actuación consistente en comprobar los índices de aprovechamiento, que es una operación material, que no de juicio o voluntad.

Esa inactividad no permitiría, añade la sentencia, operar el silencio administrativo positivo, incoherente con la naturaleza del procedimiento, iniciado de oficio, a falta de una solicitud: la declaración de cumplimiento de índices no es una pretensión que pueda entenderse concedida.

Y es que la LRDA no desconoció la iniciativa particular en relación a la declaración de cumplimiento de índices, y así su art. 105.4 dice:

*“Una vez transformadas las tierras y alcanzado el grado de intensidad previsto en el respectivo Plan, las superficies reservadas quedarán sujetas a las normas generales que regulan la propiedad inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título II del Libro II, en el caso de haberse establecido una Explotación Familiar sujeta al régimen de dicho Título. Cualquier interesado puede solicitar del Instituto la declaración de haberse alcanzado aquellos índices.”*

Rechaza igualmente la sentencia la posibilidad del silencio negativo, esto es, el incumplimiento de índices de cultivo, por sus efectos perjudiciales para los propietarios, dado que el incumplimiento habilita la expropiación de las parcelas (art. 105.3 de la LRDA).

De modo que la sentencia abre otro camino, recurriendo a la institución de la denuncia de la inactividad administrativa, regulada en el artículo 29<sup>7</sup> de la 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

<sup>7</sup> El Artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dice:

“1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.”

La sentencia concibe la declaración de cumplimiento de índices como una “prestación concreta” de la Administración en favor de los parcelistas. Efectivamente, la legislación agraria reguladora de la transformación en regadío, impone una obligación a los beneficiarios de las tierras, la obligación de incrementar la productividad agraria para alcanzar la intensidad con que se ha de efectuar la explotación de las tierras al finalizar el quinto año agrícola siguiente a la fecha de la declaración de puesta en riego, fijada en el Plan de Transformación aprobado al inicio del proceso.

Así resulta de los arts. 97 y 119 de la LRDA.

Son presupuestos procesales de los recursos contra la inactividad administrativa (por todas, citamos la sentencia del Tribunal Supremo, sección 3ª, de 18 de febrero de 2019, casación 3509/2017, ECLI: ES:TS:2019:409):

- Existencia de una obligación o prestación concreta a cargo de una Administración, que puede ser de contenido positivo o negativo.

- Correlativo derecho vencido y exigible a favor de persona o personas determinadas.

- Que el derecho y la obligación nazcan directamente de una disposición general que no precise de un acto de aplicación, acto, contrato o convenio administrativo.

- Reclamación previa a la Administración.

- Transcurso de tres meses sin que se haya realizado la prestación.

En el caso de autos, la prestación concreta sería la obligación de comprobar si se han cumplido o no los índices de productividad. Esta obligación tiene unos titulares definidos, los parcelistas de los sectores en los que se hubiera realizado la puesta en riego, que pueden ser considerados verdaderos acreedores de esa actividad; la prestación nace de la normativa sobre transformación agraria, y deviene eficaz por las declaraciones de puesta en riego.

Que el interesado solicite la declaración de cumplimiento no es absurdo, como tampoco que denuncie la inactividad administrativa al efecto. Se identifica un interés particular en obtener la declaración de cumplimiento de los índices de intensidad productiva, porque con ella no se provoca únicamente que la Administración pueda reclamar el reintegro del coste de las obras. Ante todo, la declaración de cumplimiento de índices contiene el reconocimiento de que el parcelista -reservista o concesionario- ha cumplido sus obligaciones, las que adquiere al aceptar esa condición y para el beneficio propio al acceder al riego la finca ubicada en la zona sujeta a transformación, obligaciones que pesan sobre la finca misma, como carga real, según el art. 77 de la LRDA:

*“En las zonas regables, todas las fincas reservadas, cualquiera que sea su poseedor, están afectas con carga real al pago de las cantidades invertidas por el Instituto en las obras en la proporción imputable al propietario, teniendo en cuenta las subvenciones concedidas. La afcción no excederá de la cantidad máxima que será fijada para cada finca por el Instituto y aceptada por el propietario antes de concederse la reserva.”.*

Una lectura rápida de esos párrafos de la sentencia podría llevar a una extraña conclusión, la indefinida sujeción de los ciudadanos a una extemporánea y tardía Administración incumplidora. Lo que parece contrario al principio constitucional de seguridad jurídica, y a alguno de los principios enunciados en el art. 3 de



la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (servicio efectivo a los ciudadanos, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión).

