

# 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 SOCIALES. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

## Tribunal Supremo (\*)

### I. ACTO ADMINISTRATIVO

#### DOCUMENTOS PÚBLICOS

Los documentos públicos expedidos por funcionarios que actúan en el ejercicio de sus cargos hacen prueba, aun en contra de tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de este, y ello con independencia de que la Administración de que se trate sea o no parte en el pleito.

“En el segundo motivo se alega la infracción de los artículos 596 y 597 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 (aquí aplicable por razón cronológicas), al no haber dado la Sala de instancia el valor correspondiente a determinados documentos públicos.

Este motivo debe ser estimado.

En efecto al hablar de la justificación de la necesaria ocupación de la ribera del mar por el Paseo Marítimo cuya construcción se pretende, dice literalmente la Sala:

---

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

“Tampoco puede ser tomada en consideración, por ultimo. la documental que a estos efectos ha sido recabada del propio Ayuntamiento de Santa Susana en período de prueba, ya que al ser dicha entidad local la parte actora del pleito, la misma, carece de la imparcialidad necesaria como tal medio de prueba».

No especifica la Sala qué prueba documental concreta es la referida, pero debe ser la que como documental VIII solicitó la parte actora en período de prueba, y que fue admitida. En ella se solicitaba del Ayuntamiento copia compulsada de ciertos planos del Plan General de 1982 y del Plan Especial de 1993, obrantes en el Ayuntamiento, los cuales fueron en efecto enviados, con oficio remisorio de fecha 11 de Abril de 2003.

Ahora bien; la denegación del valor probatorio a esos documentos por el hecho de ser expedidos por el Ayuntamiento de Santa Susana, que era y es la parte actora, infringe los preceptos citados, pues ninguna norma limita la eficacia probatoria de los documentos públicos expedidos por una Administración, por el hecho de que esa Administración sea parte demandante en un pleito; por la misma razón habrían de carecer de valor en los casos en que esa Administración sea parte demandada, lo que ocurre siempre.

Tales documentos públicos son expedidos por funcionarios que obran en el ejercicio de su cargo y hacen prueba aun en contra de tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste (artículo 1218 del Código Civil), y ello con independencia de que la Administración de que se trate sea o no parte en el pleito.

Procede por ello acoger este motivo, por infracción de los preceptos citados, declarar haber lugar al recurso de casación, revocar la sentencia impugnada y resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate. (artículo 95.1-d) de la L.J. 29/98.”

*(STS de 11 de febrero de 2009. Sala 3ª, Sec. 5ª. F.D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 2955).*

## II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

### MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS

En su condición de entidad local que gestiona la red de alcantarillado intermunicipal, es sancionada por la Confederación Hidrográfica por realizar vertidos sin autorización desde la red de saneamiento al cauce de un río, sin perjuicio de que la contaminación proceda de vertidos de empresas a la citada red de alcantarillado.

“Respecto a las cuestiones suscitadas sobre a falta de fundamento de la responsabilidad porque los vertidos han sido realizados por las empresas del

polígono Juncaril y no por la mancomunidad sancionada, porque no concurre relación de causalidad por la intervención de un tercero: la empresa que realiza el vertido, y porque no puede imputarse responsabilidad alguna a la mancomunidad, pues no es la titular de la red de saneamiento, que corresponde a los Ayuntamientos, también el recurso ha de ser desestimado.

La recurrente es una mancomunidad de municipios que es una Entidad local, como expresamente dispone el artículo 3.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local. El indicado precepto establece que *“son Entidades locales territoriales (... ) d) Las mancomunidades de Municipios”*. Pues bien, estos entes territoriales tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos, en este sentido, han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento (artículo 44.2 de la indicada Ley de Bases). Sus competencias vienen establecidas en el artículo 4 de la misma Ley, en relación con sus Estatutos.

Sucintamente determinada la naturaleza de la recurrente como entidad local, debemos señalar que es cierto que la mancomunidad recurrente no realiza efectivamente actividad alguna que pueda generar residuos que posteriormente integren los vertidos por los que sanciona el acto administrativo recurrido. Y es cierto, igualmente, que la titularidad de la red de alcantarillado corresponde a cada Ayuntamiento correspondiente, si bien no puede olvidarse que la mancomunidad recurrente gestiona el citado servicio y solicita la autorización de vertido.

Así es, la recurrente reconoce, en el escrito de demanda, que entre sus competencias *“se encuentra la del saneamiento del Polígono Juncaril”*, pero añadiendo que gestiona los servicios cuya titularidad no es suya. Igualmente, consta en el expediente administrativo, según sus propias alegaciones presentadas, que redactó el Proyecto *“Colector para la reorganización del drenaje en el polígono industrial Juncaril”* en julio de 2003. También consta, a tenor del resultado que arroja la prueba practicada en este recurso, que la autorización de vertido, posterior a los hechos sancionados, ha sido solicitada y concedida a la recurrente en los términos que consta en la Resolución de 3 de noviembre de 2006 del Presidente de la Confederación asumiendo la propuesta del Comisario de Aguas, remitida a esta Sala. Y, en fin, que el ilícito administrativo por el que se sanciona es el que nos describe el artículo 116.3.f) del ya citado TR de la Ley de Aguas de 2001 que tipifica *“los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente”*, de modo que la conducta sancionada es el vertido directo al cauce del río sin autorización del organismo de cuenca y no el vertido de las empresas a la red de saneamiento.

No obstante lo anterior, no está de más añadir que no corresponde, tras la reforma por RD Ley 4/2007, de 13 de abril del TR de la Ley de Aguas de

2001, a la Confederación sino a la Mancomunidad recurrente la autorización de los vertidos indirectos. correspondiendo al citado organismo de cuenca los vertidos directos al cauce del río procedentes del colector final que recoge las aguas residuales. De manera que la distinción -ahora aplicable mediante la citada modificación de 2007 y no vigente cuando suceden los hechos que se sancionan- entre los vertidos indirectos y los directos, atribuye la autorización de estos últimos -directos al demanio hidráulico- a la Confederación Hidrográfica, y de los primeros -los indirectos a través de las redes de colectores municipales- corresponden al Órgano autonómico o local competente. En este sentido, el artículo 101.2 del TR de la Ley de Aguas dispone que *“las autorizaciones de vertido corresponderán a la Administración hidráulica competente, salvo en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas. en los que la autorización corresponderá al órgano autonómico o local competente”*.

Por lo demás, las referencias a la responsabilidad por funcionamiento normal o anormal de la Administración no guardan relación con el caso examinado en el que la resolución impugnada se dicta en el ejercicio de la potestad sancionadora y no por los daños causados en el ejercicio de su actividad”.

*(STS de 7 de mayo de 2009, Secc. 5ª. F.D. 4º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella. Ar. 3111)*

### III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### NORMAS PROBATORIAS DE LA LEGISLACIÓN CIVIL

La presunción de legalidad del acto administrativo no implica el desplazamiento de la carga de la prueba. Dicha presunción únicamente impone la carga de recurrir la resolución administrativa, pudiendo basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos que sirven de presupuesto fáctico al expreso acto.

