

# **Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía**

**SUMARIO:** I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. BIENES PÚBLICOS. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO. ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. XVI. MEDIO AMBIENTE. XVII. ORGANIZACIÓN. XVIII. PERSONAL. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XX. RESPONSABILIDAD. XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIAL. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

## **Tribunal Supremo (\*)**

### **II. ADMINISTRACIÓN LOCAL**

#### **PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO**

No son fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales

“Nos hallamos frente a una cuestión ampliamente tratada por este Tribunal en múltiples sentencias. Así en la de 7 de noviembre de 2002, recurso de casación 10703/1998 se recuerdan los pronunciamientos anteriores de 2 de noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001 y 27 de junio de 2002, respecto a la «imposibilidad de que los Ayuntamiento conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales».

Las esenciales características del mismo han sido recogidas en las sentencias de 2 de noviembre de 1995, recurso de apelación 3132/1991, 31 de octubre

---

(\*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

de 2001, recurso de casación 4723/1996 y 2 de noviembre de 2001, recurso de casación 4735/1996 que declaran que «El Patrimonio Municipal del Suelo fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las Corporaciones se pueden servir “para regular el precio en el mercado de solares” (Exposición de Motivos), con la finalidad de “prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones”, Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio (art. 93 del TRLS). Por ello se ha podido decir que “las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera”. En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un “patrimonio separado” (lo que hoy está ya expresamente dicho en el artículo 276-2 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992). La Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las Corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local (artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 sino el específico y concreto de “prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones” (artículo 89.2 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, y ha querido y quiere expresamente con una claridad elogiada, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo (Artículo 93, ya citado).

Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tamaña claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerla el legislador (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas (artículo 3-1 del Código Civil, porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales».

Tal consolidada interpretación impide pueda prosperar la pretensión municipal de que la compra de un edificio para el Servicio Municipal de Hacienda con lo obtenido de la venta de las parcelas del patrimonio municipal del suelo encaje en tal disposición de la legislación urbanística. Si la normativa urbanística establece un fin último como es el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico a él debemos atenemos sin que quepa interpretaciones flexibles en una disposición tan clara como la aquí contenida. Destino que no se aprecia en la obtención de efectivo para la construcción de un edificio destinado al Servicio Municipal de Hacienda ni tampoco en la adquisición del recinto del cuartel de Benalúa para su desarrollo urbanístico.

Recordemos que en una de las sentencias más arriba mencionadas, la de 31 de octubre de 2001, recurso de casación 4723/1996, se afirmaba que en cuanto al concepto de interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1-1 de la CE, que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9-2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de «interés social: aquél que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

En tal línea es significativo que la antes citada sentencia de 2 de noviembre de 1995 había desestimado el recurso de apelación deducido frente a sentencia dictada en instancia que anulaba la venta en pública subasta de parcelas integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo para destinar su importe a la construcción de un centro socio cultural y deportivo, la construcción del edificio del archivo municipal, adquisición de locales para centros de tercera edad, inversiones en centros de enseñanza, etc.

En idéntico sentido la precitada sentencia de 31 de octubre de 2001 al rechazar unas finalidades variadas plasmadas en un Convenio que van desde el pago de una deuda antigua hasta la adquisición de unas plantas bajas y sótanos cuyo uso no consta, pasando por un designio estrictamente urbanístico sin más, finalidades todas ellas lícitas y plausibles pero que exceden de las específicas que impone el art. 280.

Tampoco se admite el motivo”.

*(STS de 7 de noviembre de 2005, Sala 3ª, Secc. 4ª, F. D. 5ª y 6ª, Magistrada Ponente Sra. Pico Lorenzo, Ar. 2034).*

#### IV. BIENES PÚBLICOS

##### SUSPENSIÓN DE PROHIBICIÓN REGLAMENTARIA

El artículo 119 de la Ley de Costas prevé la solicitud de suspensión de actos y disposiciones administrativas contrarios a la citada Ley.

“En el único motivo de casación alegado por el Abogado del Estado, al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la vigente Ley Jurisdiccional se asegura que la Sala de instancia al denegar suspender la eficacia del primer párrafo del artículo 3 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de fecha 3 de mayo de 2002, por la que se crea la reserva marina de Migjorn de Mallorca, comprendida entre el cabo Blanc, el parque nacional marítimo-terrestre de Cabrera y Cala Figuera, ha conculcado lo dispuesto en los artículos 63.2, 111 y 119 de la Ley de Costas, en relación con los artículos 129 y siguientes de la Ley de esta Jurisdicción, pues es el citado artículo 111 de la Ley de Costas el que define el interés general que debe primar frente a cualquier otro, incluido el que pueda tener la Administración de la Comunidad Autónoma balear al promulgar dicha norma, hasta el extremo de que la prohibición general de extraer áridos del dominio público marítimo-terrestre cede cuando de crear y regenerar las playas se trata, incluyendo el significado de las palabras actos y acuerdos del artículo 119 de la Ley de Costas los actos de contenido normativo, de manera que a la petición de suspensión cautelar de la Administración del Estado es aplicable dicho precepto, en contra de lo declarado por el Tribunal a quo, quien no ha realizado un correcto juicio de ponderación entre el interés general para regenerar las playas de la isla de Mallorca, erosionadas por los recientes temporales, y el de la Administración de la Comunidad Autónoma para preservar la diversidad biológica de los fondos marinos, donde existen los yacimientos de arena necesarios para llevar a cabo la aludida regeneración de las playas.

De lo expuesto se deduce que el Tribunal de instancia hace en el auto recurrido una incorrecta interpretación de lo establecido en el artículo 119 de la Ley de Costas, pero ello no es suficiente para declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado si aquél hubiese efectuado un correcto juicio de ponderación entre los intereses que debe proteger la Administración del Estado y los que trata de amparar la Administración Autónoma mediante el precepto que prohíbe absolutamente la extracción de arena del fondo de la reserva marina en la costa de la isla de Mallorca.