No es esto lo que la sentencia dice, ni lo que de ella debe extraerse, si ponemos en relación la sentencia que nos ocupa con otra anterior, del Tribunal Supremo, Sala Tercera, sección 4ª, de 20 de diciembre de 2000, casación nº 2174/1995 (ECLI:ES:TS:2000:9471):

*“TERCERO.- Resulta claro que el plazo de cinco años para reintegrar el importe de las obras que señala el artículo 71.2 no ha sido establecido con la finalidad de fijar el período de prescripción de la obligación de reembolso a cargo de los propietarios, sino de determinar el lapso de tiempo de que disponen esos mismos propietarios de las tierras para efectivizar la obligación de reintegro, obligación que el artículo 77 de la LRDA reputa expresamente como carga real que gravita sobre las fincas reservadas de las zonas regables, cualquiera que sea su poseedor. Corroboración el hecho de que el artículo 71 establezca dos baremos para el cómputo de los plazos relativos a la obligación de reintegrar al IARA el importe de las obras de interés común: el que se refiere a los concesionarios y a los modestos propietarios mencionados en el artículo 121, que se regirá por los apartados 2 y 4 del artículo 34, y el que atañe a los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, cuya obligación de reintegrar al IARA ha de materializarse dentro del plazo de los cinco años siguientes a que se compruebe que se han alcanzado los límites de intensidad previstos en el Plan correspondiente a que se refiere el artículo 120, debiendo satisfacerse la suma global adeudada por quintas partes, y fraccionadamente, al final de cada uno de los cinco años.*

*Es decir: que solamente una vez vencido el período fijado para el cumplimiento de la obligación, sería posible comenzar a computar el plazo de prescripción de la acción para reclamar el importe de las obras.*

*La Sentencia recurrida negó que la Administración hubiese dejado transcurrir los plazos legales que possibilitaban exigir el reintegro de los gastos realizados, computando acertadamente la iniciación del período de cinco años fijado en el artículo 71.2, puesto que la fecha de declaración de haberse comprobado el cumplimiento de los índices de intensidad es un hito temporal más fiable para apreciarlo así que la mera hipótesis apuntada por la parte recurrente; pero a continuación se aparta del razonamiento pertinente al declarar improcedente la prescripción alegada por no haber transcurrido cinco años entre esa fecha (3 de junio de 1.981) y la audiencia otorgada en el expediente (5 de mayo de 1.986) tanto mediante notificación al padre de los demandantes -cuya corrección, según la sentencia, no se ha combatido en este recurso-, como mediante el B.O.P. de Sevilla.*

*La desviación mencionada no se produce, sin embargo, como consecuencia del rechazo que la sentencia de instancia formula frente a la prescripción alegada en aquel trámite, puesto que si el transcurso de cinco años entre las dos fechas mencionadas hubiese de ocasionar la prescripción del derecho a reclamar el importe de las obras, ciertamente que no podría considerarse extinguido el derecho. Lo que ocurre es que de ningún modo puede estimarse que el haber dejado de cumplir con*

*la obligación de reintegrar las obras abonadas dentro del lapso de los cinco años que fija el artículo 71.2 sea, por sí misma, causa de prescripción de la obligación de hacerlo, como parece desprenderse de los razonamientos de la resolución impugnada. Ya ha quedado suficientemente establecida esa consecuencia en los párrafos anteriores de esta misma sentencia.*

*Tampoco podría estimarse prescrita la acción del IARA para reintegrarse de las sumas invertidas por la circunstancia de que entre la fecha en que se tuvo por comprobado el cumplimiento de los índices de intensidad (3 de junio de 1.981) y la fecha de notificación individual a los interesados de la aprobación del proyecto valoración y liquidación efectuada el 5 de abril de 1.990, hubiesen transcurrido más de cinco años, como parece que quiere argumentar la parte recurrente. En primer lugar, cualquier plazo prescriptivo hubiese quedado interrumpido por la reclamación efectuada en el año 1.986, cuya corrección ha sido expresamente declarada en la sentencia de instancia y no impugnada en este trámite; en segundo lugar, el artículo 77 de la LRDA establece imperativamente un derecho real limitado de realización de un valor pecuniario a favor del IARA sobre todas las fincas reservadas, cualquiera que sea su poseedor, mediante el establecimiento de una carga de esa naturaleza que garantiza el pago de las obras realizadas por el Instituto, y cuyo plazo de prescripción extintiva superaría con creces esa cifra.”*

El recurso de casación aquí desestimado se interpone contra otra sentencia sobre valoración y liquidación de sectores objeto de un plan de Transformación, también recurrido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en este caso de su sección 4ª, sentencia de 31 de octubre de 1994, recurso nº 4549/91.

