

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 (*)

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

ORDENANZA FISCAL

El incumplimiento del deber legal de publicación en el boletín oficial y de la exposición en el tablón de anuncios de la Corporación, determina la nulidad de la disposición.

“El Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos alega, en su único motivo de casación, al amparo del art. 88.1.d) LJCA, que la sentencia infringe el artículo 17.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como de la jurisprudencia aplicable, y ello porque entiende que la sentencia no ha tenido en cuenta que su mandante cumplió con el otro requisito de publicidad preceptuado en el segundo apartado del citado artículo, publicación de la aprobación provisional de la Orde-

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

nanza en el Boletín Oficial de la Provincia, y porque cuando la Ordenanza quedó definitivamente aprobada habían transcurrido más de treinta días hábiles, por lo que concluye que la sentencia recurrida ha interpretado de forma errónea y excesivamente rigorista el artículo 17.1 del TRLHL.

El motivo esgrimido en casación debe ser desestimado.

El artículo 17 LHL regula el procedimiento de elaboración, publicación y publicidad de la ordenanzas fiscales, estableciendo en su apartado 1 que los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

Y sobre el significado de este requisito procedimental y la trascendencia de su omisión se ha pronunciado esta Sala en reiteradas ocasiones, basando con citar la STS de 19 de diciembre de 2011, dictada en el recurso de casación nº 2884/2010, donde dijimos:

“a) Con carácter general, sobre la importancia del procedimiento en la aprobación de las disposiciones generales y las consecuencias de su inobservancia, desde antiguo, la jurisprudencia viene señalando que el quebrantamiento del cauce formal de elaboración en la creación de la disposición reglamentaria, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de la disposición, y ello porque sólo siguiendo tal cauce formal, que implica un límite al ejercicio de la potestad normativa, se garantiza la legalidad, acierto y oportunidad de una disposición que pasa a integrar el ordenamiento Jurídico.

b) La referida doctrina se ha aplicado a los vicios de procedimiento apreciados en relación con las Ordenanzas fiscales. Así, sin necesidad de acudir a pronunciamientos anteriores, procede recordar que en la Sentencia de 1 de julio de 1991 (rec. núm. 4612/1990) en la que se declaró la «nulidad radical» de una Ordenanza Fiscal porque en la publicación del acuerdo de aprobación inicial se omitió, como complemento de la constancia de su anuncio en el BOP. Su «exposición en el Tablón de Anuncios de la Corporación». «Dicho trámite o requisito de la “exposición” - se dijo-, por excesivamente formalista que parezca, no es, dentro de ese marco de garantías en favor del administrado que proclama la Constitución, un elemento procedimental de observancia discrecional, sino de cumplimiento legalmente reglado, pues, cuando se trate de disposiciones, como las de los autos, que excedan del ámbito puramente doméstico de

la organización administrativa y puedan afectar de forma seria e importante a los intereses de los, en este caso, contribuyentes, en el mecanismo complementario de su comunicación general (junto a la publicación en el Boletín Oficial) habrá de estimarse preceptivo. Imperactividad que se confirma, asimismo, atendiendo a otros dos criterios complementarios: el de que la finalidad del procedimiento establecido para la elaboración de disposiciones generales es la de garantizar “la legalidad, el acierto y la oportunidad” de las mismas y, bajo este prisma, la “exposición” cuestionada es un elemento esencial, a la hora de asegurar tales objetivos; y el principio de que la interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución exige, a tenor de su artículo 9.2. la concesión de la posibilidad de la participación ciudadana en la forma y en las supuestos establecidos en el subsiguiente artículo 105.a)».- «La omisión, pues, en la elaboración de una disposición general del trámite de audiencia a través de la exposición en el Tablón de Anuncios de la Corporación del acuerdo de aprobación inicial (a efectos de poder tomar conocimiento, en este caso, de la modificación proyectada y presentar las reclamaciones oportunas) a cuantos potenciales contribuyentes resulten afectados, en cuanto implica una vulneración de los citados artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución [...], obliga a que los Jueces y Tribunales, en aplicación de los artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, declaren la nulidad, que siempre será de pleno derecho (sean los motivos materiales o de forma), previa impugnación de parte o de oficio, de lo disposición». «Ineludible es por lo tanto, el cumplimiento conjunto de los dos mecanismos previstos en la ley (la publicación en el Boletín Oficial y la Exposición en el Tablón de Anuncios) para dar conocimiento y audiencia a los interesados, a los efectos vistos, de las modificaciones de las Ordenanzas o disposiciones generales que puedan afectarles; hasta el punto de que, si se omite uno de ellos, limitándose así las garantías de los potenciales contribuyentes, tales modificaciones son nulas y, en consecuencia, ineficaces y carentes de habilitación normativa las liquidaciones tributarias que en ellas se basan» [FD Segundo; en idénticos términos, Sentencias de 18 de diciembre de 1997 (rec. apel. núm. 2179/1991); y de 28 de marzo de 2007 (rec. cas. núm. 1913/2002)].

c) En relación también con la referida exigencia de exposición en el Tablón de Anuncios de la Corporación del acuerdo de aprobación inicial de la Ordenanza Fiscal, en la Sentencia de 12 de marzo de 1998 (rec. apel. núm. 3161/1992) se dijo que la misma es «consecuencia de los principios de audiencia de los ciudadanos, participación de los mismos en la vida política y de seguridad jurídica, que se derivan de los artículos 9 y 105.a.) de aquella, como garantía de que las modificaciones normativas proyectadas e inicia/mente aprobadas lleguen, de las maneras más

pertinentes posibles, a conocimiento de los interesados, sin exclusión de ninguno de los medios para ello programados», por lo que la omisión de dicho trámite esencial «obliga a que los Jueces y Tribunales, en aplicación de los artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial declaren la nulidad, que siempre será de pleno derecho (sean los motivos materiales o de forma), previa impugnación de parte o de oficio, de la disposición», en parecidos términos, Sentencias de 22 de junio de 2004 (rec. cas. núm. 2384/1999 y de 11 de junio de 2001 (rec. de cas. 2810/196).

Posteriormente, en la Sentencia de 2 de marzo de 2002 (rec. cas. núm. 8765/1996), citando anteriores precedentes [en particular, las Sentencias de 23 de julio de 1997 (rec. cas. núm. 7060/1991) y de 11 de junio de 2001, ya mencionada], dijimos que «la publicación del acuerdo de aprobación definitiva no es bastante para producir la convalidación de los graves defectos apuntados, entre ellos el de haberse producido dicha aprobación antes de que se hubiera agotado el plazo de información pública, lo que equivale a la inexistencia del trámite, y conduce sin paliativos a la apreciación de nulidad absoluta de las Ordenanzas impugnadas. a tenor de una constante jurisprudencia que subraya la imprescindibilidad de este trámite»; resultado que «es lógico, si se tiene en cuenta que el periodo de información pública representa el trámite de audiencia, considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el art. 105.a) CE».

(STS de 15 de noviembre de 2013. Sala 3ª, Secc. 2ª. F. D. 2º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo, R.)

(ROJ: STS 5393/2013; N° de Recurso: 1181/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

El control establecido en el artículo 29.1 de la LJ no constituye cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución.

“Al respecto, cabe señalar que en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2011 (RC 1920/2006), con cita de los argumentos expuestos en la pre-

cedente sentencia de 14 de diciembre de 2007 (RC 7081/2004), hemos significado el alcance y límites del ejercicio de acciones contra la inactividad administrativa establecidos en el artículo 29 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. en relación con lo dispuesto en los artículos 32.1 y 71.1 c) LJCA, en los siguientes términos:

«[...] Resulta significativo recordar, como canon autorizado de interpretación de la disposición legal que analizamos, que la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998, expone el significado procesal del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, contemplado en su artículo 29.1, y delimita su ámbito de aplicación en los siguientes términos: «Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. *De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquella. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de in-dolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad*».

La jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo reconoce el carácter singular del procedimiento de control de la inactividad de la Administración establecido en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, al sostener que no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución.

Así, en la sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 2007 (RC 7081/2004), dijimos:

«Así, a tenor del artículo 29.1 citado para que pueda hablarse de inactividad administrativa es necesario que la Administración este obligada a

desplegar una actividad concreta que este establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas. Ahora bien, cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración».