El Tribunal de instancia ha considerado prevalente el interés protegido por la Orden, atendiendo a la finalidad de ésta y a la existencia de otros bancos de arena para regeneración de las playas en otras zonas, además del tiempo que puede durar la tramitación del proceso.

No compartimos nosotros, sin embargo, tal juicio de ponderación de los intereses públicos enfrentados porque, al tratarse de disposiciones de carácter general como son los preceptos de la Ley de Costas y el de una singular Orden que establece una reserva marina, la cuestión a dirimir cautelarmente

no es otra que la de si debe prevalecer una norma reglamentaria que impide en una concreta zona del litoral la extracción de arena, a pesar de que el artículo 111.1 b) de la Ley de Costas declara de interés general y de la exclusiva competencia del Estado las obras para la creación regeneración y recuperación de playas salvando el artículo 63.2 de la misma Ley de la prohibición general de extracción de áridos del dominio público marítimo terrestre aquellas extracciones que tengan como finalidad la creación y regeneración de las playas.

Sin prejuzgar el fondo de la cuestión al igual que procedió el Tribunal de instancia consideramos nosotros que si una determinada finalidad está declarada de interés general por la Ley de Costas, atribuyendo la competencia para alcanzarla a la Administración del Estado, debe prevalecer dicho interés legalmente declarado frente al perseguido por una Orden, emanada de la Administración de una Comunidad Autónoma, que impide extraer del fondo marino arena, dificultando con ello la finalidad de regenerar y recuperar las playas, que es un interés general, declarado legalmente, cuya protección se atribuye a la Administración del Estado.

Lo definitivo no es si existen otros bancos de arena susceptibles de utilizarse para recuperar o regenerar las playas y el impacto que las extracciones en una concreta zona pueden causar a la fauna marina, que la reserva creada por la Administración autonómica intenta preservar, sino la opción de proteger cautelarmente el interés jurídico definido legalmente como prevalente, que, en este caso, no es otro que las obras de regeneración y recuperación de playas, para lo que resulta imprescindible la extracción de arenas, que el precepto impugnado de la Orden balear impide en una determinada zona, de manera que si, mientras se sustancia el proceso, fuese preciso la extracción de arena para los indicados fines, tal precepto lo dificultaría, resultando, por tamo, más incierto el cumplimiento de lo establecido en los artículos 63.2 y 111.1 b) de la Ley de Costas, preceptos eludidos por la Sala de instancia tanto al llevar a cabo la valoración circunstanciada de los hechos que le impone el artículo 130.1 de la Ley de esta Jurisdicción, como al efectuar el juicio de ponderación de los intereses en conflicto, que la doctrina jurisprudencial, recogida, entre otras, en las Sentencias de esta Sala de fechas 24 de febrero y 4 de abril de 1998, 8 de noviembre y 27 de diciembre de 1999, 17 de marzo y 11 de diciembre de 2001, 15 de junio, 13 y 20 de julio de 2002, 14 de abril, 10 de junio y 7de octubre de 2003, 12 de febrero y 27 de abril de 2004, exige para decidir con acierto acerca de la adopción o denegación de medidas cautelares y concretamente la suspensión de la eficacia del acto o disposición impugnados”.

*(STS de 15 de diciembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 1ª y 4ª. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 2042).*

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### SANCIÓN Y DEBER DE REPARACIÓN

La sanción administrativa no es presupuesto necesario para imponer deberes de restauración del medio natural agredido (recurso de casación en interés de la ley).

Considerar que la posibilidad jurídica de imponer la sanción pecuniaria prevista en el artículo 39.1 de la LCEN constituye un presupuesto necesario para la existencia jurídica del infractor y para gravar a éste con las obligaciones de indemnizar los daños y perjuicios causados y de restaurar el medio natural agredido previstas en el artículo 37.2 de dicha Ley, constituye una consideración errónea y gravemente dañosa para el interés general. Esto último, por razón de la titularidad colectiva de todos, dice el artículo 45.1 de la Constitución del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y por el riesgo (ya materializado, pues la misma sentencia impugnada cita otros tres recursos Contencioso-Administrativos en que se llegó a igual pronunciamiento) de que esa doctrina errónea se reitere en tanto no se produzca el desarrollo normativo al que aluden aquellas sentencias del Tribunal Constitucional, sin el cual no es posible para las Comunidades Autónomas proceder en el ejercicio de su potestad sancionadora a la aplicación directa e inmediata de aquel artículo 39.1.

Decimos que es una consideración errónea por un conjunto de razones que, por su ausencia de complejidad y por su evidencia en un caso como el de autos, pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- a) de entrada porque en tanto en cuanto la LCEN tipifique correctamente como constitutivas de infracción determinadas conductas, su autor o autores pueden, lógica y jurídicamente, ser considerados como infractores, ostentando así la posición o cualidad jurídica a la que el artículo 37.2 de la LCEN liga los deberes de reparar e indemnizar.
- b) porque la interpretación de ese artículo 37.2 de la LCEN no conduce, ni por su dicción literal, ni por su espíritu y finalidad, a entender que la imposición de tales deberes exija como presupuesto necesario la posibilidad cierta de imponer aquella sanción pecuniaria.
- c) porque los repetidos deberes no constituyen una sanción en sentido estricto complementaria o añadida a la sanción pecuniaria. Esta, sí es una consecuencia jurídica de naturaleza represiva, retributiva o de castigo; sí es una consecuencia jurídica de naturaleza sancionadora, en la que se ejercita y manifiesta el ius puniendi del Estado. La naturaleza jurídica de aquéllos es, en cambio, meramente reparadora del daño causado, encontrando en éste y no en la nota de la represión o castigo, ni en el ejercicio del ius puniendi su causa o razón de ser. Esta distinción, esta separación conceptual y de naturaleza jurídica entre las sanciones en sentido estricto y los deberes de re-

parar el daño causado al medio ambiente, está ya explícita en el mismo artículo 45.3 de la Constitución; lo está también en el inciso inicial de aquel artículo 37.2 de la LCEN; y lo está, en fin, en la sentencia misma del Tribunal Constitucional número 100/2003 en la que se basó la sentencia impugnada, tal y como resulta de la sola lectura de los párrafos tercero y cuarto de su fundamento jurídico segundo y de la de su fundamento jurídico quinto. Y d) en fin, porque la pervivencia a cargo del infractor del deber de reparación del daño o perjuicio causado en supuestos en los que no cabe imponerle una sanción en sentido estricto, es la que como regla está presente en una consolidada jurisprudencia de este Tribunal Supremo, de la que son muestra las sentencias de 21 y 22 de febrero de 2000 y 24 de junio de 2002, dictadas, respectivamente, en los recursos de casación 147/11995, 4226/1996 y 3875/1996. Aunque referentes a ámbitos materiales distintos del que ahora nos ocupa, la razón de decidir de dichas sentencias es perfectamente trasladable al supuesto enjuiciado.