Destacamos que el Tribunal Supremo rechaza que se inicie la prescripción del derecho a liquidar en una fecha anterior a la declaración formal de cumplimiento de índices, y también da gran importancia a la carga real que pesa sobre las fincas transformadas, “cuyo plazo de prescripción extintiva superaría con creces esa cifra”. No dice cual sería el plazo, pero cabe pensar que se refiere al general de quince años establecido en el art. 1964 del Código Civil, para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción (antes de ser modificado por la Ley 42/2015 de 5 de octubre), a contar desde la declaración de cumplimiento de índices, al ser el “hito temporal más fiable”.

Otros órganos jurisdiccionales no siguen exactamente la misma doctrina. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 14 de marzo de 2005, en recurso nº 858/2001 (ECLI:ES:TSJCLM:2005:632), parece discrepar de lo anterior y sostener la importancia temporal de la declaración de puesta en riego:

*“Segundo. El escrito de demanda desgana los motivos de impugnación del acto combatido con tan admirable claridad expositiva que nos releva de toda interpretación sobre la pretensión ejercida y sus pilares argumentativos. Así, limitándonos a reproducir los mismos, se aduce, en primer*

lugar, la prescripción del derecho de la Administración autonómica, porque habría transcurrido el plazo del art. 40 de la Ley General Presupuestaria, en relación con el art. 28 de la ley castellano-manchega 6/1997, de la Hacienda Pública; plazo de cinco años que se ha de contar “desde el día en que el derecho pudo ejercitarse”, entendiéndose la parte actora que el dies a quo, a partir del cual se iniciaría el cómputo prescriptivo, habrá de ser el indubitado de la inauguración de las obras de la “Zona Regable Simarro-Teatinos”, el día veintidós de mayo de 1986, aunque -se observa por el actor- desde 1984 ya se estaban realizando actos inequívocos de obras y riegos.

Sin embargo, tal tesis no puede prosperar, desde las siguientes consideraciones: para hablar del día inicial del cómputo de prescripción, en relación con la expresión legal “desde el día en que el derecho pudo ejercitarse”, no puede atenderse a fecha tan aleatoria como el de la inauguración oficial de unas obras, que la experiencia nos demuestra no tiene que ver, necesariamente, con la puesta en funcionamiento de las mismas, sino que obedece en muchos casos, como argumenta la Administración, a criterios de oportunidad política o de simple agenda de la Autoridad de turno. Hay que escoger, naturalmente, una fecha que proporcione mayor seguridad jurídica, máxime cuando nos viene dada por la propia ley. En efecto, el art. 71 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, nos dice, en su primer inciso, que “los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, reintegrarán al Instituto la parte que les corresponda en estas obras dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se compruebe que han alcanzado los límites de intensidad a que se refiere el art. 120”; y esos límites de intensidad se tienen que alcanzar, según dicho precepto, a su vez, en el plazo de cinco años, contados a partir de la declaración oficial de puesta en riego y tomada, en su caso, posesión de las nuevas fincas, la explotación de todos los terrenos y unidades comprendidas en el sector o fracción de superficie de la zona a que la mencionada declaración se refiera.

En el caso que nos ocupa, dichos plazos no se han agotado en modo alguno, <sup>8</sup>porque la puesta en riego se produjo mediante resolución de la Dirección General de Comercialización Agraria de fecha veintidós de marzo de 1995, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de fecha veintiocho de abril siguiente, y no consta la fecha en que se alcanzaran los límites de intensidad; siendo así que la resolución impugnada, donde se establecen las bases para los reintegros, data de septiembre de 2000, es claro que no se puede hablar de prescripción, al margen de que incluso, después de la resolución oficialmente declaratoria oficialmente de la “puesta en riego”, se produjeron actuaciones administrativas que habrían interrumpido el plazo de prescripción. Motivo de impugnación, pues, que debe ser rechazado.”

Es completamente razonable que no se pueda considerar la inauguración de una obra fecha inicial del cómputo de la prescripción, por las razones dadas por el Tribunal, entre otras de la misma índole. La declaración formal de puesta en riego, por contra, contiene la necesaria certeza y seguridad sobre el hecho de que las obras están terminadas y en condiciones de ser puestas en funcionamiento. Certeza impres-

<sup>8</sup> El subrayado es de la autora.

cindible para iniciar el plazo de cumplimiento de la obligación de los cultivadores de alcanzar los índices de productividad fijados de antemano.

En realidad, el Tribunal de Castilla-La Mancha no llega a afirmar que la prescripción de la acción para declarar la deuda y emitir las liquidaciones comienza pasados los cinco años de la declaración de puesta en riego. Ello porque en el caso concreto, la Administración declaró alcanzados los índices de productividad al cabo de los cinco años desde la puesta en riego formal y verificable.