“De manera que cada parte ha de soportar la carga de la prueba de los elementos fácticos de la norma en que se basa su pretensión, regla atemperada por el criterio de la mayor facilidad y disponibilidad de una de las partes en la aportación de la prueba concreta (artículo 217.7 de la LEC).

La regla anterior es de aplicación efectiva al recurso contencioso administrativo, si bien podemos advertir alguna modulación en la evolución de su aplicación en los términos que pasamos a exponer.

En el proceso contencioso administrativo se venía aplicando la regla consistente en que correspondía únicamente al actor la prueba de los hechos en

los que fundaba su pretensión, por lo que la jurisprudencia, de modo más o menos unánime, fundándose en el carácter revisor de esta jurisdicción y la presunción de validez de los actos administrativos que consagraba el artículo 45 de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, declaraba que quién afirmaba que el acto administrativo impugnado era ilegal asumía la carga de la prueba, independientemente del carácter constitutivo o impositivo de los hechos sobre los que se sustenta la pretensión.

Ahora, sin embargo, la jurisprudencia de esta Sala viene declarando que al recurso contencioso-administrativo son de aplicación las normas probatorias de la legislación civil. Señalando al respecto que la presunción de legalidad que corresponde al acto administrativo, ex artículo 57 de la Ley 30/1992, no implica, en modo alguno, el desplazamiento de la carga de la prueba, pues dicha presunción únicamente impone la carga de recurrir en sede judicial la resolución administrativa, pudiendo obviamente basarse la impugnación en la falta de prueba de los hechos que sirven de presupuesto fáctico al expresado acto.

El principio de presunción de validez del artículo 57.1 de la Ley 30/1992, por tanto, significa únicamente que ha de entenderse transferida al destinatario de la resolución la carga de impugnar los actos de la Administración, para evitar que esa presunción de ser conforme a Derecho los convierta en inmunes ante la pasividad que supone el transcurso de los plazos impugnatorios. La presunción de que los actos administrativos se acomodan a la legalidad no altera, sin embargo, las reglas de distribución de la carga de la prueba que fija el artículo 217 de la LEC, ni supone otorgar presunción de certeza a los hechos que en las resoluciones de la Administración se declaren probados.

Además, aún cuando las normas de aplicación establezcan expresamente una presunción de veracidad, ello no comporta que puedan considerarse demostrados, de modo irrefutable, los hechos sobre los que se asienta la resolución administrativa, ni que se sustraiga a la potestad del órgano judicial efectuar la correcta aplicación en la distribución de la carga de la prueba.

Llegados a este punto, una vez delimitado el alcance del artículo 217 de la LEC en el recurso contencioso administrativo, nos corresponde determinar si la Sentencia impugnada ha ignorado o no la exigencia de observar la distribución de dicha carga probatoria. Y en el presente caso efectivamente se advierte la infracción de dicha carga por las razones que a continuación se expresan.

La Sentencia que se recurre, como reflejamos en el primer fundamento, estima el recurso porque la Comunidad Autónoma, ahora recurrente, no acompañó el proyecto técnico que obtuvo licencia del Ayuntamiento de Pinos Genil, ni el Estudio de Detalle, ni ha propuesto prueba pericial para «acreditar la realidad de los informes técnicos en que se basa», teniendo en cuenta que los hechos fueron negados por la parte recurrente.

Se atribuye, por tanto, a la Administración demandada la carga de acreditar los hechos sobre los que se sustenta el acto administrativo impugnado, sin

reparar que el contenido del expediente administrativo, en este caso, proporciona el respaldo probatorio a la resolución cuya legalidad se cuestiona y que la mera negación de los hechos en el escrito de demanda no traslada a la Administración la carga de acreditar nuevamente los hechos ni sitúa a la Administración en el trance de probar mediante una prueba pericial que lo que establecen los reiterados informes técnicos que constan en el expediente administrativo sea cierto, como impone la Sentencia impugnada. Se viene a establecer, de este modo, una suerte de conformación, comprobación, ampliación y refrendo en sede jurisdiccional de cuanto consta en el procedimiento administrativo que contradice las reglas de la carga de la prueba a que nos venimos refiriendo.

En definitiva, el Tribunal «a quo» atribuye las consecuencias de la falta de la prueba a una parte a la que no le corresponde ni, por tanto, debe soportar las consecuencias derivadas de una carencia probatoria. En este sentido, el 'acto administrativo con el sustento demostrativo que consta en el expediente administrativo, en el que se suceden los informes técnicos sobre elementos fácticos relevantes para la decisión administrativa, esto es, los relativos a los patios ingleses y el exceso de alturas de la construcción, despeja las incertidumbres sobre los hechos en que se asienta la resolución, por lo que ha de corresponder a la parte recurrente desvirtuar, no simplemente negar, la prueba: contenida en el expediente administrativo.

La Sala de instancia debió, en suma, comprobar, primero, y comparar, después, el soporte probatorio de parte y, en su caso, si concurría incertidumbre sobre los hechos y a quién le era imputable, al no hacerlo así incurre en la infracción del artículo 217 de la LEC lo que conduce a la estimación del motivo invocado”.

*(STS de 12 de febrero de 2009. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 4º, 5º y 6º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella. Ar. 3219).*

#### IV. BIENES PÚBLICOS

##### DESLINDE DE VÍAS PECUARIAS

Frente a las pretensiones de la Administración, el TS declara que a partir de la Ley 4/99 de modificación de la Ley 30/92, los procedimientos de deslinde están sujetos a un plazo máximo de resolución y notificación, cuyo incumplimiento provoca la caducidad del mismo.

“El motivo descansa en el argumento de que el instituto de la caducidad es incompatible con la naturaleza jurídica del procedimiento de deslinde de vías pecuarias que ‘son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que el deslinde (configurado como un procedimiento tendente

a la recuperación de esos bienes) nunca puede ser susceptible de caducidad. Y se completa con la cita de sentencias del Tribunal Supremo que se dicen infringidas.

Este motivo debe ser rechazado.

La doctrina jurisprudencial referente a la no caducidad de los procedimientos de deslinde de bienes de dominio público marítimo terrestre, expresada en sentencias del Tribunal Supremo de 31 de Marzo de 2004, (casación 5371/01), de 19 de mayo de 2004 (casación núm. 1957/02) y de 2 de Junio de 2004 (casación núm. 5086/02), se refieren a un caso en que la legislación aplicable (que era la Ley 30/92, en su redacción originaria, y la específica del dominio público marítimo terrestre) no establecía un plazo máximo para la resolución del expediente: todo el argumentario de la sentencia de 31 de Marzo de 2004 (casación 5371/01) arranca de esa premisa, que es rigurosamente inaplicable al caso de autos.

En efecto, en el caso de autos hay una norma con rango de ley (la autonómica 17/1999, de 28 de Diciembre, de adecuación de los procedimientos administrativos a la Ley estatal 4/99, de 13 de Enero, de modificación de la Ley 30/92, de 26 que específicamente prevé un plazo máximo para resolver y notificar la resolución de los procedimientos administrativos incluidos en el Anexo de la Ley (artículo 40). en concreto, el de 18 meses para el procedimiento ordinario de deslinde de vías pecuarias referido en el Decreto autonómico 155/98. (punto 9.4 del Anexo de la Ley 17/99).