Y en la sentencia de 1 de octubre de 2008 (RC 1698/2006), hicimos las siguientes consideraciones jurídicas:

«A tenor del art. 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, y como recuerda la *sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 2.007, para que pueda hablarse de inactividad administrativa a efectos de dicho precepto, es necesario que la Administración esté obligada a desplegar una actividad concreta, que esté establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo, y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas.*

Como declaramos en sentencia de 18 de febrero de 2005, el art. 29 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio, introdujo una importante novedad en el proceso contencioso-administrativo, implicando dicho art. 29 la concreción de la previsión contenida en el núm. 2 del art. 25 de la misma Ley en cuanto establece la posibilidad de recurso contra la inactividad de la Administración en los términos establecidos en esa Ley.

La exposición de motivos de la norma expresa que «Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituirá la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refie-

ra siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud o ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad».

La sentencia antes citada de 14 de diciembre de 2.007, excluye de la posibilidad de la aplicación de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de la Jurisdicción, el supuesto en que exista un margen de actuación u apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación de actuar exija un acto concreto de aplicación, en cuyo supuesto y, según afirma esa sentencia, no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no se ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general, sino que, en estos casos, en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo, respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración. Y la también citada sentencia de 18 de febrero de 2.005 pone de relieve el ámbito de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de la Jurisdicción, entendiéndose restringidos los supuestos en los que es posible acudir a la vía contencioso administrativa al amparo del precepto que, según resulta de su propia redacción y los antecedentes de su tramitación parlamentaria, contiene un ámbito legalmente limitado.

Efectivamente, la norma invocada como infringida exige que una disposición, acto, contrato o convenio establezca una prestación de forma clara y concreta en favor de una persona determinada, y sólo será la misma la que podrá acudir, ejercitando el derecho que dicha norma le atribuye, a exigir de los tribunales, la adopción de las medidas concretas que impongan a la Administración la efectividad de la actividad omitida.

Como recuerda la sentencia de 24 de julio de 2000, «para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación, con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que, en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad, ha de ser necesariamente un derecho».

(STS de 16 de septiembre de 2013. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Banderés Sánchez-Cruzat, J. M.)

(ROJ: STS 4502/2013; N° de Recurso: 3088/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

TITULAR DE LA COMPETENCIA PREVALENTE

La coexistencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación y cooperación administrativas. Cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto exige dar preferencia al titular de la competencia prevalente.

“Pues bien, en una contemplación conjunta de este sistema normativo, podemos extraer -siguiendo las citadas sentencias de 24 de abril y 25 de septiembre de 2012- las siguientes apreciaciones, que resultan de indudable aplicación al caso que ahora examinamos:

1º) No cabe aducir que mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario al que se refiere, ab initio, el artículo 25.4 de la Ley de Aguas, no hay obligación de requerir el informe ahí contemplado en casos como el presente.

Tal objeción (la necesidad de un desarrollo reglamentario para que la Ley adquiriera operatividad en este punto) podría ser predicable dialécticamente de otros supuestos, pero no de los que ya están descritos e individualizados de forma suficiente en la norma legal; y desde luego tal objeción no puede sostenerse respecto del supuesto específico que examinamos, toda vez que la referencia del precepto legal a la necesidad de emitir el informe estatal sobre suficiencia de recursos respecto de los planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales” que comporten nuevas demandas de recursos hídricos” es tan precisa, clara y rotunda que adquiere plena virtualidad por sí misma en cuanto impone la necesidad de solicitar y obtener tal informe, y por eso mismo hace innecesaria y superflua una concreta previsión reglamentaria de desarrollo de la Ley que especifique la necesidad de informe respecto de tales planes. Por lo demás, la exigibilidad del informe para estos supuestos de planes que comporten un incremento del consumo de agua viene dada en todo caso por el artículo 19.2 de la Ley autonómica 4/2004, que ya desde su redacción inicial, y también tras su reforma de 2005, lo exige en términos tajantes (la reforma de 2005 afectó a otros aspectos pero no al de la propia exigibilidad del informe, sin que el mismo pueda ser sustituido por el de las llamadas “entidades colaboradoras autorizadas”, como razonaremos infra).

2º) No cabe tampoco aducir que la disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003, por su contenido y ubicación sistemática, se refiere únicamente a las obras públicas reguladas en dicha Ley, de ma-

nera que no pueda aplicarse al procedimiento de aprobación de planes urbanísticos como el aquí examinado.

Es verdad que la Ley 13/2003 tiene por objeto la regulación del contrato de concesión de obra pública; y es también verdad que la exposición de motivos de la Ley se refiere a esta disposición adicional (junto con la siguiente, 3a) en los siguientes términos: “las disposiciones adicionales segunda y tercera contienen las correspondientes precisiones para asegurar en todo momento la cooperación mutua de los poderes públicos en la materia y, sin perjuicio de aplicar los principios y modalidades regulados ya en nuestro ordenamiento Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), traducen de manera expresa en la norma la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional, dictadas con ocasión del análisis del alcance de la competencia estatal sobre obras públicas concretas de interés general y su articulación con el ejercicio de las demás competencias concurrentes”; pareciendo indicar que su ámbito de operatividad se restringe a la obra pública de interés general y no a cualesquiera supuestos de concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales. Ahora bien, aun cuando eso puede predicarse de la adicional 2d en sus demás apartados, y también de la adicional 3ª, diferentemente, el apartado cuarto de esta adicional 2ª, que es el que realmente interesa, tal y como está redactado, no tiene por qué entenderse restringido al estricto ámbito de las obras públicas de interés general y de competencia estatal (ex art. 149.1.24 CE), desde el momento que el mismo, a diferencia de los anteriores, se extiende genéricamente a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general.

Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que la adicional segunda tan citada se intitula “colaboración y coordinación entre Administraciones públicas”, con una dicción que por su amplitud proporciona sustento a la interpretación amplia del apartado 4º. Además, esta interpretación responde a un orden de lógica con sólido respaldo constitucional. Como hemos dicho en sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2011 (recurso de casación 3037/2008) respecto al defecto de la exigencia de un informe del Ministerio de Fomento que los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística deben recabar para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicación: «La ordenación territorial y urbanística (se dice en nuestra mentada Sentencia) es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del

medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación. Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad provista de sentido»; añadiendo en esa misma sentencia que aun cuando es cierto que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (ex artículo 148.1.3 de la Constitución), no es menos cierto que el Estado mantiene competencias que repercuten sobre esa ordenación, competencias generales cuyo ejercicio incide sobre todo el territorio español, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: potestad de planificación de la actividad económica general del artículo 131.1 de la Constitución ó la titularidad del dominio público estatal del artículo 132.2 de la misma, y competencias sectoriales atribuidas al Estado ex artículo 149.1 de la propia Constitución, cuyo ejercicio puede condicionar legítimamente la competencia autonómica.

Sobre esta base, decíamos en esa sentencia de 9 de marzo de 2011, repetimos en las de 22 y 23 de marzo de 2011 (recurso de casación 1845/2006 y 2672/2010), y reiteramos ahora, que en estos y en otros casos, en que el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.

Al determinarse cuál es la competencia prevalente, la jurisprudencia ha resaltado una y otra vez que la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que asigna la Constitución a aquél.

Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio.

Con ese fin, diversas leyes estatales han previsto un informe estatal vinculante respecto de los instrumentos de ordenación del territorio.

Es el caso, también, del informe vinculante de la Administración estatal con carácter previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional; un trámite contemplado antes en la disposición adicional primera de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998 y actualmente en la disposición adicional 2ª del vigente texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, declaró adecuado al orden constitucional de competencias, aunque apuntando que “en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración ínsito en la forma de nuestro Estado... Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia del interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su informe vinculante es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad” (fundamento jurídico 48º).

Del mismo modo, la Ley General de Telecomunicaciones 11/1998, en su art. 44.3, exigió a los órganos encargados de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que recabasen un informe estatal para determinar las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones, añadiéndose que esos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, señaladas en los informes elaborados en ese trámite por el órgano estatal competente. En similares términos se mueve la posterior Ley General de Telecomunicaciones 32/2003, en su artículo 26.2.