Procede, pues, estimar este recurso de casación, fijando la doctrina legal que en él se solicita”.

*(STS de 16 de noviembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez. Ar. 750).*

## XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

### VÍA DE HECHO

La Administración procede a ocupar los terrenos necesarios para el establecimiento de la servidumbre de paso, habiéndose acordado jurisdiccionalmente la anulación de la declaración de utilidad pública.

“En el quinto motivo de recurso del Abogado del Estado y en el primero de Red Eléctrica de España, SA, se rechaza que la Administración haya incurrido en vía de hecho reputándose vulnerados los preceptos que antes se han citado, alegando para ello que la Administración no prescindió total y absolutameme del procedimiento establecido al ocupar los terrenos de los actores en la instancia.

Ambos recurrentes cuestionan la afirmación de la Sentencia de instancia que entiende que la Administración incurrió en vía de hecho, niegan que se haya incurrido en esta y sorprendentemente nada alega respecto a que en la Sentencia de instancia nada se diga en cuanto a las bases o criterios que deberían tenerse en cuenta para la fijación de la indemnización procedente a establecer en ejecución de sentencia como consecuencia de la vía de hecho que el Tribunal «a quo» aprecia.

Es conocida la reiteradísima jurisprudencia de esta Sala que dice que la ocupación por un poder público de un bien inmueble que permanece en pose-

sión de su dueño sin seguir los trámites que exige la normativa sobre expropiación forzosa, comporta una vulneración de la garantía indemnizatoria que la Constitución reconoce en favor de la propiedad como derecho fundamental (art. 33 de la Constitución y coloca a la Administración en el terreno de las llamadas vías de hecho que se producen, entre otros supuestos cuando aquella actúa totalmente al margen del procedimiento establecido.

Ninguna duda hay, pues, a la vista de lo dispuesto en el art. 9 de la LEF (al que antes nos hemos referidos) y jurisprudencia que hemos citado, que la conclusión obligada es que la Administración incurre en vía de hecho cuando como ocurre en el caso de autos se ha acordado jurisdiccionalmente la anulación de la declaración de utilidad pública la cual comporta la nulidad de las actuaciones expropiatorias que venían legitimadas por la declaración de utilidad pública anulada, pese a lo cual se procede a ocupar terrenos necesarios para el establecimiento de la servidumbre de paso.

Consiguientemente, cuando la Administración en diciembre de 1980 procedió a la ocupación de los terrenos propiedad de los recurrentes en la instancia para la imposición de una servidumbre de paso, incurrió en evidente vía de hecho, lo que impone la desestimación del quinto de los motivos de recurso de casación del Abogado del Estado y el segundo de Red Eléctrica Española sin que pueda esta Sala hacer ninguna consideración al no plantearlo los recurrentes en sus motivos de recursos, en relación a las bases o criterios a tener en cuenta en ejecución de sentencia para la fijación de la indemnización a que se refiere la Sala de instancia, pese a lo cual y a efectos puramente teóricos, nos limitaremos a señalar, siguiendo lo que también es reiterada doctrina de esta Sala, que una cosa es la indemnización procedente a consecuencia de la privación en virtud del expediente expropiatorio de bienes y derechos, y otra cosa diferente es el reconocimiento del derecho a indemnización por la vía de hecho cometida por la Administración a consecuencia de la anulación de la resolución administrativa que declaró la utilidad pública que legitimaba dicha expropiación”.

*(STS de 14 de febrero de 2006. Sala 3ª, Secc. 6ª. F. D. 7º. Magistrada Ponente Sra. Robles Fernández. Ar. 781)*

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### MEDIDAS CAUTELARES

Adopción como medida cautelar de la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad, de la interposición de un recurso contencioso administrativo contra el Proyecto de Reparcelación.

Pues bien, de las anteriores características de] nuevo sistema de medidas cautelares establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, debemos destacar, ahora, dos aspectos: En primer término, sin ninguna duda, debe destacarse la apuesta del legislador por el criterio o presupuesto legal del denominado *periculum in mora* como fundamento de las innominadas medidas cautelares; y, en segundo lugar, como contrapeso o parámetro de contención del, anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. No obstante ello, como veremos, la jurisprudencia posterior a la UCA, continúa concediendo amplia virtualidad a la doctrina de la apariencia de buen derecho, si bien con ciertas modulaciones en relación con su inicial proclamación.

En relación con el citado primer aspecto, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, posterior a la LJCA, con reiteración lo ha destacado y precisado. Así, en los AATS de 22 de marzo y 31 de octubre de 2000 se señala que «esta Sala ya ha declarado de manera reiterada, en el artículo 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el criterio elegido para decidir la suspensión cautelar es que la ejecución pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso y esta exigencia viene a representar lo que tradicionalmente se ha denominado el requisito del *periculum in mora*»; resoluciones que señalan que el mismo «opera como criterio decisor de la suspensión cautelar».