Establecido ese plazo por norma con rango de Ley (rango necesario para fijar un plazo máximo superior al de seis meses, según el artículo 42.2 de la Ley estatal 30/92), ninguna duda cabe de que su incumplimiento produce la caducidad del procedimiento. al establecerlo así su artículo 44.2.

Pues obsérvese que este precepto, después de la reforma operada por Ley 4/1999, de 13 de Enero en la Ley estatal 30/92, no habla, como el anterior artículo 43.4, de procedimientos iniciados de oficio «no susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos», sino, pura y simplemente, de procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras «o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen», lo que permite referir la naturaleza y efectos del procedimiento no a la ciudadanía en general sino a la persona concreta afectada por la actuación administrativa; en el presente caso, a la mercantil demandante, que ve cómo el deslinde impugnado dibuja una vía pecuaria demanial en terrenos que ella cree de su propiedad.

Ninguna razón hay, por lo tanto, para dejar de aplicar a este procedimiento de deslinde, perjudicial para la mercantil actora, la caducidad que de forma tan clara proclama hoy el artículo 44.2 de la Ley 30/92. en la redacción operada por la Ley 4/99, que es aplicable al procedimiento de deslinde de referencia, que se inició en fecha 18 de Abril de 2001.

*(STS de 28 de enero de 2009. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 3215).*

## V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA

La propuesta de LIC, en la medida en que produce efectos jurídicos y materiales, obligando a la Comunidad Autónoma a adoptar medidas de protección adecuadas que pueden afectar al derecho de los propietarios de los terrenos incluidos, es susceptible de impugnación independiente.

“La cuestión nuclear en cuanto al tema de fondo versa, pues, sobre la calificación jurídica que merece ese acto o resolución de la Junta de Andalucía (cuya fecha se desconoce pero que en todo caso es anterior a la presentación del escrito de interposición del recurso en la instancia, el 24 de marzo de 2006), acto insertado en el procedimiento de aprobación de los LIC en la región biogeográfica mediterránea y que culminó con la aprobación definitiva por Decisión 2006/613 de la Comisión Europea, de 19 de julio. *Acto de trámite cualificado*, por concurrir en él las circunstancias previstas en el artículo 25.1 de la LJCA, y por lo tanto impugnabile, como sostiene el recurrente, o *acto de trámite no susceptible de impugnación jurisdiccional*, como propugna la Administración demandada y aceptó la Sala de instancia. Por tanto, el debate queda centrado en torno al examen sobre la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 25.1 de la LJCA para la impugnación de los actos de trámite: que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto; que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, o que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Ya adelantamos que hemos de estimar el presente recurso de casación.

Y no porque sea acertado el argumento de la parte recurrente acerca de que la actividad realmente sustantiva en el procedimiento de aprobación de los LIC sea la llevada cabo por las Comunidades Autónomas al seleccionar ámbitos en su territorio, mientras que la comprobación por Comisión, dado que únicamente realiza funciones de comprobación de suficiencia, tendría un carácter de convalidación de las listas autonómicas. Esta interpretación, que minimiza las funciones de la Comisión respecto de ámbitos propuestos por las Comunidades Autónomas, no es correcta.

El propio ámbito territorial de Red Natura 2000, europeo, y la necesidad de que su configuración cumpla el requisito de «coherente», (según expresión utilizada en el artículo 3.1 de la Directiva 92/42CE SIC, coherencia que ha de predicarse respecto de todos los Estados obligados a su cumplimiento), determina la necesidad de un examen de conjunto de las propuestas remitidas por cada Estado en función de las diferentes regiones biogeográficas previstas en la Directiva. Este examen conjunto de los LIC está ausente, por definición, en las propuestas elaboradas por cada Comunidad Autónoma, que se confeccionan de forma independiente por cada una de ellas.

Por otra parte, el propio objetivo de la Red y el hecho de que los hábitats naturales y de especies no tengan indefectiblemente que coincidir con las divisiones territoriales-administrativas entre las diferentes Comunidades Autónomas, siendo habitual la existencia de hábitats compartidos por varias de ellas, determina la necesidad de una coordinación superior en aras de esa coherencia que, a nivel nacional, se efectúa por el Ministerio de Medio Ambiente y, a nivel transnacional, por medio de la Comisión. Por tanto, no cabe restar importancia a la labor de la Comisión Europea, calificándola como de mera «validación» de las propuestas aprobadas por las CC AA. La propia Decisión aprobatoria de los ámbitos LIC en la región biogeográfica mediterránea, en su considerando 10, contiene un breve resumen de las labores de comprobación y concertación llevadas a cabo con los Estados miembros del que se deduce la complejidad de esta labor, así como la conveniencia de su aprobación, a pesar de reconocerse incompleta, para no demorar por mas tiempo, la aprobación de la primera lista de LIC en esta región biogeográfica. Todo esto lleva a rechazar que las propuestas que aprueban las CC AA sean vinculantes para la Comisión Europea, o que la propuesta de LIC aprobados por la Junta de Andalucía decida directamente o indirectamente el fondo del asunto, ya que la decisión definitiva solo será adoptada por la Comisión tras las funciones de comprobación indicadas.

Así se deduce con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 4.2, párrafos primero y tercero de la Directiva 92/43/CEE, donde se dispone que es la Comisión la que redactará un «proyecto de lista» y la que la aprobará.

No es, pues, esa razón (el alegado pero equivocado carácter de mera comprobación de la decisión de la Comisión) la que excluye que la elaboración de la lista por la Comunidad Autónoma sea un acto de mero trámite, y, por lo tanto, inimpugnable.

Sino que la razón es la de que los Estados miembros (en España, las Comunidades Autónomas) tienen la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas para los lugares que figuren en las listas nacionales remitidas a la Comisión, antes incluso de que ésta confeccione sus listas.

Así se deduce sin ninguna duda de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo de fecha 13 de Enero de 2005 (TJCE 2005, 11) (Sociedad Italiana Dragaggi y otros, cuestión prejudicial; asunto C-C 117/2003), donde el Tribunal declaró lo siguiente:

«El artículo 4. apartado 5. de la Directiva 92/43/CEE del Consejo. de 21 de mayo de 1992, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que las medidas de protección previstas en el artículo 6. apartados 2 a 4. de esta Directiva sólo son obligatorias por lo que respecta a los lugares que, de conformidad con el artículo 4. apartado 2. párrafo tercero. de la citada Directiva, están incluidos en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión de las Comunidades Europeas mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de dicha Directiva*». Pero declaró asimismo que de ello no se desprende que los Estados miembros no deban proteger los lugares a partir del momento en que los propo-

nen, con arreglo al artículo 4-1 de la Directiva, en la lista nacional que se remite a la Comisión, puesto que

*«En cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directivas 92/43, medidas de protección apropiadas. visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva. para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional».*

(Ésta es una consecuencia que el Tribunal extrae de la propia Directiva 92/43/CEE; por lo tanto, cuando la posterior Ley española 42/2007 dispone en su artículo 42.2, tercer párrafo, que desde el momento en que se envía al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos éstos pasarán a tener un régimen de protección preventiva, no está imponiendo algo novedoso, sino insistiendo en un régimen que estaba ya incluido, según el Tribunal, en la propia Directiva).