Otro ejemplo nos lo da la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio. Esta Ley hace especial hincapié en la necesidad de coordinación de los planes de carreteras del Estado con los planes autonómicos o locales, con la finalidad de que se garantice la unidad del sistema de comunicaciones y se armonicen los intereses públicos afectados. Se prevé, en este sentido, que una vez acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente (artículo 10).

Cabe citar, asimismo, como otro ejemplo de prevalencia de la legislación sectorial estatal frente a la competencia autonómica de urbanismo y ordenación del territorio, el caso de las infraestructuras aeroportuarias, regulado en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta normativa ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general. A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007 (sobre la Ley balear de directrices de ordenación territorial) ha hecho un clarificador resumen de la regulación de la concurrencia de competencias en este peculiar ámbito, en los siguientes términos:

“resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica. Es evidente, además, que dicho condicionamiento deberá tener en cuenta los resultados de la aplicación de los mecanismos de cooperación normativamente establecidos para la articulación de la planificación y ejecución de las obras públicas estatales con las competencias de otras Administraciones públicas sobre ordenación territorial y urbanística. En este caso, tales mecanismos se prevén en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, norma que establece el tipo de actuaciones que ha de llevar a cabo

el Estado en relación a ese tipo de infraestructuras y cuyo art. 5.3 determina que los planes directores de los aeropuertos de interés general, aprobados por el Ministro de Fomento, «serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo». En consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por ese situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio”.

Esta doctrina resulta plenamente aplicable a la disposición adicional 2ª, apartado 4º de la Ley 13/2003, que se limita a establecer un mecanismo de conciliación y armonización de las competencias concurrentes (resalta el precepto que los informes estatales se emitirán” tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada”), previendo, no obstante, que, de no resultar fructíferos esos intentos de composición, habrá de prevalecer el título competencia! estatal afectado por el desarrollo urbanístico pretendido, aunque única y exclusivamente en cuanto concierne a “la preservación de las competencias del Estado”, que no respecto de otros ámbitos o materias.

En cualquier caso, la cuestión queda despejada desde el momento que el propio legislador valenciano ha dejado sentada con carácter general la aplicación de este precepto a la ordenación urbanística de la Comunidad autónoma. No cabe sostener -como pretende el Letrado de la Generalidad Valenciana- que el artículo 83.2 de la Ley urbanística valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, cuando se remite a la tan citada disposición adicional 2ª, 4º, de la Ley 13 /2003, lo hace sólo en cuanto afecta a las concesiones de obras públicas estatales. Al contrario, el tenor de este artículo 83.2 es claro en cuanto abarca con amplitud a los diversos campos y distintas competencias en que se desenvuelve la acción administrativa estatal, sin que haya base para defender una interpretación tan reduccionista como aquel pretende.

3º) El informe de la Confederación Hidrográfica es, pues, preceptivo, en cuanto que de necesaria obtención, según lo concordadamente dispuesto en los artículos que se han transcrito (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito

competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la disposición adicional 2ª de la Ley 13/2003 en relación con el artículo 83.3 de la Ley urbanística valenciana”.

(STS 18 de marzo de 2013. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 5º. Magistrado Ponente Sr. De Oro-Pulido López, M.)

(ROJ: STS 1058/2014; N° de Recurso: 3310/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

VICIOS FORMALES

La resolución sancionadora no tuvo en cuenta otros hechos que los mencionados en el acto de iniciación del procedimiento administrativo, sin que la recurrente haya concretado qué indefensión le habría ocasionado la omisión del trámite de audiencia una vez concluida la instrucción del procedimiento.

“El asunto tiene origen en la resolución de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria de la Junta de Castilla y León de 23 de febrero de 2007, por la que se sancionó a la recurrente con la retirada de la autorización de empresa transformadora de forrajes por el periodo de las dos campañas inmediatamente posteriores. La infracción sancionada consiste en el incumplimiento del deber de comunicar a la Administración la vinculación empresarial existente entre la recurrente y la empresa comercializadora Lagunasía S.L. La mencionada resolución sancionadora fue confirmada en alzada por orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 28 de marzo de 2007. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, es desestimado por la sentencia ahora impugnada. Se basa este recurso de casación en cinco motivos, en los que se invocan como infringidos los siguientes preceptos: art. 67 de la Ley de Subvenciones y arts. 63 y 84 LRJ-PAC; art. 19 de la Orden AYG/691/2006; art. 7 del Reglamento de la Unión Europea 382/2005; art. 9 del Real Decreto 311/2005, en relación, con los preceptos antes mencionados; y arts. 31 y 71 LJCA.

La Letrada de la Junta de Castilla y León pide en su escrito de oposición, entre otras cosas, que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación porque los motivos en que se apoya son mera reiteración de lo argumentado en el escrito de demanda. Añade que el escrito de interposición no especifica en qué apartados del art. 88.1 LJCA se funda cada uno de los motivos esgrimidos.

Del cotejo del escrito de demanda recogido en las actuaciones con el escrito de interposición se infiere sin dificultad que la parte recurrida tiene razón: más que reproches a la sentencia impugnada -que es lo propio del recurso de casación- la recurrente se limita a repetir lo que ya adujo en la instancia. Y es igualmente cierto que no distingue si los motivos esgrimidos denuncian errores *in procedendo* o *in iudicando* y, por consiguiente, si deben satisfacer los requisitos de la letra c) o de la letra d) del art. 88.1 LJCA. Todo ello es suficiente para declarar inadmisibles todos los motivos de este recurso de casación, con la sola excepción del último, donde se recoge un reproche específicamente dirigido contra la sentencia impugnada por incongruencia omisiva.

Dicho esto, para disipar cualquier posible duda, conviene añadir que todos los motivos de este recurso de casación estarían igualmente condenados al fracaso incluso si hubiesen resultado admisibles, tal como se expone a continuación.

En el motivo primero, con cita del art. 67 de la Ley de Subvenciones y de los arts. 63 y 84 LRJ-PAC, se alega que la resolución sancionadora está viciada porque se omitió el trámite de audiencia. A este respecto, la sentencia impugnada considera que, si bien es cierto que a la recurrente no se le había dado trámite de audiencia una vez concluida la instrucción del procedimiento administrativo, la resolución sancionadora no tuvo en cuenta otros hechos que los mencionados en el acto de iniciación del propio procedimiento administrativo; y añade que la recurrente no concreta qué indefensión le habría ocasionado la omisión del citado trámite, por lo que estima aplicable el art. 63.2 LRJ-PAC, según el cual los vicios formales sólo son determinantes de invalidez cuando provocan indefensión o impiden que el acto administrativo alcance su fin.

Frente a ello, lo único que aduce ahora la recurrente es que del informe del Coordinador de Ayudas a la Transformación, recogido en el expediente administrativo como documento nº 4, sólo tuvo conocimiento cuando se le dio traslado de aquél para formalizar el escrito de demanda. Esta alegación no resulta convincente, pues de la lectura del mencionado informe -cuyo texto se transcribe en el propio escrito de interposición del recurso de casación- resulta que el único hecho que refleja es el relativo a cómo la Administración tuvo conocimiento de la vinculación empresarial de la recurrente con Lagunasía S.L. y ello es precisamente lo que determinó la iniciación del procedimiento administrativo. De aquí que, aun cuando la recurrente no conociese el citado documento, siga sin haber mostrado que la omisión del trámite de audiencia le haya producido alguna indefensión”.

(STS de 21 de marzo de 2014. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 1º, 2º y 3º. Magistrado Ponente Sr. Díez-Picazo Giménez, L. M.)

(ROJ: STS 1128/2014; Nº de Recurso: 1663/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

RETASACIÓN

Solicitada la retasación cumpliéndose los requisitos legales para su procedencia, no queda enervado el derecho por el posterior abono o consignación del justiprecio, salvo expresa renuncia del expropiado al citado derecho.