## 2. Sobre la inoperancia de la caducidad del procedimiento

Sobre este punto del debate, la sentencia comentada no es especialmente innovadora. El razonamiento se corresponde con doctrina asentada, en relación con el instituto de la caducidad hoy regulado en el art. 25<sup>º</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y antes en el art. 44 (43.4 en su redacción originaria) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La caducidad es una forma de terminación de los procedimientos iniciados de oficio, en que se ejerciten potestades sancionadoras o de intervención susceptibles éstas de producir efectos desfavorables o de gravamen, cuando se supera el plazo previsto para resolver y notificar lo resuelto.

En este caso, se rechaza la caducidad del procedimiento de liquidación no porque la resolución se haya emitido dentro del plazo máximo legal, sino por rechazar que la liquidación constituya un acto de gravamen o desfavorable. Se orilla la cuestión relativa al plazo aplicable, seis meses según la demandante, ya que si la caducidad es inaplicable *per se*, no puede haber plazo cuyo incumplimiento conlleve ese efecto.

---

<sup>9</sup> “1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.”

No hay discusión acerca de que se haya de considerar que las liquidaciones no se emiten en un procedimiento iniciado a instancia de parte, sino de oficio. Pero la letra de la ley no prevé que todos los procedimientos iniciados de oficio terminen por caducidad, una vez transcurrido el plazo señalado para resolverlos. Esto solo ocurre en tanto “*la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen*”.

De hecho, el transcurso del plazo es distinto según del procedimiento pueda resultar un acto favorable o desfavorable para el interesado. En el primer caso, la desestimación de la pretensión, en el segundo, la caducidad.

La sentencia se centra en si el acto de liquidación es o no desfavorable para los interesados:

*“Efectivamente la caducidad es una institución que opera en los casos de falta de resolución y de notificación en plazo de los procedimientos iniciados de oficio y en los que se ejerzan potestades sancionadoras, de intervención, o que produzcan efectos desfavorables o de gravamen.*”

*En el caso de autos ciertamente estamos ante un procedimiento iniciado de oficio, y podemos decir, que iniciado hace más de seis meses cuando se dicta la resolución. El problema es que no podemos coincidir con la recurrente cuando atribuye a este procedimiento un efecto gravoso para sus intereses, cuando el trámite de aprobación final y liquidación se inserta, como se ha dicho, en un procedimiento más amplio que le resulta enteramente favorable. Y ello por cuanto supone la conversión de fincas de secano en regadío. Lo que ocurre, es que esa transformación lleva consigo no la liquidación de un tributo, sino como se dice en la legislación de reforma agraria, el reintegro de la parte que le corresponde a cada propietario en las obras. De modo que la aprobación del proyecto de parcelación, valoración de lotes, que lleva consigo la liquidación a cada propietario de las cantidades que le corresponde reintegrar, no puede clasificarse como un procedimiento susceptible de caducidad.”*

Con ello, como hemos dicho, la sentencia sigue la jurisprudencia existente, sin ser innovadora más que en aplicarla a la institución de la transformación de grandes zonas. Esta doctrina se ha aplicado a otras figuras específicas de la legislación agraria, por ejemplo a la concentración parcelaria, en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 4<sup>a</sup>, de 28 de junio de 2004, Recurso 2325/2002 (ECLI:ES:TS:2004:4516, Cendoj: 28079130042004100272):

*“Tal motivo no puede ser acogido porque para la concentración parcelaria, en general, no rige la caducidad del expediente en los términos que sostienen la recurrente, ni, en concreto, en el expediente examinado se puede entender realmente producida dicha caducidad.*”

*Dejando al margen la interpretación de la Ley Gallega, en relación con la LRDA estatal, hemos señalado en anteriores ocasiones que la concentración parcelaria constituye un procedimiento complejo integrado por distintas fases en el que la finalidad es resolver el grave problema que representa en determinadas zonas el parcelamiento de la propiedad rústica mediante la constitución de*

*explotaciones de estructuras y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto han de realizarse las compensaciones entre clases de tierras que resulten necesarias (arts. 171 y 173 LRDA). Esto es, se trata de un conjunto de actuaciones que pretenden agrupar la propiedad rústica excesivamente dividida mediante la adjudicación a cada propietario, en equivalencia de sus múltiples parcelas, de una o más fincas de reemplazo, ordenadas para un explotación adecuada y rentable.*