En consecuencia, la elaboración de las listas por las Comunidades Autónomas no es algo inocuo, algo que no produzca efectos jurídicos y materiales; no es una mera propuesta neutra, sino un acto administrativo que habilita y obliga a la propia Comunidad Autónoma a adoptar medidas de protección adecuadas» para los lugares incluidos; se trata de un acto que, siendo una propuesta, *pone una condición necesaria y suficiente* para crear en la Comunidad Autónoma la obligación de adoptar medidas de protección adecuadas, las cuales pueden quizá afectar a ciertos contenidos del derecho de los propietarios de los terrenos incluidos, razón por la cual la elaboración de las listas puede ser impugnada por los interesados al tener un contenido que excede de la pura ordenación o impulso del procedimiento.

La jurisprudencia de este Tribunal Supremo tiene ejemplos que pueden ilustrar lo que decimos. Uno de ellos es el de la aprobación inicial de los Planes de Urbanismo; también esa aprobación es un acto de trámite, y, por lo tanto, y en principio, inimpugnable; sin embargo, va acompañada de un efecto que puede perjudicar a los interesados, como es la suspensión de licencias para las áreas cuya régimen urbanístico se modifique (artículo 8.2 del Decreto-Ley 16/81 de 16 de Octubre y artículo 102.2 del Texto Refundido 1/1992, de 26 de Junio. Pues bien, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha admitido la impugnación de las aprobaciones iniciales precisamente por conllevar ese efecto de suspensión de las licencias.

En otra materia totalmente distinta (a saber, el del ámbito de la normativa sobre extranjería) este Tribunal Supremo ha admitido la impugnación del acto de iniciación de los procedimientos de expulsión (que es un típico acto de trámite) si propone el internamiento, por ser entonces una condición imprescindible, aunque no suficiente, para que el Juez de Instrucción pueda adoptar la medida cautelar de internamiento del expedientado (sentencias de 18 de Enero de 2007, casación 8916/2003; de 28 de Octubre de

2005, casación 3478/03 y 3796/2003 y de 12 de Mayo de 2006, casación 4345/2003, entre otras muchas).

Por lo tanto, hemos de estimar el presente recurso de casación, y, con revocación de los actos impugnados, ordenar que continúe la tramitación del recurso contencioso administrativo núm. 195/2006 ante la Sala de instancia, con los efectos dichos en el artículo 51.5 de la Ley Jurisdiccional 9/98 SIC, y ello por no concurrir la causa de inadmisión que aplicó la Sala de procedencia, al conllevar el acto impugnado unos efectos que exceden del puro trámite”.

*(STS de 11 de mayo de 2009. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 11º. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 3317)*

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### REGLAMENTO DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

El artículo 332 del R.D. 849/86 que omite el trámite de notificación de la propuesta de resolución al interesado, debe ser interpretado en concordancia con los artículos 18 y 19 del R.D. 1398/93, del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. El TS desestima la cuestión de ilegalidad planteada frente al citado artículo 332.

“En las presentes actuaciones se examina la cuestión de ilegalidad planteada por auto de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 3 de junio de 2008 (recurso contencioso-administrativo 840/02) en relación con lo dispuesto en el artículo 332 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Se plantea la cuestión de ilegalidad por entender la Sala de instancia que el artículo 332 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico no sólo omite el trámite de notificación de la propuesta de resolución al interesado sino que lo veda o impide, lo que supone una vulneración de lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Constitución sin que tal consecuencia pueda considerarse enervada por la previa notificación del pliego de cargos, y a que no es en éste sino en la propuesta de resolución donde se concreta la cuantía de la sanción, de manera que al omitirse la notificación de ésta se vulnera el derecho del afectado a conocer la cuantía de la sanción que se le puede imponer antes de que se dicte la resolución que pone fin al procedimiento sancionador. Ya hemos visto (antecedente primero) las razones que expuso la Sección 2ª de Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 18 de septiembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 840/02)) para anular la sanción impuesta. Y también hemos dejado reseñados (antece-

dente segundo) los motivos que, siguiendo la misma línea de razonamiento de la sentencia, se exponen en el auto en el que se plantea la cuestión de ilegalidad. Pues bien, desde ahora queda anticipado que esta Sala del Tribunal Supremo no comparte los razonamientos contenidos en una y otra resolución y que, por tanto, la cuestión de ilegalidad habrá de ser desestimada.

Tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que el artículo 332 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico debe ser interpretado en concordancia con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Y es que, en efecto, debe tomarse en consideración no sólo que en lo que se refiere a la formulación de la propuesta de resolución aquel artículo 332 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico se remite a lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora sino que, antes de eso y con carácter más general, el artículo 327.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (según redacción dada por el Anexo-I del Real Decreto 1771/1994, de 5 agosto, de adaptación a la Ley 30/1992 de 26 noviembre, de determinados Procedimientos Administrativos, en materia de aguas, costas y medio ambiente) establece que *«El procedimiento para sancionar las infracciones previstas en el presente Reglamento será el regulado por el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, con las especialidades que se recogen en los artículos siguientes»*.

Una aplicación práctica de ese juego de remisiones la encontramos en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2007 SIC (casación para unificación de doctrina 231/2004), donde expresamente se recuerda que el artículo 327.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico remite a la regulación contenida en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y que este último, tras regular en su artículo 18 la propuesta de resolución, luego el artículo 19 concede a los interesados, tras la notificación de esa propuesta, un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento.

No procede que entremos aquí a examinar las particularidades del caso examinado en la sentencia que puso fin al litigio, pues es sabido que la finalidad de la cuestión de ilegalidad es únicamente la depuración del ordenamiento jurídico sin que la sentencia que la resuelva pueda en ningún caso modificar la situación jurídica derivada de la sentencia de instancia (artículo 126.5 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. Sólo nos detendremos a señalar que una cosa es que se anule la resolución sancionadora por no haber sido previamente notificada la propuesta de resolución al interesado, causándole indefensión, y otra muy distinta es concluir que la omisión del mencionado trámite de notificación viene determinada o es consecuencia directa de lo dispuesto en el precepto reglamentario cuya legalidad se cuestiona.

Frente a lo que razona la Sala de instancia al plantear la cuestión, hemos visto que el artículo 332 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico no excluye la notificación de la propuesta de resolución al interesado. Más bien al contrario, la interpretación concordada de ese precepto con lo establecido en los artículos 18 y 19 Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, lleva a concluir que, salvo en el supuesto específico a que se alude en el apartado 2 del citado artículo 19, la regla general es la establecida en el artículo 19.1, que impone como preceptiva la notificación de la propuesta de resolución seguida luego de un plazo para que el interesado pueda formular alegaciones.

Cuestión distinta es la que se aborda en la sentencia ya citada de 2 de octubre de 2007 SIC (casación para unificación de doctrina 231/2004), donde queda señalado que si el pliego de cargos notificado, en una fase anterior del procedimiento no contenía determinados datos y especificaciones que sí figuran luego en la propuesta de resolución, puede resultar vulnerado el derecho del expedientado a no sufrir indefensión pues lo que se le confiere tras la notificación de la propuesta es sólo un trámite de alegaciones y no de prueba. Pero este es, como decimos, un problema distinto -la defectuosa formulación del pliego de cargos- que no guarda relación con las razones aducidas en el auto en el que se cuestiona la legalidad del artículo 332 del Reglamento del Dominio Público.