“La sentencia de instancia considera probado, y así lo expone en su fundamento jurídico sexto, que cuando los expropiados solicitaron la retasación, el 12 de abril de 2002, se cumplían los requisitos legales para su procedencia, al haber transcurrido más de dos años desde que el justiprecio quedó definitivamente fijado en vía administrativa (21 de noviembre de 1997) sin que se hubiese consignado o abonado el justiprecio establecido por el Jurado. Y continúa señalando, que no fue hasta el Decreto de la Alcaldía de 1 de marzo de 2006 cuando se dio orden de que abonase el justiprecio fijado por el Jurado, modificado parcialmente por sentencia.

La sentencia considera, por tanto, que concurrían los requisitos para ejercitar la retasación pero que quedó enervado por el hecho de que los expropiados percibieran el justiprecio fijado en la vía administrativa sin la menor mención o reserva de que su pago no implicaba dejación de su derecho a la retasación promovida, la sentencia se apoya en la STS de 6 de febrero de 2007. Conclusión esta que la parte recurrente considera contraria a la interpretación que del art. 58 de la LEF viene realizando la jurisprudencia de este Tribunal Supremo. Es por ello que procede señalar, aun de forma sintética, la jurisprudencia dictada al respecto.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo recogida en la STS, Sala Tercera, Sección 6ª, de 5 de Marzo del 2012 (Recurso: 5700/2010) ha considerado que no obsta al ejercicio del derecho a la retasación el que se haya hecho efectivo o consignado el justiprecio una vez transcurrido el plazo de caducidad fijado en el art. 58 de la LEF, salvo que el expropiado manifieste de modo inequívoco su voluntad de renunciar a dicho derecho o que reciba el pago, mostrando su conformidad con el “quantum” y sin hacer reserva o protesta alguna al respecto. Según la jurisprudencia, a la que se refiere la sentencia de 7 de febrero de 2002,” el pago pos-

terior a los dos años de la fijación del justiprecio no es obstáculo para que proceda la retasación, si se ha solicitado la misma con anterioridad a dicho pago”.

Este criterio se ha asentado en numerosas sentencias argumentando que “Es claro, por lo tanto, que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala, para que el pago del precio caducado, ya tenga lugar antes o después de la revisión jurisdiccional, excluya el derecho a la retasación, no basta con el mero pago y percepción del mismo sino que es preciso que de las manifestaciones o actitud del expropiado se desprenda su voluntad de considerar satisfecha de esa forma su derecho a la indemnización que le corresponde, según la ley, por el sacrificio patrimonial que la expropiación le ha supuesto, reflejando una voluntad de renuncia o la realización de actos propios contrarios a la retasación”. Y se añade “Por lo demás, la valoración de la voluntad del expropiado por parte del Tribunal dependerá de las circunstancias concurrentes en cada caso, como se refleja en la jurisprudencia ya citada en esta sentencia y por las partes. Así, habiendo mediado ya la solicitud de retasación cuando se recibe el justiprecio caducado, existe una voluntad previa del expropiado de acudir a la determinación de un nuevo justiprecio, por lo que para excluir la retasación habrá de producirse una renuncia expresa o por hechos inequívocos, mientras que a falta de esa solicitud previa al pago, bastarán fórmulas de aceptación del pago en la condición de satisfacción total de la indemnización debida por la expropiación, como las que se han citado antes con referencia a la jurisprudencia, para concluir en la voluntad del expropiado de excluir la retasación, que por lo tanto no podrá ejercitarse posteriormente”.

En definitiva, conforme a dicha jurisprudencia, una vez solicitada la retasación para que quede enervado su derecho a que se fije un nuevo justiprecio se requiere la renuncia expresa, pues el interesado ya ha manifestado su intención de obtener un nuevo justiprecio actualizado. No está demás señalar al respecto que, la ley no exige, como condición para hacer efectiva la retasación, la renuncia al abono del justiprecio caducado, lo que es perfectamente entendible en cuanto supondría una carga para el expropiado que vería retrasada la percepción de cantidad alguna hasta el resultado de la retasación, por eso la jurisprudencia establece que la solicitud de retasación ya planteada, no puede quedar enervada por el sólo hecho de admitir el pago del precio fijado administrativamente.

En el supuesto que nos ocupa, los expropiados, transcurridos dos años desde la fijación del justiprecio en vía administrativa sin que se hubiese consignado o pagado su importe, solicitaron la retasación de los bienes, por lo que el hecho de que posteriormente aceptasen el importe del justiprecio consignado por la Administración, sin realizar renuncia expresa,

no puede enervar la acción de retasación que habían ejercitado. De modo que la sentencia de instancia se apartó de la correcta interpretación y aplicación del art. 58 que ha venido realizando la jurisprudencia de esta Sala.

Por todo ello, procede estimar este motivo de casación y consecuentemente casar la sentencia de instancia y anular la desestimación presunta de las peticiones de retasación planteadas por los hoy recurrentes ante el Ayuntamiento de Mojácar en relación con las fincas nº NUM000, NUM001 y NUM002, afectadas por la expropiación para la ejecución del Proyecto Marítimo de Mojácar. Ello determina que deba iniciarse expediente de justiprecio destinado a retasar las citadas fincas, sin que resulte procedente fijar el importe del nuevo justiprecio en sede casacional”.

(STS de 2 de diciembre de 2013. Sala 3ª, Secc. 6ª. F. D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Córdoba Castroverde, D.)

(ROJ: STS 6020/2013; Nº de Recurso: 1350/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XIII. FUENTES

REGLAMENTOS

El control judicial de las omisiones reglamentarias sólo es relevante cuando la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal o determina la creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al Ordenamiento jurídico.

“Así es, debemos traer a colación, en este punto, lo que dispone el artículo 71.2 de la LJCA cuando señala que “los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados“. De modo que la labor de reemplazar o adicionar contenidos a la norma reglamentaria aprobada no es un cometido que corresponda a los órganos jurisdiccionales. Recordemos que la potestad reglamentaria es una actividad discrecional, si bien sometida a la proscripción general de la arbitrariedad.

La disconformidad con el ordenamiento jurídico de la norma reglamentaria, por las omisiones detectadas en la misma, sólo tienen relevancia, como venimos declarando con reiteración, cuando se trata de incumpli-

mientos directamente nacidos de la Ley, o de una Directiva comunitaria, que desarrolla o ejecuta la disposición general enjuiciada, o que tales omisiones ocasionen situaciones que vulneren la Constitución o el resto del ordenamiento jurídico.

En el sentido expuesto, nos venimos pronunciando desde las Sentencias de 7 de octubre de 2002 (recurso contencioso administrativo nº 48/1999) y de 28 de junio de 2004 (recurso contencioso administrativo nº 74/2002) y las citadas en ellas. Doctrina seguida en otras de 19 de febrero de 2008 (recurso contencioso administrativo nº 95/2007), de 19 de noviembre de 2008 (recurso contencioso administrativo nº 55/2007), de 3 de marzo de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 4/2008), de 3 de mayo de 2012 (recurso contencioso administrativo 29/2008), al declarar que

«Las pretensiones deducidas frente a la omisión reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional. (...) En el bien entendido de que únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer. (...) Por otra parte, es éste un problema sustantivo diferenciable del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad o de la omisión administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido o al precepto reglamentario que incurre en infracción omisiva, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (...) Por consiguiente, la doctrina de esta Sala es, sin duda, restrictiva en relación con el control de las omisiones reglamentarias, tanto desde el punto de vista formal de su acceso a la jurisdicción como desde el punto de vista material o sustantivo, referido al contenido y alcance que corresponde a la función revisora del Tribunal. (...). En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para re-

gular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTs 16 y 23 de enero de 1998, 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002) (Sentencia de 28 de junio de 2004 recaída en el recurso contencioso administrativo nº 74/2002).

Por cuanto antecede, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo”.

(STS de 7 de marzo de 2014. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 7º y 8º. Magistrada Ponente Sra. Tésoro Gamella, M. P.)

(ROJ: STS 1064/2014; N° de Recurso: 774/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XIV. HACIENDA PÚBLICA

SANCIONES TRIBUTARIAS

La falta de diligencia en la elaboración de la declaración del impuesto, no es motivación suficiente de la resolución sancionadora por ser un juicio de valor y no un hecho concreto que permita deducir razonablemente la existencia de una conducta culpable.

“En contra de lo que afirma el Abogado del Estado la resolución sancionadora no contiene una extensa y pormenorizada consideración del elemento subjetivo de la infracción.