*La concentración pretende eliminar la atomización de la propiedad rural y, en general, conseguir la formación de cotos redondos de dimensión adecuada a través de un procedimiento integrado por diversas fases, que puede tener una iniciación de oficio o a instancia de los mismos propietarios y que se desarrolla mediante la aprobación de unas bases hasta la reorganización de la propiedad.*

*<sup>10</sup>Resulta, por tanto, difícil considerar la concentración parcelaria como un procedimiento “no susceptible de producir actos favorables para los ciudadanos”, condición que constituía premisa necesaria para la aplicación de la caducidad del artículo 43.4 LRJ y PAC, en la redacción inicial de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”*

En suma, frente a la idea que subyace en los argumentos de la demanda, de que las liquidaciones para el reembolso giradas a los beneficiarios de la transformación son equiparables a una liquidación tributaria, la Sala entiende que forman parte de una intervención administrativa más amplia, y que el adecuado enjuiciamiento de ese último acto no puede hacerse con un enfoque reducido al reembolso, sino que se requiere mantener el encuadre general, sobre el marco completo de la actuación administrativa.

### **3. Sobre la suficiencia de la motivación de las liquidaciones**

Con este alegato se atacaba la liquidación individual girada al recurrente por no incluir el expediente administrativo del Proyecto de Valoración de lotes -base de la liquidación- la documentación completa e individualizada del coste de cada partida repercutida. Como corolario, esa falta conllevaría la indefensión de los parcelistas a quienes se había girado la liquidación, porque no podrían ni comprobar los importes repercutidos, ni discutir su procedencia.

A tenor del art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “*Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla*”, formándose “*mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita*”.

---

<sup>10</sup> El subrayado es de la autora.

La Sala desestima ambos argumentos, dando por probada la práctica del trámite de audiencia anterior a la aprobación del Proyecto de Parcelación, Valoración de lotes, liquidación y terminación de actuaciones de los sectores III, IV y V, comparando la documentación proporcionada en ese trámite con la normativa aplicable (art. 8 del Decreto 2871/1974, de 27 de septiembre), y el significado del principio de motivación:

*“De lo que se trata es de saber si los interesados tienen información precisa en el expediente para conocer el importe de las obras y el que tienen que abonar cada uno de ellos en cuanto que favorecidos por las obras de reparcelación, y comprobamos que en el anejo 17 [del Proyecto] se hace una relación de cada regante, identificando su parcela, hectáreas, importe total y cantidad que debe abonar en cada anualidad, y asimismo se identifican las obras de interés común y general realizadas con sus costes.*

*Teniendo en cuenta que el importe por hectárea es de 1.574,53 euros, y que resulta tanto del anejo 17 como de la información individual que se hace a la recurrente, por una simple regla de tres se comprueba la cantidad total que le corresponde por las obras.*

*Añade la Administración que, además, es un hecho palmario y no discutido de adverso que la ejecución de la totalidad de las obras en la Zona Regable Costa Noroeste se realizó con el conocimiento e intervención del servicio técnico de la Comunidad de Regantes, la cual tenía acceso en todo momento a los proyectos técnicos, unidades de obra, precios, etc, participando directamente en todas las pruebas técnicas realizadas, hasta el punto de que no se ha recurrido ninguna resolución de entrega de obras, debiendo destacarse que la ahora demandante era miembro de la Comunidad de Regantes, por lo que, en consecuencia, tuvo pleno acceso a toda la información.”*

La motivación de las resoluciones administrativas (art. 35 de la Ley 39/2015), se pone en relación con el derecho constitucional a la defensa, así como a la proscripción de la arbitrariedad, y con la sujeción de las administraciones al control judicial; una resolución administrativa está suficientemente motivada si proporciona los antecedentes fácticos y jurídicos que la muestran fruto de una concreta interpretación del Derecho y no de la arbitrariedad, permitiendo impugnarla y tratar de desvirtuar el criterio en que se asienta:

- el deber de motivación de los actos administrativos es, por regla general, una cuestión de legalidad ordinaria, aunque excepcionalmente alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional (actos que limiten o restrinjan el ejercicio de derechos fundamentales, SSTC 36/1982, 66/1995 o 128/1997; o que impongan sanciones, STC 7/1998).

- no hay un derecho constitucional a una motivación de cierta extensión; la motivación escueta y concisa, o por remisión, satisfacen la exigencia constitucional, en tanto exista una fundamentación jurídica expresiva de un razonamiento lógico y jurídicamente suficiente para la decisión adoptada (por todas, SSTC 13/1987, de 5 de febrero; 184/1998, de 28 de septiembre; 187/1998, de 28 de septiembre; 215/1998,

de 11 de noviembre; 206/1999, de 8 de noviembre; 187/2000, de 10 de julio; y 214/2000, de 18 de septiembre).