Por su parte, los AATS de 2 de noviembre de 200 y 5 de febrero, 21 de marzo y 25 de junio de 2001 exponen que «en el nuevo régimen de medidas cautelares, ya no sólo limitado a la suspensión, instaurado por la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, partiendo de aquel principio general, –no otro sentido puede tener el adverbio “únicamente” del artículo 130.1–, se permite al Órgano jurisdiccional en sus artículos 129 y 130, la adopción de las medidas cautelares teniendo en cuenta una doble referencia: valorando no sólo la posibilidad de que la ejecución del acto pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso, sino también la de que con la medida cautelar pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero, que el Juez o Tribunal ponderará de forma circunstanciada.

La exégesis del precepto conduce a las siguientes conclusiones:

a) la adopción de la medida, exige de modo ineludible, que el recurso pueda perder su finalidad legítima lo que significa que, de ejecutarse el acto se crearían situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia que se dicte e imposibilitando el cumplimiento de la misma en sus propios términos, con merma del principio de identidad, en el caso de estimarse el recurso;

b) aun concurriendo el anterior presupuesto, puede denegarse la medida cautelar, siempre que se aprecie perturbación grave de los intereses generales o de tercero, lo que obliga a efectuar siempre un juicio comparativo de todos los intereses en juego, concediendo especial relevancia, a la hora de

decidir, a la mayor perturbación que la medida cause al interés general o al de un tercero afectado por la eficacia del acto impugnado; y,

c) en todo caso el juicio de ponderación que al efecto ha de realizar el Órgano jurisdiccional debe atender a las circunstancias particulares de cada situación, y exige una motivación acorde con el proceso lógico efectuado para justificar la adopción o no de la medida cautelar solicitada.

Como hemos señalado en nuestra STS de 18 de noviembre de 2003 «la finalidad legítima del recurso es no sólo, pero sí prioritariamente, la efectividad de la sentencia que finalmente haya de ser dictada en él; de suerte que el instituto de las medidas cautelares tiene su razón de ser, prioritaria aunque no única, en la necesidad de preservar ese efecto útil de la futura sentencia, ante la posibilidad de que el transcurso del tiempo en que ha de desenvolverse el proceso, lo ponga en riesgo, por poder surgir, en ese espacio temporal, situaciones irreversibles o de difícil o costosa reversibilidad.

La pérdida de la finalidad legítima del recurso es así, la causa que legitima la adopción de las medidas cautelares que sean adecuadas, suficientes y no excesivas, para evitarla en el caso en concreto, valorando para ello, de manera circunstanciada, esto es, atendiendo a las circunstancias del caso, todos los intereses en conflicto.

De ahí, también, que no quepa entender vedada, en esa valoración y para apreciar si concurre o no aquella causa, la atención, en la medida de lo necesario, al criterio del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, pues los intereses en conflicto no pueden dejar de contemplarse, en un proceso judicial, dentro del marco jurídico por el que se rigen».

La Sala de instancia –como hemos expuesto– ha contemplado, en su valoración y ponderación de las circunstancias concurrentes, los expresados criterios legales del *periculum in mora*, y la comparación de los intereses en conflicto, y, señalando, como conclusión, lo ya expuesto con anterioridad, que ha justificado la adopción de medida cautelar judicial solicitada y la correspondiente anotación del recurso en el Registro de la Propiedad.

Así, la Sala:

a) Aplica con corrección el preferente criterio legal del *periculum in mora* cuando afirma que el recurso formulado por los recurrentes podría perder su eficacia y finalidad legítima como consecuencia del rechazo de la medida cautelar interesada. Como expresa, con precisión, el primero de los Autos impugnados la anotación preventiva es una «medida cautelar para garantizar la ejecutividad de la sentencia que se dicte»; añadiendo el segundo de los Autos impugnados, que la medida se adopta «con el fin de que la sentencia que en su día se dicte, si fuere estimatoria, no se encuentre con terceros adquirentes de buena fe y se imposibilite de ejecución o se haga excesivamente gravosa». Esto es, que la adopción de la medida cautelar de anotación no va a influir en el análisis que, desde una perspectiva de legalidad, se pretende del Tribunal de instancia en relación con la pretensión articulada acerca de la legalidad del Decreto aprobatorio del Proyecto de Re-

parcelación del Sector T-2 «Las Filipinas Oeste», el PGOU de Orihuela. Pues, como el mismo Auto expone «la anotación no es mas que eso, dejar constancia en el registro advirtiendo de la pendencia del recurso sobre las fincas afectadas por el mismo».

b) En relación con la valoración de los intereses en conflicto, considera la Sala de instancia que la medida cautelar de referencia tiene –justamente– como finalidad preferente el evitar unos perjuicios «de imposible o difícil reparación» –propios de la ejecución de la sentencia– los cuales son considerados como de preferente protección a los de carácter económico de la ahora recurrente, adoptado la Sala, no obstante, para la protección también de estos particulares intereses, la contracautela de la exigencia de la correspondiente caución, cuya exigencia, para mayor objetividad, se ha realizado en los términos expresados por el Ayuntamiento de Orihuela, según se expresa.

En apretada síntesis, pues, lo expuesto en los párrafos anteriores pone de manifiesto, sin lugar a ningún género de dudas, que la Sala de instancia ha tomado en consideración, con precisión absoluta, los criterios legales y jurisprudenciales de precedente cita, y ello, tras una pormenorizada confrontación de los diversos intereses en conflicto”.

*(STS de 30 de noviembre de 2005, Sala 3ª, Secc, 5ª, F. D. 7ª y 8ª, Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde, Ar. 1396)*

## XVI. MEDIO AMBIENTE

### EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Es la resolución administrativa que aprueba la declaración final de impacto ambiental la que debe ser objeto de impugnación, en su caso, y no las deficiencias de los estudios iniciales llevados a cabo por el promotor del proyecto.

“El recurso planteado por la Junta de Andalucía, cuya demanda no es sino transcripción del requerimiento que el 6 de octubre de 2003 formuló la Viceconsejera de Medio Ambiente a la Administración General del Estado para que se anulara el Real Decreto 1032/2003, aun cuando formalmente interpuesto contra éste, en realidad lo es contra la parte del mismo en que se asume y corrobora la Declaración de impacto ambiental aprobada el 2 de junio de 2003. No hay alegación alguna contra otros extremos del Real Decreto distinta de las que se hacen en relación con la citada declaración de impacto.