En efecto, el acuerdo sancionador se limitó a señalar que en este caso la conducta del sujeto pasivo consistió en omitir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales debido, al menos, a una falta de la diligencia requerida en la elaboración de la declaración del Impuesto en el ejercicio comprobado, como se desprendía del análisis detallado de la regularización tributaria practicada, que se basaba en la aplicación de las normas contables y fiscales, que en todos los casos eran claras, concisas e interpretables en un solo sentido, no pudiendo apreciarse la existencia de dudas interpretativas razonables basadas en una especial complejidad de las nor-

mas aplicables que permitan excluir la responsabilidad, como lo pone de manifiesto que el acta se firmase en conformidad en cuanto a la cuota e intereses.

Esta motivación era claramente insuficiente, pues si la Administración consideraba que el sujeto pasivo no actuó diligentemente, su conclusión debía basarse no en juicios de valor, ni en afirmaciones generalizadas, sino en datos de hecho suficientemente expresivos y detallados que permitiesen deducir razonablemente la existencia de una conducta culpable, dado que las sanciones tributarias no pueden ser el resultado, poco menos que obligado, de cualquier incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Por otra parte, debemos recordar que la no concurrencia de alguno de los supuestos del artículo 77.4 de la Ley General Tributaria de 1963, o del actual artículo 179.2 de la Ley General Tributaria de 2003, resulta insuficiente para fundamentar la sanción, porque el principio de presunción de inocencia garantizado en el artículo 24.2 de la Constitución española no permite que la Administración tributaria razone la existencia de culpabilidad por exclusión o, dicho de manera más precisa, mediante la afirmación de que la actuación del obligado tributario es culpable porque no se aprecia la existencia de una discrepancia interpretativa razonable o la concurrencia de cualquiera de las otras causas excluyentes de la responsabilidad de las recogidas en los mencionados preceptos tributarios, entre otras razones, porque no agotan todas las hipótesis posibles de ausencia de culpabilidad. A este respecto, conviene recordar que el artículo 77.4 de la Ley General Tributaria de 1963 establecía que la interpretación razonable de la norma era, “en particular” (el vigente artículo 179.2 d) de la ley 58/2003 dice “entre otros supuestos”, uno de los casos en los que la Administración tributaria debía entender que el obligado tributario había puesto la diligencia necesaria en el cumplimiento de las obligaciones y deberes tributarios, de donde se infiere que la circunstancia de que la norma incumplida sea clara o que la interpretación mantenida de la misma no se entienda razonable no permite imponer automáticamente una sanción tributaria, porque es posible que no obstante, el contribuyente haya actuado diligentemente (véanse, por todas, las sentencias de 6 de Junio de 2008 (casación para la unificación de doctrina 146/04, FJ 5º, in fine) y de 29 de septiembre de 2008 (casación 264/04, FJ 4º)

Asimismo, aunque formalmente se invoque en el enunciado del motivo que la valoración de la prueba ha sido arbitraria e irrazonable respecto al presupuesto subjetivo de la sanción, así como la infracción de las normas de valoración de la prueba tasada en relación con los documentos públicos, en realidad en el desarrollo del motivo la recurrente no justifi-

ca en absoluto en qué medida la sentencia haya hecho una valoración irrazonable o ilógica que le haya conducido arbitrariamente a concluir que no se ha acreditado un comportamiento culposo de la mercantil recurrente.

El Abogado del Estado centra sus alegaciones en que la Resolución sancionadora contiene motivación en cuanto a la concurrencia del elemento subjetivo de la infracción, pero en cuanto a la valoración de la prueba realizada en la instancia y por la que se entendió que la Administración no había acreditado la culpa, únicamente indicó que *«los hechos probados y no discutidos -se refiere a los de la regularización- son de tal naturaleza que llevan ínsito un dolo específico dirigido a defraudar la tributación correcta»*. De esta manera confunde la recurrente la motivación de la culpabilidad, con su acreditación, cuestiones claramente diferenciadas, pero sin razonar en qué medida la valoración de la prueba había sido arbitraria, explicando que concretas pruebas obrantes en autos, habrían de llevar de modo manifiesto y evidente a una conclusión fáctica distinta de la alcanzada por la Sentencia.

Finalmente, la alegación sobre la infracción de las normas tasadas de valoración de la prueba en relación con los documentos públicos padece del mismo defecto argumentativo que en el anterior caso. Por la cita de los preceptos parece querer indicar que los preceptos invocados son infringidos en la Sentencia en relación con la valoración del documento público que constituye, según el art. 145.3 de la LGT, el Acta extendida por la inspección de Tributos. Sin embargo, no indica, de qué hechos constatados se pueda desprender la culpabilidad de la entidad sancionada”.

(STS de 28 de marzo de 2014. Sala 3ª, Sec. 2ª. F. D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Frías Ponce, E.)

(ROJ: STS 1302/2014; N° de Recurso: 5074/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

RECURSO DE REVISIÓN

Representa una excepción al principio de intangibilidad de la cosa juzgada y su objeto está exclusivamente circunscrito al examen de unos motivos que son extrínsecos al pronunciamiento judicial que se trata de revisar.

“El recurso de revisión exige un enjuiciamiento inspirado en criterios rigurosos de aplicación, al suponer dicho recurso una excepción al princi-

pio de intangibilidad de la cosa juzgada. Por ello sólo es procedente cuando se den los presupuestos que la Ley de la Jurisdicción señala y exista alguno de los motivos fijados en la ley. En alguno de los tasados motivos previstos por el legislador habrá de basarse el recurso de revisión para que sea admisible, a la luz de una interpretación forzosamente estricta, con proscripción de cualquier tipo de interpretación extensiva o analógica de los supuestos en los que procede, ya que la ley no permite la apertura de una nueva instancia ni una nueva consideración de la litis que no tenga como soporte alguno de dichos motivos.

Por su propia naturaleza, el recurso de revisión no permite su transformación en una nueva instancia, ni su utilización para corregir los defectos formales o de fondo que puedan alegarse. Es el carácter excepcional del recurso el que no permite reabrir un proceso decidido por sentencia firme para intentar una nueva resolución sobre lo ya alegado y decidido, que convirtiera el recurso en una nueva instancia contra sentencia firme. El recurso de revisión no es, en definitiva, una tercera instancia que permita un nuevo replanteamiento de la cuestión discutida en la instancia ordinaria anterior; al margen de la propia perspectiva del recurso extraordinario de revisión. De ahí la imposibilidad de corregir, por cualquiera de sus motivos, la valoración de la prueba hecha por la sentencia firme impugnada, o de suplir omisiones o insuficiencia de prueba en que hubiera podido incurrirse en la primera instancia jurisdiccional. Quiere decirse con lo expuesto que este recurso extraordinario de revisión no puede ser concebido siquiera como una última o suprema instancia en la que pueda plantearse de nuevo el caso debatido ante el Tribunal “a quo”, ni tampoco como un medio de corregir los errores en que, eventualmente, hubiera podido incurrir la sentencia impugnada.

Es decir, aunque hipotéticamente pudiera estimarse que la sentencia firme recurrida había interpretado equivocadamente la legalidad aplicable al caso controvertido o valorado en forma no adecuada los hechos y las pruebas tenidos en cuenta en la instancia o instancias y jurisdiccionales, no sería el recurso de revisión el cauce procesal adecuado para enmendar tales desviaciones.

Debe, por lo tanto, insistirse en que el llamado recurso extraordinario de revisión no es una nueva instancia del mismo proceso, sino que constituye un procedimiento distinto e independiente cuyo objeto está exclusivamente circunscrito al examen de unos motivos que, por definición, son extrínsecos al pronunciamiento judicial que se trata de revisar. Por eso, cuando un recurrente no fija el motivo de revisión en que apoya su recurso, difícilmente puede admitirse que estemos ante un recurso de esta naturaleza.

El recurso de revisión que nos ocupa se funda en el motivo recogido en

la letra b) del art. 102.1 LJCA, y conviene recordar la doctrina que sobre dicho motivo ha sentado reiteradamente esta Sala.