- no están exentos de control jurisdiccional los actos de discrecionalidad técnica, aunque éste quede atenuado a los elementos extrínsecos del juicio técnico, que deben (i) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (ii) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (iii) expresar porqué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado (STS de 27 de noviembre de 2007, recurso 407/2006; de 19 de mayo de 2008, recurso 4049/2004; de 10 de octubre de 2007, recurso 337/2004).

El Proyecto de Liquidación y Valoración no incorpora un juicio de discrecionalidad técnica; se elabora incorporando -como exige el art. 69, apartados 2 y 3, de la LRDA- el coste de las infraestructuras calificadas de interés común determinadas en el art. 3 del Decreto 2148/1975:

*“I. A cargo del Ministerio de Obras Públicas:*

*a) Obras e instalaciones para toma de aguas y estación elevadora principal con sus correspondientes instalaciones electromecánicas.*

*b) Canales primarios de conducción.*

*c) Obras e instalaciones de bombeo-elevación en cola de canales primarios.*

*d) Depósitos reguladores de caudales elevados.*

*e) Obras e instalaciones de conducción de energía eléctrica y centros de transformación.*

*II. A cargo del Ministerio de Agricultura:*

*A) Obras de interés general:*

*a) Red de caminos rurales y de servicio de las explotaciones agrícolas.*

*B) Obras de interés común:*

*a) Obras e instalaciones de bombeo para cada uno de los sectores.*

*b) Redes secundarias de riego y desagüe.*

*C) Obras de interés agrícola privado:*

*a) Nivelación y acondicionamiento de tierras.*

*b) Instalaciones y equipos de riego y drenaje.*

*c) Viviendas y dependencias agrícolas.*

*d) Construcción de invernaderos.*



*D) Obras complementarias:*

*a) Edificios e instalaciones agrícolas y ganaderas de carácter cooperativo o asociativo sindical.*

*b) Obras e instalaciones asimismo de carácter cooperativo o asociativo sindical para comercialización e industrialización de productos agrarios.”*

El coste de tales infraestructuras es cierto, y tiene el debido soporte documental de las certificaciones de ejecución.

El porcentaje de reintegro de tales costes también viene dado por la normativa (art. 146 del Decreto 402/1986, Reglamento autonómico para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria).

Todos estos elementos son susceptibles de control pleno, y los interesados tienen derecho a acceder a esta información. Pero eso no significa que el coste individualizado de cada partida tenga que desglosarse en el Proyecto para que el deber de motivación se cumpla satisfactoriamente.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia considera que se han incorporado al Proyecto los datos necesarios; y que existió la posibilidad real y efectiva de que los interesados contrastaran la realidad de las obras y sus costes durante la ejecución de las obras, si no directamente, sí a través de la comunidad de regantes que obligatoriamente se constituyó, y a la que, por disposición legal, se entregaban las redes de riego, y desagües<sup>11</sup>.

De nuevo citaremos la sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de diciembre de 2000, casación nº 2174/1995 (ECLI:ES:TS:2000:9471), que también acepta la motivación del Proyecto y de las liquidaciones individuales sin exigir la comprobación completa de cada concepto:

*“En verdad que los actos administrativos comprendidos en el apartado 1 del artículo 43 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo deben ser motivados, con sucinta remisión a los hechos y fundamentos jurídicos en que se basen, y esa motivación ha de ser necesariamente lo suficientemente amplia como para que se puedan conocer las razones determinantes de la decisión de que se trate; de tal suerte que si la motivación no existe, o se formula en términos tan genéricos e inexpressivos que ninguna luz aporta sobre dichas razones, el acto debe considerarse anulable (Sentencias de 13 de julio de 1.998 y 25 de junio de 1.999, además de las citadas por la parte).*

*No obstante, la exigencia aludida no puede superar el límite indicado, convirtiendo esa necesidad de sucinta expresión de los motivos en exhaustiva expresión justificativa del acto administrativo, y sí basta, por el contrario, que se suministren los elementos necesarios para que el destinatario del mismo pueda conocer suficientemente el razonamiento lógico y jurídico que ha conducido a la deci-*

<sup>11</sup> Recordemos que el art. 15 del Decreto 2148/1975, establecía como condición a los reservistas la de aceptar el compromiso de integrarse en la comunidad de regantes.

sión de que se trate. Así lo proclama la Jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 29 de abril de 1.997, 9 de marzo de 1.998 y 16 de diciembre de 1.999).