El recurso así interpuesto adolece de un defecto inicial de planteamiento que lastra buena parte de su desarrollo. La Administración demandante denuncia, en efecto, supuestas deficiencias del estudio inicial que en su día presentara el promotor del proyecto sobre la incidencia medioambiental de

éste, pero presta escasa atención al hecho de que, tras dicho estudio y una vez seguido el complejo y laborioso procedimiento cuya secuencia hemos reseñado, lo que realmente tiene eficacia jurídica y debe ser objeto de impugnación es la resolución administrativa que, al aprobar la declaración final de impacto ambiental somete aquel proyecto a determinadas condiciones y exigencias ambientales, todas las cuales son ulteriormente corroboradas y mantenidas por el Consejo de Ministros mediante el Real Decreto 1032/2003.

\*\*\*

Los defectos puestos de manifiesto en el escrito de demanda se refieren, insistentemente, más al estudio inicial presentado por el promotor que a la propia decisión administrativa final. La Administración demandante acusa a aquél de «no haber proporcionado de forma adecuada la información exigida por la legislación vigente», censura que traduce en cinco imputaciones sucesivas que ulteriormente analizaremos, si bien ya podemos adelantar que carecerían de valor invalidante de la resolución final administrativa incluso si estuvieran debidamente fundadas, lo que no ocurre.

La conclusión de este análisis es que las críticas vertidas contra el estudio inicial o carecen del debido fundamento o no tienen en consideración que a lo largo del procedimiento y, por supuesto, en la declaración final sobre el impacto ambiental se han examinado las cuestiones planteadas por la Administración demandante, adoptándose respecto de ellas las soluciones que quedan expresadas.

Despejadas, pues, estas objeciones singulares, el problema central que suscita la Administración demandante y que imputa directamente no ya al estudio técnico inicial sino a la propia declaración de impacto ambiental es que a su juicio, no garantiza la corrección técnica del condicionado que en ella se incluye «respecto de una de las decisiones claves del proyecto, como es la elección del sistema de gestión de los residuos mineros».

\*\*\*

La decisión final de la Secretaría General de Medio Ambiente prevé, en efecto, a lo largo del epígrafe 4 de la resolución de 2 de julio de 2003, que el tratamiento de los lodos producidos como estériles de planta se lleve a cabo mediante dos sistemas, uno ya conocido y otro más innovador: a tenor de las pruebas que se han de realizar cabrá sustituir de manera progresiva el sistema de «balsa de estériles» por el «sistema de codisposición de estériles de planta y mina» hasta su eliminación total. Y, «en caso de que dichas pruebas no diesen los resultados esperados, será el sistema de balsa de estériles el que se seguirá utilizando».

Dado que, según la Administración estatal, «ambos sistemas garantizan la seguridad total en cuanto a estanqueidad y estabilidad del confinamiento de lodos, debiéndose probar la certidumbre del sistema de codisposición que supone la técnica más innovadora en la gestión de residuos de mina, y estando ya probada la de la balsa de estériles», ningún obstáculo jurídico existe para que la declaración de impacto ambiental acepte el uso, simultáneo o sucesivo, de uno y otro sistema.

Con razón aducen tanto el Abogado del Estado como «Río Narcea Recursos, SA» al contestar a la demanda que sobre las cuestiones técnicas sería necesario contar con el juicio de los expertos, por lo que no deja de ser significativo que la demandante haya omitido la solicitud de recibimiento a prueba del proceso. En ausencia de pruebas técnicas que ratifiquen sus argumentos, el contraste entre éstos y los que sustentan la decisión administrativa (favorecida, además, por la presunción de validez) arroja un resultado contrario también a la estimación de esta parte de la pretensión actora, pues:

\*\*\*

En definitiva, ante la falta de pruebas de que el sistema dual de tratamiento de losod carezca de la «corrección técnica» que la demanda infundadamente le imputa, las alegaciones correspondientes de dicho escrito procesal deben ser rechazadas y con ellas el recurso en su integridad”.

*(STS de 15 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 3ª, F. D. 4ª a 9ª. Magistrado Ponente Sr. Campos Sánchez-Bordona. Ar. 1005).*

## XVII. ORGANIZACIÓN

### JUNTAS DE PERSONAL

No están legitimadas para impugnar un Acuerdo municipal sobre modificación y creación de puestos de trabajo, por no afectar la materia al ámbito de sus funciones

“Ciertamente, a tenor del artículo 3, 4 y 11 de la Ley 9/1987, las Juntas de personal representan los intereses de los funcionarios públicos. Sin embargo, la misma Ley que le otorga dicha representación, dispone en el párrafo primero del artículo 10 que «se reconoce a las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, a los Delegados de personal, mancomunadamente, legitimación para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones». Es decir, no nos encontramos, como sostiene la recurrente, ante una representación de los trabajadores para cualquier tipo de actos que les afecten, sino limitada exclusivamente al ámbito de las funciones de la Junta de Personal, y ello, aunque el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca legitimación a las corporaciones, asociaciones o grupos que resulten afectados (circunstancia que no se da en la Junta de Personal), o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción, pues es evidente que si como aquí ocurre están legalmente habilitados, habrá que estar a la Ley que les habilita para determinar el alcance de dicha legitimación.

Admitido esto, de conformidad con la sentencia, la cuestión a determinar es ya si el acto impugnado puede o no incardinarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 9 de la Ley 9/1987. Y en este sentido ha de ratificarse lo que mantiene la sentencia recurrida, pues se impugna en el recurso el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Oviedo por el que se aprobó el organigrama del Área Económica y las consiguientes modificaciones en el Catálogo de Puestos de Trabajo, de marcado carácter autoorganizativo, sin que estos actos estén entre los que pueden ser fiscalizados o recurridos por la Junta de Personal en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 y 13 de la Ley 9/1987, ni tampoco, como recuerda la sentencia recurrida, es incardinable en el artículo 42 del Acuerdo de la mesa de negociación del Personal de Servicio en el Ayuntamiento de Oviedo que contemplan las facultades y competencias de la Junta de Personal, enumerando entre éstas la de recibir información sobre los asuntos que afecten al personal y emitir informe previo, en el plazo de diez días, sobre los acuerdos plenarios en materia de personal, lo que verificó dicha Junta de personal en fecha 14 de octubre de 1996. En virtud del artículo 51 del acuerdo citado, según recuerda la sentencia recurrida, corresponde la competencia para participar en las negociaciones en materia de retribuciones y clasificación de los puestos de trabajo a la Mesa de Negociación”.