Por las razones expuestas la cuestión de ilegalidad debe ser desestimada; y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.2 en relación con el artículo 72.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, el fallo de esta sentencia debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado. Por lo demás, la sentencia habrá de comunicarse a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (artículo 126.3) y no afectará a la situación jurídica derivada de la sentencia dictada en el litigio del que trae causa (artículo 126.5 de la propia Ley)".

*(STS de 2 de abril de 2009. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 1º, 2º y 3º. Magistrado Ponente . Sr. Calvo Rojas. Ar. 2860).*

## XIV. HACIENDA PÚBLICA

### PRESCRIPCIÓN

El TS en resolución de un recurso de casación para la unificación de doctrina, mantiene que el plazo prescriptivo de 4 años opera sobre el "dies ad quem", es decir sobre todos los plazos de prescripción abiertos y en curso. Por otro lado, las actuaciones de comprobación e investigación desplegadas por la

Inspección de Tributos, en el procedimiento de gestión tributaria, no tienen efecto interruptivo de la prescripción.

“Por su parte, la sentencia de 10 de mayo de 2004 decía que “esta Sala Tercera mantiene doctrina reiterada y completamente consolidada que excusa de la cita concreta de sentencias y autos, consistente en que los nuevos plazos de la prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación (art. 64.a) Ley General Tributaria) ... operan sobre el “dies ad quem”, de manera que, respecto, de la última redacción (la de la Ley 1/1998), el nuevo plazo prescriptivo de 4 años opera sobre todos los plazos de prescripción abiertos y en curso, y, así, en todos los casos en que el 1 de enero de 1999 (fecha de entrada en vigor del nuevo plazo -Disposición Final Séptima- Ley 1/1998, de 26 de Febrero) hubiera transcurrido el plazo de cuatro años contado desde el “dies a quo”, la prescripción se habrá producido, precisamente el 1 de enero de 1999, y en aquellos que hubiera transcurrido un plazo menor, prescribirá el derecho cuando después de esta fecha se cumpla el plazo de cuatro años, contados obviamente desde el “dies a quo”.

Contemplado el presente caso a la luz de la doctrina jurisprudencial expuesta, forzoso es concluir que el plazo prescriptivo que resulta aplicable en este caso es el de cuatro años pues no cabe duda que el término final del cómputo (resolución del TEAR de Valencia de 30 de marzo de 2001 y su notificación a la entidad recurrente el 10 de mayo de 2001) se ha producido bajo la vigencia de la normativa en la que regía el período cuatrimestral.

Una reiterada doctrina de esta Sala, de la que son exponente, entre otras, las sentencias de 25 de junio de 1987 9 de mayo; 25 de junio y 7 de noviembre de 1988; 6 de junio y 6 de octubre de 1989; 9 de mayo de 1990; 11 y 25 de marzo, 27 de noviembre y 11 de diciembre de 1991; 22 de abril y 17 de junio de 1995; 29 de enero de 1998; 22 de julio de 1999; 12 de diciembre de 2001 y 17 de abril de 2004, según la cual el principio de seguridad jurídica, al que en definitiva responde el establecimiento de plazos de prescripción de los derechos de la Administración a practicar o a recaudar liquidaciones tributarias, impone su aplicación al supuesto en que, pendiente una reclamación económico-administrativa, el órgano económico administrativo permanece inactivo durante un período superior a cuatro años, porque la interrupción de la prescripción, producida por el simple hecho de la presentación de la reclamación y reproducida cada vez que en ese procedimiento se produzcan alteraciones de las que el sujeto pasivo tenga conocimiento formal, no puede amparar la inactividad total y absoluta del órgano encargado de resolver la reclamación durante un período de tiempo susceptible de determinar los efectos extintivos que la prescripción produce; cuando por causas ajenas a la reclamante, transcurren más de cuatro años sin que el Tribunal haya dado impulso a la reclamación o la haya resuelto, ni la interesada haya realizado ningún otro acto interruptivo del plazo, se consuma la prescripción del derecho que se está ejercitando, sin que

la circunstancia de haber permanecido bajo la competencia de un TEAR o del TEAC obste a la entrada en juego del instituto de la prescripción. Promovida la acción sin que el Tribunal impulse o resuelva el procedimiento, ni la interesada inste nada acerca de él, durante el plazo de cuatro años, prescribe el derecho de la Hacienda a la determinación de la deuda tributaria, circunstancia que, conforme al art. 67 de la L.G.T ha de aplicarse de oficio.

Dice el Abogado del Estado que el TEAR de Valencia no estuvo inactivo durante el período comprendido entre la fecha de la presentación de la reclamación económico administrativa (14 de junio de 1996) y la fecha de la resolución del TEAR citado (30 de marzo de 2001) por cuanto el trámite de puesta de manifiesto del expediente para formular alegaciones es un acto interruptivo de la prescripción porque para que el TEAR pueda dictar resolución sin indefensión es necesario la previa puesta de manifiesto del expediente al reclamante.

El art. 66.1.b) de la Ley General Tributaria 230/1963 establece que el plazo de prescripción a que se refiere la letra a) del art. 64 (prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación) se interrumpe... b) "por la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase".

La entidad recurrente arguye, con relación al art. 66.1.b) de la LGT, que el acto de interrupción se refiere al acto de interposición del recurso y no a la sustanciación del mismo pues la puesta de manifiesto del expediente es un acto de mero trámite realizado por la Administración y que no encaja en ninguno de los supuestos de interrupción de la prescripción previstos en el arto 66 de la LGT Además, la presentación de alegaciones es un acto del sujeto pasivo que tampoco encaja en esos supuestos, pues no constituyen un acto de reconocimiento de la deuda sino de negación.

Sin embargo, esta Sala tiene reiteradamente declarado -vgr. entre muchas más. en sentencias de 14 de diciembre de 1996, 23 de octubre de 1997, 7 y 13 de noviembre de 1998, 22 de julio de 1999, 16 de octubre de 2000, 28 de abril de 2001 y 23 de julio y 18 de noviembre de 2002-, que *el escrito de alegaciones formulado en vía económico-administrativa produce efecto interruptivo*, fundamentalmente porque puede ser considerado una prolongación o concreción en su momento esencial de la reclamación interpuesta -art. 66.1.b) LGT-; en cambio, el escrito de alegaciones a la propuesta de regularización tributaria de la Inspección es un acto perteneciente a las actuaciones de comprobación e investigación desplegadas por la Inspección de los Tributos en el procedimiento de gestión tributaria determinado por las mismas y no por el propio interesado o contribuyente -a diferencia de las producidas en la mencionada vía económico-administrativa, en que la reclamación deriva de la propia voluntad del referido interesado-.