También se ha cuidado de precisar la Jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Constitucional 122/94 referida a las resoluciones judiciales, Sentencias de 14 de marzo de 1.994, 10 de diciembre de 1.996, 29 de abril de 1.997 y 5 de octubre de 1.999, entre otras, de esta misma Sala) que el acto debe considerarse suficientemente motivado aún cuando se limite a incorporar materialmente a su texto los elementos y argumentos que han conducido a la decisión correspondiente, y que figuren en las referencias o informes previos que constituyan el antecedente de la resolución de que se trate. Esa suficiencia se extiende al supuesto en que la resolución impugnada se remita al contenido de los mismos de manera inequívoca, siempre y cuando ello no ocasione indefensión al administrado y le permita conocer con precisión los motivos en que se funda.

En el caso que ahora examinamos, el Tribunal de instancia considera cumplidamente demostrado el requisito de la motivación, cuya falta acusa la parte actora, subrayando que en el proyecto de liquidación (contenido en el boletín individual al que se refiere la notificación del IARA de 23 de abril de 1.986) se relacionan precisamente los datos requeridos por el artículo 8.1 del Decreto 2.871/74: las unidades de explotación y sector en que está incluida la finca, la superficie, coste de las obras de interés común, importe de la subvención y las condiciones para determinar la cantidad a reintegrar por la propiedad de las fincas reservadas a que se refiere el artículo 71 de la Ley de 12 de enero de 1.973 (a lo largo de cinco años). Esta afirmación se encuentra respaldada por la realidad de los datos contenidos en ese mismo proyecto que efectivamente figura al folio 2 del expediente administrativo, y al que se remite y hace suyo la resolución de 5 de abril de 1.990, sin perjuicio de las razones complementarias y ampliatorias consignadas en el expediente, con posterioridad, al resolver el recurso de alzada.

Con ello, el argumento en que el motivo de casación se sustenta carece de justificación, al aparecer debidamente fundamentada y especificada la exigencia de la suma que se reclama por la ejecución de obras de interés común en las tierras de reserva, ejecutadas en la zona regable de que se trata.”

#### **4. Respeto del principio de equidad en la repercusión de los costes**

Por último, la sentencia entra a considerar si existe la inequidad denunciada por la parte recurrente, relacionada con el diferente trato dado a los parcelistas de los Sectores I y II (a los que no se giraban liquidaciones, porque en su momento se declaró extinguida por prescripción el derecho a liquidar) y a los de los Sectores III, IV y V.

Se desestima en los siguientes términos, tomados de otra sentencia de la Sala, desestimatoria del recurso 542/2018:

“La Administración alega que la aprobación de los Sectores I y II mediante la expresada resolución del IARA, “se produjo debidamente motivada por una circunstancia, la mayor parte de superficie de suelo existente en estos Sectores eran tierras destinadas a colonos en régimen de concesión administrativa. A este respecto, se ha de precisar que en pleno apogeo de la reforma agraria, el propio Decreto 118/1973 exigía el cumplimiento de la función social de la propiedad de las fincas rústicas cualquiera que fuera su naturaleza, pública o privada, lo que obligaba a la Administración a aplicarlas a una serie de finalidades. En el mismo sentido la LRA, exige el impulso del establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente que contribuyeran a solucionar los graves problemas que aquejaban al campo en Andalucía. Esta circunstancia motivó la redacción inmediata del Proyecto de Parcelación y valoración de lotes de los Sectores I y II, a efectos de permitir entregar a los colonos la tierra a la mayor brevedad”, remitiéndose al Informe Técnico de 20 de julio de 2017, que señala que la aprobación de los Sectores I y II vino motivada por “la presión social existente, ya que la mayor parte de la superficie se correspondían a colonos que debían repercutirle el precio de las obras para poder acceder a la titularidad de las fincas”, a diferencia de lo ocurrido en los Sectores III, IV y V en los que la existencia de concesionarios es “esporádica”. Por tanto, el Proyecto de Parcelación y Valoración de lotes de los Sectores I y II se realiza con objeto de poder calcular el importe de las explotaciones en concesión administrativa y poder proceder a su venta, no porque hubiese finalizado la transformación de toda la zona. Es decir, el motivo era permitir a los colonos pasar del régimen de concesión administrativa, establecida en el art. 29 de la LRDA, al régimen de propiedad establecida en el art. 34 de la misma Ley, y para ello era forzoso realizar el Proyecto de Parcelación y Valoración de Lotes, sin que, además, en ningún caso se haya declarado la prescripción de las liquidaciones correspondientes a los sectores I y II.