*(STS de 2 de febrero de 2006. Sala 3ª, Secc. 7ª. F. D. 1º Magistrado Ponente Sr. Díaz Delgado. Ar. 772)*

## XVIII. PERSONAL

### EXTENSIÓN DE SENTENCIAS FIRMES

El artículo 110 LJ exige para la extensión de efectos de las sentencias firmes en cuestiones de personal, que sean idénticas las situaciones jurídicas de los interesados y de los favorecidos por el fallo.

“El artículo 110 de la Ley 29/1998 establece respecto de las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada cuando concurra como primera circunstancia que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos en el fallo, teniendo en cuenta que la disposición transitoria cuarta de la Ley 29/1998 establece que la ejecución de las sentencias firmes dictadas después de la entrada en vigor de dicha Ley se llevarán a cabo según lo dispuesto en ella.

Así, la Ley se preocupa de advertir que, en ningún caso, se podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme, pues lo

contrario supondría desvirtuar la naturaleza de esta forma de entender la ejecución de la sentencia, ya que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica.

En el presente caso no existe la identidad de situaciones jurídicas necesarias para que pueda procederse a la extensión de efectos pretendida, puesto que a diferencia de lo que sucede en el caso de la funcionaria favorecida por la sentencia cuya extensión de efectos se reconoce en los Autos recurridos y que solicitó oportunamente de la Administración el disfrute de sus vacaciones anuales correspondientes al año 1996 y días de asuntos particulares, antes de que el mismo concluyera, en el caso de la funcionaria que solicita la extensión de efectos no hay constancia de que ésta haya solicitado en ningún momento a la Administración el disfrute de las vacaciones anuales correspondientes a 1997, ya que, como subraya el Abogado del Estado, el carácter anual de las vacaciones retribuidas vincula necesariamente su disfrute al propio año al que las mismas se refiere, por lo que el interesado debe comunicar a la Administración las fechas en las que pretende disfrutarlas antes de que concluya el período anual correspondiente y ello se deduce de lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Texto articulado de 7 de febrero de 1964 y en las Instrucciones de 21 de diciembre de 1983) y 27 de abril de 1995.

En consecuencia y frente al criterio mantenido por los Autos recurridos, la parte interesada en la extensión de efectos de la sentencia ni solicitó ni tan siquiera comunicó en ningún momento a la Administración durante el año 1997 las fechas en las que deseaba tomar sus vacaciones, a diferencia de lo que sucedió en el caso de la funcionaria favorecida por la sentencia, lo que hace inadecuada la identidad de la situación jurídica de la parte recurrida, que no se ha personado en forma, con la situación jurídica en la que se encontraba en el momento de la interposición del recurso la parte favorecida por el fallo cuya extensión de efectos se pretende.

Este criterio es coherente con el reconocido en las precedentes sentencias de esta Sala y Sección de 12 de enero de 2004, 27 de enero de 2004, 10,13 y 23 de febrero de 2004, 25 de mayo de 2004 y 13 de septiembre de 2004, que subrayan como el artículo 110.1 a) de la Ley 29/98 es terminante a este respecto y exige que sean, no semejantes, ni parecidas, similares o análogas, sino idénticas las situaciones respecto de las que se pretende la extensión de efectos de la sentencia. Por tanto, es preciso operar con extremo cuidado a la hora de comprobar si existe o no esa identidad y tal requisito debe entenderse en sentido sustancial. Es decir, la Ley de la Jurisdicción está pidiendo que sean las mismas las circunstancias de hecho y las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro, pues lo único que estamos haciendo es cumplir lo que en dicho precepto, concretamente, en su apartado 1 a) se establece: que sólo cabe esa extensión cuando las situaciones jurídicas sean idénticas. Así, pues, una vez apreciado que no lo son, no hacen falta ulteriores consideraciones para concluir que he-

mos de estimar el primero de los motivos formulados por el Abogado del Estado y, habiendo lugar al recurso de casación, anular los Autos de 11 de marzo de 2002 y 14 de septiembre de 2002, confirmatorio del anterior, resolviendo que no procede la extensión de efectos de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de mayo de 2000, dictada en el recurso 973/1997”.

*(STS de 22 de febrero de 2006. Sala 3ª, Secc. 7ª. F. D. 3ª, 4ª y 5ª, Magistrado Ponente Sr. González Rivas. Ar. 796)*

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### SUSPENSIÓN DE ACTOS TRIBUTARIOS

La legislación autoriza a suspender la ejecución del acto con dispensa total o parcial de garantías, cuando dicha ejecución pudiera causar perjuicios de difícil o imposible reparación.