Así, en relación con el citado apartado del art. 102.1 LJCA -que dispone habrá lugar a la revisión de una sentencia firme «si hubiera recaído en virtud de documentos que, al tiempo de dictarse aquélla, ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad se reconociese o declarase después» -, hemos venido señalando que «la redacción de este motivo difiere del que se contempla en la causa segunda de revisión en el art. 510 de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil, que exige que el documento haya sido declarado falso en un proceso penal, o cuya falsedad se declarase después penalmente, de ahí que la jurisprudencia de esta Sala Tercera haya aceptado la falsedad sin necesidad de la intervención de la Jurisdicción Penal en orden a la declaración formal del documento de que se trate, e incluso la “retractación” de aquél que lo redactó, pero siempre que ésta se efectúe de forma expresa, de manera que no haya lugar a duda alguna sobre su veracidad». Y también hemos señalado que «la justificación de este motivo se halla en que si el Tribunal que dictó la sentencia hubiera sabido que el documento o documentos que tuvo en cuenta para dictarla era falso, es muy probable que el sentido de la sentencia hubiera sido diferente, pero el recurso de revisión, por esa causa, exige que el reconocimiento o declaración de la falsedad le sea dado al Tribunal, bien en una sentencia firme civil o penal, bien por la retractación o reconocimiento del que lo redactó de que existió falsedad» [Sentencia de 8 de julio de 2008 (rec.rev. núm. 12/2007), FD Tercero; en el mismo sentido, entre muchas otras, Sentencias de 11 de enero de 2008 (rec.rev. núm. 12/2005), FD Tercero; y de 6 de julio de 2006 (rec.rev. núm. 35/2003), FD Tercero]”.

(STS 12 de diciembre de 2013. Sala 3ª, Secc. Iª. F. D. 3º y 4º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo, R.)

(ROJ: STS 6458/2013; N° de Recurso: 60/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

XVI MEDIO AMBIENTE

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Tratándose de la ejecución de un proyecto de la competencia de la Administración General del Estado, para la que la legislación estatal no exigía EIA, no es posible que la normativa autonómica pueda imponerle al Estado el deber de tramitar y aprobar la evaluación ambiental autonómica.

“En síntesis, pues, lo que se mantiene por la sentencia de instancia es que la nulidad de las Resoluciones impugnadas viene determinada por la incorrecta actuación de la Administración General del Estado -órgano ambiental competente-, y ello, pese a que la legislación estatal no exigía la Evaluación de Impacto Ambiental, pues la misma venía exigida por la legislación autonómica y conforme a ella debió actuar la Administración estatal, la cual, según se expresa, *“debió tramitar y, en su caso, aprobar la Estimación de Impacto Ambiental”, previa la preceptiva consulta al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de Cantabria*”.

Tal decisión no puede ser aceptada por esta Sala, de conformidad con una ya reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que se iniciara con la STC 13/1998, de 22 de enero (en recurso promovido por el Gobierno Vasco, en relación con determinados artículos del Real Decreto 1.131/1988, de 30 de septiembre).

Esta doctrina ha sido, mas recientemente ratificada por la STC 1/2012, de 13 de enero (interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra diversos preceptos del Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre, de Modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental), así como por la STC 34/2002, de 15 de marzo (interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra diversos preceptos de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de Modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental).

Pues bien, de conformidad con la anterior doctrina no puede aceptarse la doctrina establecida por la sentencia de instancia, resumida en los siguientes términos:

Que la Administración estatal *“debió tramitar y, en su caso, aprobar la Estimación Impacto Ambiental”, previa la preceptiva consulta al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de Cantabria*”.

Que, en consecuencia, señalaba la sentencia impugnada, *“la causa de nulidad de la resolución impugnada viene determinada por la falta actuación del órgano ambiental de la Administración Central y no por la actuación del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma*”.

Por todo lo cual *“la “Estimación de Impacto Ambiental” emitida por la Comunidad Autónoma de Cantabria no forma parte del procedimiento de aprobación del proyecto estatal pues el Estado tiene competencia exclusiva respecto a las obras de interés general y tal competencia sustantiva determina la competencia ambiental. Y al exigirse en la norma autonómica la preceptiva “Estimación de Impacto Ambiental” y no haber sido tramitada y emitida la misma por el órgano ambiental competente, que no es otro que el Ministerio de Medio Ambiente, procede declarar la nulidad de la resolución impugnada, como solicita la parte actora*”.

Por el contrario, la normativa autonómica, en un supuesto como el de

autos -proyecto de obra estatal en el ámbito de una Comunidad Autónoma-, no puede imponer a la Administración estatal la obligación, que la sentencia proclama, de tramitar y aprobar la evaluación ambiental “autonómica”, de conformidad con la normativa autonómica (en este caso el Decreto de Cantabria 50/1991), pues, se insiste, en supuestos como el de autos, la obligación estatal se sitúa, exclusivamente, en el terreno del deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías, en el que siempre deberán atenderse los puntos de vista autonómicos, y que se materializa a través de cumplimiento del trámite de consultas a la Comunidad Autónoma”.

(STS de 18 de diciembre de 2013. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde, R.)

(ROJ: STS 6493/2013; Nº de Recurso: 1594/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XVII. ORGANIZACIÓN

ENCOMIENDA DE GESTIÓN

Ha de ceñirse exclusivamente a la realización de actividades reales de contenido material, técnico o prestacional. Corresponde a la Entidad encomendante el dictado de actos o resoluciones de carácter jurídico que den soporte a la actividad objeto de la encomienda.

“El artículo 15 de la Ley 30/1992 generaliza una figura jurídica novedosa, cuyos antecedentes, a juicio de un sector de la doctrina, son de ver por vez primera en el artículo 5.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, referido, éste, a la posibilidad de que las Leyes de las Comunidades Autónomas trasfirieran competencias propias a las Diputaciones Provinciales. Pero lo ha hecho sin expresar, tal vez, matices o precisiones que serían necesarias para que aquella pudiera satisfacer, sin dar lugar a incertidumbres sobre sus límites, las finalidades de “eficacia” y “eficiencia” a las que responde.

Sobre ella, el párrafo segundo del número 1 del artículo 12 de esa Ley 30/1992, primero que la menciona, dispone que la encomienda de gestión, al igual que la delegación de firma y la suplencia, “no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén”. En consecuencia, aquel primer argumento del motivo que examinamos, referido a que la Consejería de Cultura conserva la titularidad de las competen-

cias encomendadas, es, en realidad, irrelevante, pues no podría haber sido de otro modo.

A su vez, el artículo 15 de la repetida Ley, único, junto con el que acaba de ser citado, que la regula, contiene en sus dos primeros números las normas que son de interés para decidir este recurso de casación, cuyo tenor, por tanto, conviene retener. Dicen así:

“1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda”.

De ellos, además de lo ya dicho al aludir al artículo 12.1, se desprende: De un lado, que los “elementos determinantes” del ejercicio de la competencia que pueden ser “alterados” por la encomienda, no son, o no pueden ser, como dice ese artículo 12.1, “los que en cada caso se prevén”; sino, tan sólo, los que no sean “sustantivos”; en el sentido, dada la definición de este adjetivo en el Diccionario de la Lengua Española, de que no sean importantes, fundamentales o esenciales. De otro, que el objeto de la encomienda sólo puede ser la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios; de suerte que sólo será posible acudir a ella para o en relación a potestades administrativas cuyo ejercicio requiera, además de la adopción de actos jurídicos, la realización de actividades reales, de contenido material, técnico o prestacional, siendo sólo a éstas, no a aquellos, a las que ha de ceñirse la encomienda. Y, por fin, y en línea con lo anterior, que “cuantos” actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda, han de ser dictados por el órgano o Entidad encomendante.

Parece, así, que la adopción de todo acto o resolución de carácter jurídico que sirva de soporte a la actividad material encomendada, o en el que se integre ésta, por requerirlo, debe quedar fuera de las posibilidades de decisión del órgano o Entidad a cuyo favor se hace la encomienda. Como dijimos, tal vez ahí el número 2 del artículo 15 hubiera debido matizar, admitiendo por razones de eficacia, o para no entorpecer innecesariamente el desempeño de la encomienda, que el órgano o la entidad “gestora” pudiera adoptar decisiones estrictamente interlocutorias, sólo de mero impulso o de mero trámite. En este limitado sentido. entende-

mos que es esa, pese a la ausencia de matices, una interpretación posible de aquel número 2, pues esas acotadas decisiones interlocutorias, no pasarían de ser un mero instrumento de la actividad material, a la que no darían soporte, ni en las que tampoco se integraría ésta en sí misma.