La singularidad expresada determina que resulte inapreciable la conculcación de los aludidos principios de igualdad y equidad al considerarse justificado el Proyecto de Parcelación y valoración de lotes de los Sectores I y II en su día aprobado. En cambio, entre los Sectores III, IV y V se dan unos elementos de unidad entre sí, que, conforme al carácter unitario del proyecto de transformación, determinan la inviabilidad de liquidaciones independientes para cada sector: la Administración resalta la unidad de estos sectores III, IV y V remitiéndose al Informe Técnico de 14 de febrero de 2018 según el cual “existen obras realizadas para un sector que están situadas en otro (balsa, conducciones y estaciones de bombeo)” y “destaca la situación de las estaciones de impulsión de los sectores IV y V, que están situadas en una finca ubicada entre los sectores III y IV”.

Que los parcelistas de los Sectores I y II no recibieron liquidaciones repercutiendo los costes era un hecho aceptado por las dos partes en el recurso. Lo discutido era si estaba justificado que a aquéllos no se les hubiera exigido el reembolso de su parte en los costes, y sí a los de los Sectores III a V.

Ha de aclararse que la falta de emisión de liquidaciones a aquellos parcelistas supuso en su momento, el reconocimiento de la prescripción de la facultad administrativa de declarar la deuda, partiendo de que las obras que permitían el riego de esos dos Sectores terminaron años antes que las de los tres restantes, hecho notorio

en tanto la declaración de puesta en riego tuvo lugar por Resolución de 8 de mayo de 1989, del IARA, publicada en el BOJA de 30 de mayo.

Evidentemente, la actuación administrativa fue dispar en relación a la liquidación de los costes para los Sectores I y II, y los Sectores III a V.

Sin embargo, la sentencia acepta la legalidad de que no exista una actuación idéntica, en tanto exista una razón para la diferencia, que sea acreditada y que pueda ser considerada razonable.

Estos requisitos concurrían en el caso de autos, según la sentencia.

#### IV. CONCLUSIONES

En opinión de quien suscribe este comentario, que la sentencia de la Sala de Sevilla ofrece una solución equitativa al problema generado en una relación jurídica compleja, con un largo devenir temporal, que facilita que caiga en el olvido el origen de la propiedad de las parcelas y la razón de la intervención administrativa.

No solo se había producido décadas atrás la declaración de la transformación como de interés nacional. También se había producido el tránsito hacia un régimen institucional distinto, en términos de sistema de Estado (autocracia-democracia) y de organización territorial (centralismo-descentralización territorial).

Hoy día las tensiones agrarias se manifiestan menos con reclamaciones de redistribución de la tierra, que con el sistema productivo, su sostenibilidad ambiental, el consumo de recursos naturales, su potencialidad de estabilizar la población...

Sin embargo, ese cambio de paradigma no puede llevar a eludir el cumplimiento de la función social de la propiedad, y las obligaciones personales que de ella derivan, siempre dentro de los principios propios del Estado de Derecho, que obligan a la Administración a actuar eficazmente y con eficiencia en el manejo de fondos públicos, a los particulares a cumplir las obligaciones asumidas, en un marco de legalidad y seguridad jurídica.

A un conflicto jurídico, la eventual prescripción de un derecho a declarar una deuda a favor de la Administración, la sentencia de 10 de junio de 2020, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, da una solución equitativa y original, aunque con precedente en anteriores pronunciamientos propios, confirmado por el Tribunal Supremo.

Lo hace sin dejar de poner de manifiesto, de forma elegante pero clara, su rechazo a la lentitud administrativa. E introduce en el conflicto, como su solución, una

interesante función de la institución procesal del recurso de inactividad, con lo que enlaza con la tendencia actual de mejora del control ciudadano de las instituciones.

Es, creemos, una solución original, porque como no olvida recordar la sentencia, el recurso por inactividad administrativa fue introducido con la Ley 29/1998. En cierto punto, su razonamiento es sorprendente, porque aparentemente hace bascular la carga de la diligencia administrativa hacia la ciudadanía, hacia las personas interesadas, cuando la jurisprudencia se orienta a la rigurosa exigencia del cumplimiento de ese deber de la Administración, por su sujeción al servicio público.

No obstante, creemos que no se desmarca de esa doctrina, en tanto en el procedimiento se alegaron, con soporte documental, actuaciones administrativas constantes, desarrolladas en todo el largo periplo de la transformación, algunas en fechas tan próximas a la declaración de cumplimiento de índices -por Resolución de 31 de julio de 2014- como la declaración de aptitud técnica de ciertas obras el 19 de junio de 2013, y su entrega en noviembre de 2013.

Quizás la falta de referencia a éstas y otras actuaciones constituya una omisión material en la sentencia que incide no en su falta de motivación, sino en una menos fácil comprensión por terceros del completo sentido de la línea argumental expuesta.