“Para comprender mejor el régimen de suspensión de los débitos tributarios por interposición de recursos y reclamaciones en vía administrativa, es muy conveniente analizar brevemente su evolución histórica, porque así se pueden interpretar más acertadamente las normas aplicables al caso de que se trata.

a) Un hito fundamental fue la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, cuyo art. 116 dispuso: «(La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la Autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender de oficio o a instancia de la parte la ejecución del acuerdo recurrido en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación». Nótese que no habla de garantías, pero obviamente no las excluía. Esta Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se cuidó en su Disposición Final Tercera de respetar la especialidad de las reclamaciones económico administrativas y así preceptuó: «Por la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda se redactará y propondrá a la aprobación del Consejo de Ministros, en el plazo de un año, un nuevo Reglamento de las Reclamaciones económico-administrativas, ajustado a las prescripciones de la presente Ley, sin perjuicio de las especialidades que exija la peculiaridad de esta materia.

b) El nuevo Reglamento fue aprobado por Decreto 2083/1959, de 26 de noviembre, con ánimo y carácter omnicompreensivo, es decir, sin dejar resquicio alguno a la aplicación subsidiaria de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y por ello reguló en su art. 83, «(Sus-

pensión y caución», con carácter general, esta materia, estableciendo en su apartado 1, lo siguiente: «los órganos competentes para conocer de las reclamaciones podrán acordar, a instancia del interesado, que se suspenda la ejecución del acto administrativo impugnado mientras dure la total sustanciación del procedimiento económico-administrativo, exigiendo en todo caso la constitución de garantía» y acto seguido, en su apartado 5, dispuso que la caución consistirá: a) En un depósito en dinero efectivo o en valores públicos o equiparados a éstos en la Caja General de Depósitos o sus sucursales o, en su caso, en la Corporación Local interesada. b) En una fianza solidaria, prestada por un Banco inscrito en la Comisaría de la Banca Privada». Este párrafo, letra b), fue modificado por Decreto 2174/1973, de 17 de agosto y quedó redactado de la siguiente manera: «b) En un aval o fianza solidaria, prestada por un Banco o Banquero registrado oficialmente o por una Caja de Ahorros sujeta a la inspección del Banco de España».

Es incuestionable, pues, que según el Reglamento de 1959 la suspensión sólo se podía conceder previa aportación de alguna de las garantías administrativas reglamentarias, estándole vedado a los Tribunales Económicos Administrativo la concesión de la suspensión fuera de estos límites.

La experiencia en la aplicación de estos preceptos puso de relieve la presión constante sobre el Reglamento para que se pudiera aportar garantía distinta e incluso conceder la suspensión sin garantías si el ingreso o el cobro por vía ejecutiva podía producir perjuicios irreparables b de difícil reparación al contribuyente, supuesto admitido por el arto 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, pero no por el Reglamento de 1959 mencionado. De hecho, el TEAC dictó algunas resoluciones en las que contempló la posibilidad de otorgar la suspensión sin exigencia de garantía al amparo del art. 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, vigente el Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo de 26 de noviembre de 1959, por considerar que dicha Ley tenía carácter supletorio, toda vez que el Reglamento se dictó en cumplimiento de la Disposición Final Tercera de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

c) La Ley 391/1980, de 5 de julio de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, dispuso en su Base Tercera: «El procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, en sus diferentes instancias, se adaptará a las directrices de la Ley de Procedimiento Administrativo (se refiere a la de 17 de julio de 1958), con especial observancia de las normas siguientes: a) La ejecución del acto administrativo impugnado se suspenderá a instancia del interesado, si en el momento de interponerse la reclamación se garantiza en la forma que reglamentariamente se determine el importe de la deuda tributaria».

d) El Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, que articuló la Ley 391/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico Administrativo, dió cumplida solución a dos puntos conflictivos y así: a) En

su art. 22 sustituyó la facultad discrecional para suspender por la obligación jurídica de los Tribunales Económico-Administrativos y correlativo derecho de los recurrentes a la suspensión del ingreso, si se aportaba alguna de las garantías que se determinarían en forma reglamentaria. b) Este mismo precepto terminó con la debilidad del artº 83 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas de 26 de noviembre de 1959, dictado de acuerdo con los principios y normas fundamentales de la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo que, pese a ello, sólo permitía la suspensión si se aportaba alguna de las garantías establecidas, frente al arto 116 de esta Ley, que era mucho mas amplio y comprensivo, en la medida que no condicionaba la suspensión a la aportación de garantías, sino a la existencia de daños irreparables o de difícil reparación, y por ello reiteró, ahora con rango de Ley, al ajustarse a la Base Tercera de la Ley 39/1980 que «la ejecución del acto administrativo impugnado se suspenderá a instancia del interesado si en el momento de interponerse la reclamación se garantiza, en la forma que reglamentariamente se determine, el importe de la deuda tributaria».

El art. 81, Ap. cuarto, del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto reguló las garantías admisibles, de modo sustancialmente igual a las reguladas en el artículo 83.5 del anterior Reglamento de 26 de noviembre de 1959, garantías que se caracterizaban por su solvencia, liquidez y sencillez de ejecución.

e) Transcurrido un cierto tiempo desde que se promulgaron la Ley 39/1980, de Bases del Procedimiento Económico-Administrativo, el Real Decreto Legislativo 2795/1980 y el Reglamento aprobado por Real Decreto 1999/1981, el Legislador se quiso hacer eco de la aspiración sentida por los contribuyentes relativa a la admisión de garantías distintas de las reguladas en el artº 81, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo, aprobado por Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto, que sólo admitió aval o fianza solidaria de entidades de crédito, depósito en dinero o en valores públicos en la Caja General de Depósitos o fianza de dos contribuyentes para debitos inferiores a 100.000 pesetas.

Muchos contribuyentes ante la imposibilidad de conseguir avales de entidades de crédito, ofrecían garantías distintas, principalmente hipotecas sobre inmuebles o prendas sin desplazamiento sobre su maquinaria, elementos de transportes, etc.

La respuesta a esta petición vino dada por una norma de rango legal, concretamente por la Ley 25/1995, de 20 de julio, de Modificación parcial de la Ley General Tributaria, que redactó de nuevo el artº 22, Ap. 2, con el siguiente texto: «2. Cuando el interesado no pueda aportar las garantías necesaria para obtener la suspensión a que se refiere el apartado anterior (depósito de dinero o valores públicos, aval o fianza solidaria de entidades de crédito o sociedades de garantía recíproca y fianza de contribuyentes en deudas de cuantía muy limitada), el Tribunal podrá decretar la suspensión, pre-

via prestación o no de garantías según se determine reglamentariamente si la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

A los efectos de este apartado, las garantías podrán consistir en hipoteca inmobiliaria, hipoteca mobiliaria, prenda con o sin desplazamiento, fianza personal y solidaria, y cualesquiera otra que se estime suficiente».