Si la interrupción ha de comprender no sólo el escrito de interposición (presentado en este caso el 14 de junio de 1996) sino también la formulación de alegaciones por quien interpusiera la reclamación económica-ad-

ministrativa, la prescripción quedó aquí interrumpida cuando la recurrente presentó el 9 de mayo de 1997 su escrito de alegaciones en la reclamación económico-administrativa, comenzando a correr de nuevo, tras la meritada presentación de alegaciones, el plazo de prescripción, que se consumó nuevamente con el transcurso de cuatro años a contar desde dicha fecha -9 de mayo de 1997- hasta la de notificación a la interesada de la resolución desestimatoria -10 de mayo de 2001- puesto que durante este nuevo plazo el procedimiento administrativo estuvo paralizado por causa únicamente imputable a la administración derivándose de lo expuesto la consecuencia ineludible de que, debiendo ser aplicada de oficio la prescripción conforme al art. 67 de la LGT, la Sala de instancia, y aún el TEAC, debieron dictar resolución aplicando la prescripción ya consumada.

Debemos concluir, por tanto, que ha prescrito el derecho o la acción para el cobro de la deuda tributaria originalmente liquidada y carece, por tanto, de todo predicamento la providencia de apremio dictada”.

*(STS de 9 de marzo de 2009. Sala 3ª, Sec. 2ª. F.D. 5º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Martínez Micó. Ar. 2841).*

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### MEDIDAS CAUTELARES

La vigente regulación de la medidas cautelares en la Ley 29/98, se integra por un sistema general (artículos 129 a 134) y dos supuestos especiales (artículos 135 y 136). El TS expresa en esta sentencia las notas características del sistema general de medidas cautelares.

“Pues bien, y en concreto, según se deduce del contenido de la Resolución impugnada, así como del complejo desarrollo de los motivos de impugnación articulados en el recurso de casación, procede que analicemos la cuestión suscitada desde la siguiente triple perspectiva: a) Desde la perspectiva de aplicación el criterio legal del *periculum in mora*, previsto en el artículo 130 de la LRJCA, ya que la ejecución de la citada Resolución –según señala la recurrente– haría perder la finalidad al recurso; motivo que, a su vez, también cuenta con una versión procesal al hacerse referencia, simultáneamente, a una incongruencia omisiva. Obviamente, tal perspectiva lleva consigo la de la valoración de los intereses –generales y particulares– en conflicto, y se refiere a la medida cautelar de suspensión denegada. b) Desde la aplicación, en segundo lugar, de la doctrina jurisprudencial sobre el *fumus boni iuris* a la que se alude en el segundo motivo, en relación, igualmente, con ambas medidas cautelares. c) Y, en relación con la concreta medida de anotación preventiva de la demanda, desde la perspectiva de la crítica que

se realiza a la exigencia, por parte de los Autos impugnados, de los requisitos formales para la procedencia de la misma, refiriéndose, en concreto, a la presencia de los terceros afectados por la misma.

Vistos los anteriores precedentes, y con la finalidad de responder a los motivos de casación planteados, debe señalarse que la vigente regulación de las medidas cautelares en el proceso Contencioso-Administrativo de la Ley 29/1998, de 13 de julio (Capítulo II del Título VI) se integra, como se ha expresado, por un sistema general (artículos 129 a 134) y dos supuestos especiales (artículos 135 y 136), caracterizándose el sistema general por las siguientes notas:

1ª. Constituye un sistema de amplio ámbito, por cuanto resulta de aplicación al procedimiento ordinario, al abreviado (artículo 78 LRJCA), así como al de protección de los derechos fundamentales (artículos 114 y siguientes); y las medidas pueden adoptarse tanto respecto de actos administrativos como de disposiciones generales. si bien respecto de estas sólo es posible la clásica medida de suspensión y cuenta con algunas especialidades procesales (artículos 129.2 y 134.2 LRJCA).

2ª Se fundamenta en un presupuesto claro y evidente: la existencia del *periculum in mora*. En el artículo 130.1. inciso segundo, se señala que "*la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso*".

3ª. 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. En concreto, en el artículo 130.2 se señala que, no obstante la concurrencia del *periculum in mora*, "*la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero*".

4ª. Como aportación jurisprudencial al sistema que se expone, debe dejarse constancia de que la conjugación de los dos criterios legales de precedente cita (*periculum in mora* y ponderación de intereses) debe llevarse a cabo sin prejuzgar el fondo del litigio, ya que, por lo general, en la pieza separada de medidas cautelares se carece todavía de los elementos bastantes para llevar a cabo esa clase de enjuiciamiento, y por que, además, se produciría el efecto indeseable de que, por amparar el derecho a la tutela judicial efectiva cautelar, se vulneraría otro derecho, también fundamental e igualmente recogido en el artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba.

5ª. Como segunda aportación jurisprudencial -y no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia- sigue contando con singular relevancia la doctrina de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), la cual permite (1) en un marco de provisionalidad, (2) dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva, proceder a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión, si quiera a los meros fines de la tutela cautelar.

6ª. Desde una perspectiva procedimental la LRJCA apuesta decididamente por la motivación de la medida cautelar, consecuencia de la previa ponderación de los intereses en conflicto: así, en el artículo 130.1.10 exige para su adopción la “previa *valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto* expresión que reitera en el artículo 130.2 *in fine*, al exigir también una ponderación “*en forma circunstanciada*” de los citados intereses generales o de tercero.

7ª. Con la nueva regulación concluye el monopolio legal de la medida cautelar de suspensión, pasándose a un sistema de “*numerus apertus*”, de medidas innominadas, entre las que sin duda se encuentran las de carácter positivo. El artículo 129.1 se remite a “*cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia*”.

8ª. Se establece con precisión el ámbito temporal de las medidas: La solicitud podrá llevarse a cabo “en cualquier estado del proceso” (129.1, con la excepción del núm. 2 para las disposiciones generales), extendiéndose, en cuanto a su duración, “*hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en que se hayan acordado, o hasta que este finalice por cualquiera de las causas previstas en esta Ley*” (132.1), contemplándose, no obstante, su modificación por cambio de circunstancias (132.1 Y 2).

9ª. Por último, y en correspondencia con la apertura de las medidas cautelares, la nueva Ley lleva a cabo una ampliación de las contracautelas, permitiéndose, sin límite alguno, que puedan acordarse “las medidas que sean adecuadas” para evitar o paliar “los perjuicios de cualquier naturaleza” que pudieran derivarse de la medida cautelar que se adopte (133,1); añadiéndose además que la misma “podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en derecho” (133.3).“

*(STS de 17 de marzo de 2009. SaIa 3ª, Secc. 5ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 2850).*

## XVI. MEDIO AMBIENTE

### LIMITACIONES SINGULARES EN PORN

La privación de aprovechamientos cinagéticos agrícolas o ganaderos en un Plan de ordenación de recursos naturales, supone una restricción singular por razones de utilidad pública que no debe ser soportada sin la indemnización correspondiente.

“La necesidad de que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales prevean las indemnizaciones correspondientes por las limitaciones que impongan al derecho de los propietarios afectados está reconocida en el artículo 18.2 de la Ley 4/89, de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres.