Pero aun así, el motivo de casación no puede prosperar. No ya o no sólo porque no llega a concretar por qué las tareas que a juicio de la Sala de instancia si implican ejercicio de potestades públicas, no lo suponen realmente. Sino, sobre todo, porque algunas de ellas si rebasan, en principio y a falta de datos en contrario que no vemos alegados, el límite que establece aquel número 2 del citado artículo 15.

Ocurre así con la de gestión y control de los expedientes administrativos, dado que la amplitud del verbo gestionar no permite que excluyamos como objeto de la encomienda (insistimos, a falta de más datos) la adopción sin límites de cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico sean ahí precisos. Y ocurre, ya con menor duda, con la de suscripción de los convenios de colaboración y de adhesión, pues vemos en el expediente administrativo, a través del ejemplar del BOJA en que se publicó la Orden de 5 de febrero de 2009, por la que se regula el Bono Cultural, que las solicitudes de las personas físicas o jurídicas interesadas en participar, como entidad colaboradora o adherida, en el programa Bono Cultural, han de ir dirigidas a la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales; que (y aquí ya empieza lo que no parece encomendable). esas solicitudes, serán objeto de valoración por una Comisión integrada por cinco vocales designados por la persona titular de la Dirección Gerencia de aquella Empresa; que, tal Comisión, ha de valorarlas aplicando conceptos jurídicos indeterminados (como son, entre otros que se citan, el valor artístico y cultural, o el interés pedagógico, de los productos y servicios que oferten), en los que, claro es, caben márgenes de apreciación; que la resolución del procedimiento a que da lugar la solicitud se atribuye a dicha persona titular; que tal resolución puede ser denegatoria, sin que se prevean ahí los posibles medios de impugnación; que, de ser favorable, ese procedimiento finaliza con la suscripción de un convenio que contendrá las obligaciones y derechos de cada una de las partes; y, en fin, que para su suscripción se faculta a la repetida Empresa Pública”.

(STS de 8 de octubre de 2013. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 6º y 7º. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez, S.)

(ROJ: STS 4915/2013; Nº de Recurso: 5847/2011. <http://www.poderjudicial.es>)

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CADUCIDAD

Las actuaciones realizadas hasta el momento de la caducidad del procedimiento se considerarán inexistentes a efectos de interrumpir la prescripción.

“Constituidos en Tribunal de instancia, como ordena el art. 95.2 d) de la Ley Jurisdiccional, procede resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparecía planteado el debate.

La recurrente, entre otras cuestiones, alegó la prescripción del derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria, al haberse reiniciado el procedimiento inspector el 1 de marzo de 2005 de los ejercicios 1995 y 1996, sin que existan actuaciones que interrumpan la prescripción de dichos ejercicios, ante la apreciación de la caducidad del procedimiento inicialmente seguido por el incumplimiento del plazo del mes establecido en el art. 60.4 del Real Decreto 939/1986 del Reglamento General para la Inspección de los Tributos para dictar el acto de liquidación, por la sentencia de 27 de Noviembre de 2003 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Procede examinar, en primer lugar, esta cuestión, pues si fuera aceptada la prescripción alegada por los efectos de la caducidad del procedimiento que se apreció por sentencia firme, ello determinaría la necesidad de estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del TEAR de 29 de Mayo de 2009.

Aunque con anterioridad a la ley de 2003, incluso después de la entrada en vigor de la ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, esta Sala negó la caducidad por el incumplimiento del deber de resolver en el plazo establecido, no aceptando fallos judiciales que dieron entrada al instituto de la caducidad, como forma de terminación de los procedimientos en los supuestos de contravención de sus normas de ordenación temporal, al mantener la vigencia del antiguo art. 105.2 de la Ley General Tributaria, que había introducido la norma de que la inobservancia de plazos por la Administración no implicará la caducidad de la acción administrativa, pero autorizará a los sujetos pasivos para reclamar en queja, es lo cierto que en este caso la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valencia en su sentencia de 27 de Noviembre de 2003 apreció la caducidad.

En contra de este criterio, se encuentra, entre otras, la sentencia de esta Sala de 25 de Enero de 2005, que resuelve la incidencia que en el proceso tiene la resolución dictada después de transcurrido el mes que al

efecto estableció el art. 60.4 del Reglamento de la Inspección. También cabe citar las sentencias de 11 de Julio de 2008 (recs. casa, unificación de doctrina 357, 387, 419 y 329 de 2004) que sintetizan la doctrina de esta Sala sobre la imposibilidad de apreciar la caducidad del procedimiento en relación con los expedientes instruidos conforme a la normativa anterior a la ley 1/1998, y conforme a la citada norma legal, manteniéndose la misma doctrina en sentencias posteriores como la de 19 de Enero, 6 de Febrero y 17 de mayo de 2012 (cas. 1386/09, 2473/08 y 45/09).

No obstante, esta doctrina no puede ser tomada en consideración en el presente caso ante el pronunciamiento firme de la sentencia de Valencia de 27 de Noviembre de 2003, debiendo estarse a los efectos que determinan la apreciación de la caducidad de un procedimiento.

Pues bien, en los casos de actuaciones llevadas por la Administración en el seno de un procedimiento caducado, el efecto inmediato de la declaración de caducidad es la desaparición jurídica del procedimiento, lo que conlleva que el mismo se deba tener por no realizado.

La desaparición jurídica del procedimiento caducado, como mantiene la demandante, conduce a negar efectos interruptivos de la prescripción a cuantas reclamaciones y recursos se interpongan en plazo por el obligado tributario para obtener la declaración de caducidad.

Por tanto, las actuaciones realizadas hasta el momento de la caducidad se consideran inexistentes a efectos de interrumpir la prescripción, aunque las mismas y las pruebas recabadas en el procedimiento caducado conservan su validez y efectos de otros posteriores.

Así lo declaró también el Tribunal Económico Administrativo Central en la resolución de 26 de Octubre de 2010, tras reconocer que en casos como el que ahora nos ocupa no estamos ni ante supuestos de nulidad radical o de pleno derecho, ni tampoco de nulidad relativa o simple anulabilidad. figuras ambas referidas a vicios de los actos administrativos, sino ante un vicio de caducidad, que afecta a un procedimiento, y que lleva a entender que el enjuiciamiento de este supuesto no debe realizarse únicamente a la luz de la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, que sienta como doctrina legal que “la anulación de una liquidación tributaria por causa de anulabilidad no deja sin efecto la interrupción del plazo de prescripción producido anteriormente por la consecuencia de las actuaciones realizadas ante los Tribunales Económico-Administrativos, manteniéndose dicha interrupción con plenitud de efectos”.

En la misma línea se encuentran las resoluciones del mismo Tribunal Central de 26 de Abril de 2012, que inadmite un recurso de unificación de criterio, de 27 de Septiembre de 2012 y 25 de Octubre de 2012.

También así lo dispone, en la actualidad, el art. 104.5 de la Ley General

Tributaria 58/2003, respecto a los procedimientos de gestión, al establecer que “producida la caducidad, ésta será declarada, de oficio o a instancia del interesado, ordenándose el archivo de las actuaciones.”

(STS de 19 de diciembre de 2013. Sala 3ª, Secc. 2ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Frías Ponce, E.)

(ROJ: STS 6459/2013; N° de Recurso: 1885/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

SUELO URBANO

La categorización del suelo urbano como consolidado o no consolidado no es una decisión que los autores del planeamiento puedan adoptar de forma discrecional, sino que tiene carácter reglado.

“En el motivo, también único, del recurso de casación interpuesto por la representación de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla se alega la infracción del artículo 14.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, y la jurisprudencia representada por la sentencia de esta Sala de 10 de mayo de 2008 y las que en ella se citan, aduciendo el Ayuntamiento recurrente que, aunque los terrenos están integrados en la malla urbana y disponen de servicios urbanísticos, están afectados por obras de urbanización integrales acompañadas de un cambio significativo de la edificación existente (de industrial extensivo a residencial en altura) que se realiza sobre suelos infraedificados y destinados a usos obsoletos, que experimentan un notorio incremento de edificabilidad sin que con anterioridad los propietarios hayan cedido terrenos ni costeado la urbanización existente.