El nuevo Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo desarrolló el precepto legal anterior, en su art. 76, regulando un procedimiento especial para la suspensión del ingreso de las liquidaciones impugnadas, aportando garantías distintas a las establecidas para la denominada suspensión automática, obligatoria para la Administración.

f) La aspiración de los contribuyentes de conseguir la suspensión, sin prestar garantía alguna, cuando no se pudieran aportar y el ingreso de la liquidación impugnada originase perjuicio de imposible o difícil reparación, fue también reconocido por la Ley 25/1995, de 20 de julio y desarrollado por el art. 76. Ap. 2. del nuevo Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, de 1 de marzo de 1996.

En este caso, la decisión de los Tribunales Económico-Administrativos es discrecional, atendiendo de una parte al perjuicio alegado, que será apreciado por la Administración en sus justos términos, y de otra parte al riesgo de insolvencia del deudor tributario, pues no debe olvidarse que la tutela judicial cautelar afecta no sólo al contribuyente, sino también a su legítimo acreedor tributario.

La Ley 1/1998, de 26 de febrero de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, ha regulado definitivamente esta cuestión al disponer en su art. 30, Ap. 1, que «el contribuyente tiene derecho, con ocasión de la interposición del correspondiente recurso o reclamación administrativa, a que se suspenda el ingreso de la deuda tributaria, siempre que aporte las garantías exigidas por la normativa vigente a menos que, de acuerdo con la misma, proceda la suspensión sin garantía».

g) Por último, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria, al regular en su art. 233 la suspensión de la ejecución del acto impugnado en vía económico-administrativa, establece, en su apartado 2, la suspensión automática de la ejecución del acto impugnado si se garantiza el importe de dicho acto exclusivamente con las garantías previstas (depósito de dinero o valores públicos; aval o fianza de carácter solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o certificado de seguro de caución; fianza personal y solidaria de otros contribuyentes para los supuestos que se establezcan). Cuando el interesado no pueda aportar las garantías necesarias para obtener la suspensión automática, el apartado 3 permite acordar la suspensión previa presentación de otras garantías que se estimen suficientes, y en el apartado 4 autoriza a suspender la ejecución del acto con dispensa total o parcial de garantías cuando dicha ejecución pudiera causar perjuicios de difícil o imposible reparación».

*(STS de 2 de diciembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 2ª, F. D. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Martínez Micó. Ar. 1393).*

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

### SISTEMAS GENERALES

La valoración del suelo destinado a sistemas generales estatales puede hacerse conforme a la clase de suelo en que va a asentarse.

“El recurso contiene un único motivo de casación que se articula al amparo del apartado d) del número 1 del art. 88 de la Ley de Jurisdicción por inaplicación del artículo 12 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, así como la doctrina del Tribunal Supremo recogida en las Sentencias que cita y a tenor de las cuales la valoración del terreno destinado a sistema general como el litigioso debió hacerse partiendo de su naturaleza urbanizable, habida cuenta que su clasificación como suelo rústico no se corresponde con la solución integrada del planeamiento, sin que de dicha doctrina jurisprudencial se pueda concluir que para ello sea necesario que el sistema general se destine únicamente «a completar la estructura básica del municipio», no siendo de aplicación a un sistema autonómico, ya que del citado art. 12 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 se desprende que lo inherente a todo sistema general es que se trata de infraestructuras o instalaciones básicas para la vida colectiva, y por ende, al servicio de la población ya sea esta municipal, insular o comarcal y cita en apoyo de lo anterior las Sentencias de veintitrés de mayo de dos mil y treinta de enero de dos mil uno. El motivo no puede prosperar. El suelo que se expropió como expuso la Sentencia recurrida era suelo rústico tal como lo clasificó el Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria de 1989 incluido en el interior del Paisaje Protegido de Tafira C-24 afectado por el Plan Especial de Protección Paisajística del Paisaje Protegido de Tafira, declarado como tal por la Ley 1211994, de 19 de diciembre del Parlamento de Canarias reguladora de los espacios naturales de la Comunidad Autónoma y vigente en el momento de la expropiación, y en el cual los únicos usos permitidos eran las explotaciones agropecuarias, restauración vegetación, uso residencial preexistente y actividad cinegética y esta afirmación la hace la Sentencia con cita del informe pericial que obra en los autos el que al folio 17 del mismo se lee entre los usos prohibidos en ese espacio el enunciado «como nuevas vías de comunicación, excepto; los caminos y pistas agrícolas, las obras relacionadas con la variante de Tafira y su conexión con la circunvalación a Las Palmas (de no existir más alternativas técnicas de trazado que atravesar parte del Paisaje Protegido)».

Es decir que no es posible tomar en consideración la pretendida valoración del suelo de que se trata como suelo urbanizable por estar destinado a un sistema general tal y como tiene declarado esta Sala, porque para que ello sea posible en relación con el suelo no urbanizable, es preciso que el sistema general viario en el que se vaya a integrar ese suelo sea de los recogidos

en la trama urbana del Plan General y tenga la condición que le atribuye la jurisprudencia de esta Sala en orden a crear ciudad, condición que no se cumple en este supuesto en el que ese vial es una variante que está fuera del núcleo urbano y que conexas con la circunvalación de Las Palmas de Gran Canaria. Así resulta de los planos que obran en el informe pericial que aparece en los autos donde se observa la naturaleza evidentemente agrícola del suelo que carece de cualquier servicio aun cuando limite en uno de sus extremos con un barrio que si posee los mismos de modo que trazado el vial el suelo no va a perder su condición de tal y ya no sólo por su situación sino por gozar de la condición de especialmente protegido que posee y que no puede variar a los efectos que se pretende.

Ello sin perjuicio de que el motivo no pueda sustentarse en el arto 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, derogado y si en la jurisprudencia que invoca.

En consecuencia el motivo y el recurso deben desestimarse”.

*(STS de 14 de diciembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 6ª. F. D. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Martínez-Vares García. Ar. 1379).*