Así lo hemos recordado en nuestra sentencia de 21 de Octubre de 2003 (casación 10867/98), donde decíamos que:

*«Aunque lo expresado en el precedente fundamento jurídico constituye cumplida justificación para desestimar el segundo motivo de casación alegado, no se puede olvidar que la sentencia recurrida, si bien no anula las determinaciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, como habían pedido los demandantes, declara que algunas de esas determinaciones impusieron limitaciones singulares a los derechos de aquéllos sin fijar una condigna compensación, defecto que, aun sin comportar su anulación, conlleva el deber de indemnizarlos o repararlos adecuadamente en la medida resultante de aplicar el régimen de prohibiciones establecido en los artículos 35, 59, 60 Y 62.1 del Decreto 4511995, de 26 de mayo, de manera que, aunque no se anulen estos preceptos, que privan o limitan derechos a los demandantes sin fijar una adecuada contraprestación, el pronunciamiento condenatorio de la sentencia viene, en cierta manera, a suplir tal deficiencia con el deber impuesto a la Administración que los dictó de indemnizar a los propietarios despojados de los aprovechamientos cinegético y forestal, de modo que la decisión de la Sala de instancia se inscribe dentro de la más tradicional doctrina jurisprudencial interpretativa del artículo 42 de la Ley de esta Jurisdicción de 1956 (artículo 31.2 de la vigente), regulador de la acción de plena jurisdicción como subsidiaria o derivada de la encaminada a que se declare que el acto o la disposición son contrarios a derecho. lo que abunda en la corrección jurídica de las razones expresadas por la Sala sentenciadora para rechazar primero la causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, planteada por la Administración de la Comunidad Autónoma demandada, y acceder después a la pretensión indemnizatoria formulada.*

*Eludimos cualquier consideración acerca del deber de la Administración de reparar la privación de aprovechamientos a los demandados y el consiguiente derecho de éstos a ser resarcidos por tal concepto en cuanto que la propia Administración autonómica recurrente no niega ese derecho a una adecuada compensación por las limitaciones que les impone el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado, sino que se limita a cuestionar la forma en que se ha declarado, a lo que anteriormente hemos dado respuesta, pero, en cualquier caso, para demostrar que la tesis del Tribunal «a quo» es correcta, basta recordar que el artículo 18.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, prevé las adecuadas compensaciones, según el tipo de limitaciones impuestas, dentro de las Áreas de Influencia Socioeconómica, que comprende el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y sus zonas periféricas de protección.*

*Dicho precepto recoge el principio general de que nadie puede ser privado de sus derechos o intereses legítimos sino por causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización (artículo 349 del Código Civil, que en la actualidad sanciona el artículo 33.3 de la vigente Constitución, ya que la privación de los aprovechamientos cinegéticos o forestales no constituye una mera limitación de su uso que vendría a definir el contenido normal de la propiedad y a configurar su peculiar estatuto jurídico, sino que supone una restricción singular de esos aprovechamientos por razones de utilidad pública, que no deben soportar los desposeídos sin una congruen-*

*te remuneración, como así lo ha entendido y declarado la Sala de instancia en fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, transcrito en el antecedente tercero de esta nuestra».*

Esta idea de restricción singular de aprovechamiento por razones de utilidad pública que exige la necesaria indemnización es plenamente aplicable al caso que nos ocupa.

En efecto, en el punto 4.4 del Anexo del Decreto impugnado 88/2002 se dispone:

1º.- La caza como actividad recreativa es incompatible con la finalidad del espacio.

2º.- Las explotaciones agrícolas son incompatibles con la finalidad del espacio.

3º.- Se considera incompatible a la ganadería con la finalidad del espacio.

Y en el punto 6.2, vuelven a citarse como usos prohibidos el pastoreo, en cualquiera de sus manifestaciones posibles; las actividades agrícolas en cualquiera de sus posibles manifestaciones, y la caza.

Pues bien, la privación de los aprovechamientos cinegéticos agrícolas o ganaderos no constituyen una mera limitación de su uso, que vendría a definir el contenido normal de la propiedad y a configurar su peculiar estatuto jurídico sino que supone una restricción singular de esos aprovechamientos por razones de utilidad pública, que no deben ser soportados por la persona desposeída sin la indemnización correspondiente, pues en otro caso se vulnerarían artículo 33 de la Constitución Española y los artículos 349 del Código Civil y de la Ley de Expropiación Forzosa, que son los infringidos por la Sala de instancia al haber desestimado el recurso contencioso administrativo”.

*(STS de 30 de abril de 2009. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 8º. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 2992).*

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### PLAZOS PROCEDIMENTALES Y PROCESALES

Los plazos señalados por meses, tanto en la Ley 30/92 como en la Ley 29/98, se computan de fecha a fecha, iniciándose el cómputo al día siguiente de la notificación o publicación, pero siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual al de la notificación o publicación.

“En efecto, en el presente caso que enjuiciamos, apreciamos que la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, impugnada se fundamenta en la aplicación de los criterios jurídicos expuestos de forma reiterada y constante por esta Sala del

Tribunal Supremo, en aplicación del artículo 48.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que carece de objeto la interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina, con el objeto de homogeneizar los criterios discrepantes considerados entre la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuando hay fijada doctrina legal sobre el cómputo de plazos por meses que regula el artículo 48 del referido Cuerpo legal.

En este sentido cabe advertir que es exponente de la existencia de doctrina legal la fundamentación jurídica expuesta en la sentencia de esta Sala de 10 de junio de 2008, en la que acogimos la doctrina jurisprudencial sostenida en la sentencia de esta Sala de 9 de mayo de 2008, en relación con la unificación normativa respecto del cómputo de los plazos procedimentales y de los plazos procesales regulados respectivamente en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa con este razonamiento:

*«Es reiteradísima la doctrina de esta Sala sobre los plazos señalados por meses que se computan de fecha a fecha, iniciándose el cómputo del plazo al día siguiente de la notificación o publicación del acto. pero siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual al de la notificación [...]».*

*Por todas citaremos la Sentencia de 8 de Marzo de 2006 donde decimos:*

*« ... acogiendo la doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 15 de diciembre de 2005, que expone cual es la finalidad de la reforma del artículo 48.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y resume la jurisprudencia de esta Sala sobre la materia en los siguientes términos:*

*«La reforma legislativa de 1999 tuvo el designio expreso -puesto de relieve en el curso de los debates parlamentarios que condujeron a su aprobación- de unificar, en materia de plazos, el cómputo de los administrativos a los que se refiere el artículo 48.2 de la Ley 30/1992 con los jurisdiccionales regulados por el artículo 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto al día inicial o dies a quo: en ambas normas se establece que los «meses» se cuentan o computan desde (o «a partir de») el día siguiente al de la notificación del acto o publicación de la disposición. En ambas normas se omite, paralelamente, la expresión de que el cómputo de dichos meses haya de ser realizado «de fecha a fecha».*

*Esta omisión. sin embargo. no significa que para la determinación del día final o dies ad quem pueda acogerse la tesis de la actora. Por el contrario. sigue siendo aplicable la doctrina unánime de que el cómputo termina el mismo día (hábil) correspondiente del mes siguiente. En nuestro caso, notificada la resolución el 17 de enero y siendo hábil el 17 de febrero, éste era precisamente el último día del plazo. La doctrina sigue*

*siendo aplicable, decimos, porque la regla «de fecha a fecha» subsiste como principio general del cómputo de los plazos que se cuentan por meses, a los efectos de determinar cuál sea el último día de dichos plazos”.*

*(STS de 8 de abril de 2009. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Bandrés Sánchez-Cruza. Ar. 2964).*

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

### TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En la tramitación de los Planes urbanísticos debe reiterarse la fase de información pública siempre que tras su aprobación inicial se modifique su ordenación de una manera sustancial, entendiéndose esta como la alteración del Plan de carácter general, global y estructural; no puntual, ni aislada, ni limitada a un concreto sector.