Un debate sustancialmente igual ha sido abordado por esta Sala en reiteradas ocasiones. Sirvan de muestra las sentencias de 9 de febrero de 2012 (casación 3999/2009) y 25 de octubre de 2012 (casación 5686/10) que, aunque referidas a instrumentos de planeamiento aprobados en la Comunidad Autónoma de Cataluña, y citando, a su vez pronunciamientos anteriores referidos a Canarias y a otras comunidades autónomas-abordan en realidad la misma cuestión. De la resolución primeramente citada - sentencia de 9 de febrero de 2012 (casación 3999/2009)- extraemos los siguientes párrafos:

«Después de algunos pronunciamientos que podrían servir de respaldo a la línea argumental de las administraciones recurrentes, y que se citan en

el desarrollo de los motivos que estamos examinando, esta Sala, a partir de la sentencia de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/2004) viene manteniendo una línea constante y reiterada que, de forma razonada, corrige o matiza aquella interpretación anterior. La mencionada sentencia de 23 de septiembre de 2008 aborda la controversia que allí se planteaba sobre la distinción de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado, haciendo armónica y coherente la legislación básica estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril) con la autonómica (en aquél caso la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias) en el sentido de dar preferencia a “la realidad existente” sobre las previsiones futuras de reurbanización o reforma interior contempladas en el planeamiento urbanístico. De acuerdo con la doctrina contenida en dicha sentencia de 23 de septiembre de 2008, que luego hemos reiterado en ocasiones posteriores -pueden verse, entre otras, las sentencias de 17 de diciembre de 2009 (casación 3992/2005), 25 de marzo de 2011 (casación 2827/2007), 29 de abril de 2011 (casación 1590/2007) 19 de mayo de 2011 (casación 3830/07) y 14 de julio de 2011 (casación 1543/08)-, no resulta admisible” ...que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación, pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tenerla de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística. Y ello porque, como la propia sentencia señala. “...Tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio éste que, según la normativa básica (artículo 5 de la Ley 6/1998), las leyes deben garantizar.

Como explica la sentencia de 14 de julio de 2011 (casación 1543/08) lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado.

Aunque los criterios de distinción entre las categorías primarias del sue-

lo urbano es un cometido que corresponde detallar a la legislación autonómica y así se declara en el FJ 20º de la STC 164/200, ello lo es siempre dentro de los límites de la realidad con la que ha de operarse y sin impedir la aplicación inmediata en estos aspectos de los preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que establecen las “condiciones básicas” que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes (149.1.1 de la Constitución), para lo cual se establece la división del suelo en urbano no consolidado y consolidado, excluyendo a los propietarios de estos últimos de los deberes de cesión. Y es precisamente la realidad física existente, que evidencia que en las parcelas objeto de controversia existen los servicios urbanísticos ejecutados en su día según el planeamiento, aunque se prevea su reforma, unida a la necesidad de que la interpretación de la legislación autonómica sea respetuosa con la distinción establecida en la normativa estatal de carácter básico entre suelo urbano “consolidado” y suelo no urbano “no consolidado”, con un régimen de deberes bien distinto en uno y otro caso, la que impide devaluar la categoría ya adquirida por los terrenos, con las consecuencias que ello comporta de ser improcedente integrarlos en unidades de actuación sistemáticas y someterlos a un régimen de obligaciones sustancialmente más gravoso.

Como razonó la STC 164/2001 (Fº Jº. 20), conforme al artículo 14 de la 6/1998 los propietarios de suelo urbano consolidado no soportan -a diferencia de los propietarios de suelo urbano no consolidado- deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación; a lo que, cabe agregar, por nuestra parte, y por las mismas razones, que tampoco soportan el deber de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo necesario para los viales y demás dotaciones o sistemas contemplados en el artículo 14.2, apartados c/ y d/ de la 6/1998, ni tampoco han de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material».

Estas razones son enteramente trasladables al caso que nos ocupa, atendiendo a la realidad de la situación que la Sala de instancia describe con profusión de detalles. Así, la sentencia recurrida dice, entre otras cosas, lo siguiente: « (...) basta el examen de los planos obrantes en autos y acudir al resultado ofrecido por la prueba pericial procesal, incluidas fotografías, para comprobar que el suelo propiedad de los actores se halla, sin duda alguna, integrado en la malla urbana, en un barrio consolidado evidentemente por la urbanización, en modo alguno precisan someterse a un proceso de ejecución integral, forman parte de la ciudad consolidada, siendo incoherente su inclusión en un ARI, una actuación concreta y cerrada, que responde a la previsión de prolongar una vía urbana ya exis-

tente y conectarla con otra también existente, incidiendo sobre unos determinados inmuebles, no sobre la mayoría que conforman la malla urbana.

Estamos ante unos terrenos edificados o (que) son solares, sin duda, conforme a la ordenación hasta ahora vigente, contando con todos los servicios que exige la Ley, según describió el perito. Es incuestionable que estamos ante suelo urbano consolidado constituido por solares edificados y por solares sin edificar, con una determinada ordenación. La urbanización está ya terminada, es ciudad y la previsión de que sobre algunas de las parcelas se prevea la construcción de más de doscientas viviendas en modo alguno incide en lo que decimos, ni conlleva, sin más, la existencia de carencias estructurales que precisan de más o nuevas infraestructuras...» (fundamento cuarto de la sentencia recurrida).

Por lo demás, es también oportuno reiterar aquí unas consideraciones que expusimos en la sentencia antes citada de 25 de octubre de 2012 (casación 5686/10), dando respuesta a un alegato que en aquel caso formulaba la Administración autonómica allí recurrente:

« (...) en contra de lo que afirma la Administración autonómica recurrente el pronunciamiento de la sentencia de instancia no niega el ejercicio de la potestad de planeamiento, ni impide las operaciones de transformación o mejora en suelo urbano consolidado.

Lo que significa la imposibilidad de alterar la categorización en el suelo urbano es que los terrenos precisos para las dotaciones públicas que comporte la remodelación no han de ser cedidos de forma gratuita. o los gastos por la creación de nuevas infraestructuras de urbanización no son a cargo de los propietarios, y, además, los propietarios pueden patrimonializar la totalidad de los aprovechamientos correspondientes. sin detracción de las edificabilidades que pertenecen a la Administración en la categoría del suelo urbano no consolidado pero no así en el caso del suelo urbano consolidado».

En fin, en el penúltimo párrafo del motivo de casación la representación de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla desliza, en sus dos últimas líneas, una escueta indicación (“... sin que con anterioridad los propietarios hayan cedido y costado la urbanización existente”) sobre la que debemos hacer una puntualización. Sucede que en el proceso de instancia los demandantes, aparte de alegar que la clasificación asignada a los terrenos desconocía la realidad de la urbanización y los servicios con que cuentan los terrenos y que tal clasificación infringía los preceptos que regulan la categorización del suelo urbano, también aducían que la clasificación como suelo urbano consolidado suponía una injustificada imposición de los deberes y cargas previstos en el artículo 14 de la Ley 6/1998 (fundamento jurídico segundo de la demanda). Pues bien, en

sus respectivos escritos de contestación a la demanda y de conclusiones las administraciones demandadas en ningún momento adujeron, para combatir ese argumento de los demandantes, que estos no habían realizado cesiones ni costeado la urbanización existente. Es ahora en casación cuando la Gerencia de Urbanismo alude por primera vez a esa cuestión, mediante el breve inciso al que acabamos de aludir. Por tanto, se trata de una cuestión sobre la que no existió debate en el proceso de instancia; y, desde luego, su sola mención en el recurso de casación en modo alguno desvirtúa los razonamientos expuestos en la sentencia de instancia, ni los que aquí hemos dejado expuestos”.

(STS de 7 marzo de 2014. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Calvo Rojas, E.)

(ROJ: STS 834/2014; N° de Recurso: 3345/2011. <http://www.poderjudicial.es>)