“A).- Del examen de la sentencia impugnada se constata que el motivo principal por el que consideró obligada la reiteración del periodo de información pública en la tramitación del Plan General en cuestión radica en la entidad de los cambios efectuados en su ordenación después de su aprobación inicial.

En ella se consideró probado que en los más de dos años transcurridos entre la aprobación inicial y la definitiva de dicho Plan General se produjeron al menos las siguientes modificaciones en su ordenación:

- Incorporación de nuevos criterios. de clasificación del suelo rústico, «en el que se distinguen diferentes categorías, con distintos regímenes jurídicos».
- Establecimiento de nuevos límites máximos de densidad de población y de edificación, lo que conllevó la rebaja general de la edificabilidad de todos aquellos ámbitos que excedían de dichos límites.
- Incremento del suelo destinado al sistema general de equipamientos, hasta alcanzar la ratio mínima de 5 metros cuadrados por habitante.
- Incorporación de «documentación precisa –escrita y gráfica– distinguiendo las determinaciones que se consideran de ordenación general y las que se consideran de ordenación detallada”.
- Cambios en la ordenación derivados de la estimación total de 59 de las alegaciones presentadas y de la estimación parcial de otras 49.
- Modificaciones efectuadas en cumplimiento de los informes de la Unidad de Carreteras y de las Comisiones Territoriales de Patrimonio Cultural y de Urbanismo.

*Este punto de partida fáctico de la controversia jurídica, determinado por el Juzgador de instancia conforme a las reglas de la sana crítica, no puede ser ahora cuestionado en casación, dada la naturaleza extraordinaria de este recurso, considerán-*

dose además que el Ayuntamiento recurrente no ha denunciado, ni acreditado la infracción de ningún precepto regulador de la prueba tasada, ni que la valoración de la prueba llevada a cabo haya resultado contraria a la razón y a la lógica, conduciendo a resultados inverosímiles y, por consiguiente, a un ejercicio arbitrario del poder jurisdiccional, vulnerador del artículo 9, apartado 3, de la Constitución.

B).- Partiendo de lo anterior, la fundamentación jurídica de la sentencia impugnada no contradice la jurisprudencia de esta Sala interpretativa del artículo 130 RPU de contenido análogo al artículo 52.5 Ley 5/ 1999, de 8 de abril, de Urbanismo y de Castilla y León-. Así, hemos señalado, entre otras muchas, en nuestras sentencias de 9 de febrero de 2009 (casación 6714/2004):9 de diciembre de 2008, 15 de diciembre de 2005 y 19 de abril de 2005, que, conforme a lo dispuesto en dicho precepto, en la tramitación de los planes urbanísticos debe reiterarse la fase de información pública siempre que tras su aprobación inicial se modifique su ordenación de una manera sustancial, entendiéndose por tal la alteración global del Plan, en sus aspectos esenciales, afectándose a sus elementos estructurales y, como consecuencia de ello, al propio modelo de planeamiento elegido.

En este caso las alteraciones del Plan constatadas en la sentencia recurrida son de carácter general, global y estructural; no puntual, ni aisladas, ni limitadas a un concreto sector. Así, por ejemplo, la modificación de la edificabilidad como consecuencia de la aplicación de los nuevos límites legales de densidad de población y edificación afectó de manera indiscriminada a todos los ámbitos en los que se superaban, obligando a modificar su ordenación y con ella los beneficios y cargas de los propietarios.

Otro tanto puede señalarse sobre el incremento global de la reserva de sistemas generales operado entre la aprobación inicial y la definitiva del Plan, que conllevó la creación de nuevos equipamientos públicos relevantes no incluidos en la ordenación primigenia. Como reconoce el propio artículo 41.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, los sistemas generales son «dotaciones urbanísticas públicas al servicio de toda la población». Tienen por tanto un carácter estructurante y configurador del propio modelo de ciudad. El incremento generalizado de dichas infraestructuras básicas o fundamentales, afectó por tanto de una manera sustancial a la esencia del propio Plan, y a los derechos y deberes de los ciudadanos en multitud de ámbitos, sin perjuicio y con independencia de que obedeciese a un imperativo legal.

Se constata por tanto que la Orden impugnada ha infringido lo dispuesto en el citado artículo 130 RPU, aplicable al caso conforme a lo establecido en la disposición final primera de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en el Decreto 223/1999, de 5 de agosto aprobatorio de la «tabla de preceptos de los reglamentos urbanísticos que resulten aplicables» en relación con dicha Ley. Más aún si se considera que, como señalamos en nuestra sentencia de 9 de diciembre de 2008, la obligación de garantizar la participación de los ciudadanos en la tramitación de los planes

urbanísticos, reiterando la fase de información pública si fuera necesario, se deriva no sólo de lo dispuesto al efecto en dicho precepto reglamentario, y en la normativa urbanística autonómica aplicable, sino también en otras normas de Derecho estatal como son el artículo 105.a) de la Constitución y el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril de régimen del suelo y valoraciones, en los que se consagra, respectivamente, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos -en general y en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística en particular. Dicho principio se reproduce actualmente en los artículos 11.1 y 4.e) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el último de los cuales se insiste “en que todos los ciudadanos tiene derecho a: *«Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas v de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada (...)*».

Por último, la concreta jurisprudencia de esta Sala esgrimida por el Ayuntamiento recurrente en su segundo motivo de casación no contradice la decisión adoptada por la sentencia impugnada.

El caso examinado en la sentencia de 15 de julio de 1995, sobre la revisión del Plan General de Ávila, ninguna relación guarda con el analizado en este pleito, pues en aquél se había reproducido en la vía administrativa previa el trámite de información pública tras la aprobación inicial del Plan. Lo que se discutía es si existía o no la obligación de reiterar la fase de consultas del Avance del Plan para «sugerencias o alternativas» con carácter previo a su aprobación inicial.

La sentencia de 23 de junio de 1994 se limitó a confirmar la de instancia, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Suances. En ella señalamos que, a estos efectos. *«las ‘modificaciones sustanciales del planeamiento’ se trata de un concepto jurídico indeterminado a definir en cada caso atendiendo a su contenido –entidad de las modificaciones– ya su funcionalidad –provocar una nueva información pública–;* añadiendo a continuación que en el supuesto concretamente examinado no procedía reiterar la exposición pública del Plan porque *«la modificación de la ordenación de las fincas de los recurrentes (...) tiene una importancia mínima para el plan considerado en su globalidad».*

Y, finalmente, la sentencia de 4 de mayo de 1999, confirmatoria también de la de instancia, analizó un supuesto distinto a éste, en el que las modificaciones realizadas no afectaban a los sistemas generales, y en el que además se llegó a abrir un segundo trámite de información pública, aunque limitado a *“los aspectos que son objeto de corrección”*.

*(STS de 11 de mayo de 2009. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 5º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 3245).*