

# Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de junio a 30 de septiembre de 2022)\*

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

*Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo  
(Sala Tercera).*

*Profesor titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Zaragoza*

## 1. Introducción

## 2. Régimen local

- 2.1. Los acuerdos del pleno de un ayuntamiento que contengan declaraciones de tipo político son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos
- 2.2. La falta del informe previo del ayuntamiento sobre la situación de vulnerabilidad para el corte del suministro de gas no constituye un supuesto de silencio administrativo a los efectos de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y pobreza energética
- 2.3. Posibilidad de delegación de la prestación del servicio de abastecimiento y distribución de agua de un municipio a un consorcio provincial. Naturaleza jurídica y forma para su instrumentalización
- 2.4. Naturaleza jurídica del convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la implantación del tranvía
- 2.5. Cambio de concejal que desempeña la función de portavoz de grupo político municipal de un ayuntamiento. Integración en el derecho fundamental al ejercicio del cargo público
- 2.6. Inclusión de los puntos pendientes del orden del día de un pleno anterior en el orden del día del siguiente

## 3. Empleo público

- 3.1. Tiempo de excedencia para cuidado de un hijo a efectos del mérito consistente en la experiencia laboral. Aplicabilidad a las pruebas de acceso al empleo público

---

\* Crónica realizada sobre la base de las sentencias publicadas en el fondo documental del CENDOJ a fecha de 7 de octubre de 2022. En caso de existir algún pronunciamiento de interés, correspondiente a los últimos días de septiembre, que no haya sido publicado a la fecha de entrega de esta crónica, se incorporará a la crónica del próximo número de la revista.

- 3.2. Los servicios prestados como personal laboral deben ser valorados en los mismos términos que los prestados como funcionario
- 3.3. Reconocimiento del complemento de destino de director general (nivel 30) en la Administración local. Inaplicabilidad para puestos de alto cargo que se hayan realizado en la Administración local
- 3.4. Empleo público. Expediente disciplinario. Suspensión provisional de funciones impuesta a Policía Local. Duración de la medida cautelar. Reiteración de doctrina de la Sala
- 3.5. Prolongación situación servicio activo
- 3.6. Permisos de los funcionarios de las corporaciones locales. La reducción de jornada para cuidado de hijos menores de 12 años comporta la disminución de sus retribuciones
- 3.7. Plazo máximo de la suspensión provisional de funciones cuando se está sustanciando un proceso penal. Policía Local
- 3.8. Empleo público e igualdad. No formalización de contrato de mujer que no se incorpora a puesto ofertado por encontrarse en situación de baja por incapacidad temporal derivada de embarazo
- 3.9. Partidas retributivas que integran el complemento de la prestación de la Seguridad Social que perciben los empleados públicos en situación de incapacidad temporal

#### **4. Tributos**

- 4.1. Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana –IIVTNU–. Devolución de ingresos indebidos derivados de una liquidación firme y consentida, amparada en la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017
- 4.2. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Efectos de la STC 182/2021, de 26 de octubre
- 4.3. Impugnación indirecta de una ordenanza fiscal. Insuficiencia de los informes técnico-económicos a que se refiere el art. 25 del TRLHL
- 4.4. Inaplicabilidad de doctrina jurisprudencial a terrenos clasificados catastralmente como urbanos cuya programación no ha sido desarrollada
- 4.5. Datos de los obligados tributarios cedidos por la Administración tributaria como prueba de cargo para la tramitación de un procedimiento sancionador
- 4.6. Fecha de prescripción de la potestad de la Administración para determinar la deuda tributaria
- 4.7. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Declaración de nulidad de una ordenanza fiscal y responsabilidad patrimonial
- 4.8. Actos firmes de la Administración tributaria. Posibilidad de recurso extraordinario de revisión contra una resolución de un órgano económico-administrativo objeto de fiscalización en la vía judicial

- 4.9. IIVTNU. Carga de la prueba de que el precio de la transmisión fue inferior al de la adquisición del bien

## **5. Urbanismo**

- 5.1. Preceptividad del informe previsto en el art. 35 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 (actual art. 50 de la LGT de 2022) para la aprobación de ordenanzas dictadas en el ejercicio de competencias urbanísticas
- 5.2. Usos y aprovechamientos que se pueden llevar a cabo en la zona periférica de protección exterior de un parque nacional. Planificación ambiental y planificación urbanística
- 5.3. Urbanismo: aprobación parcial de instrumento de planeamiento. Vicio procedimental individualizado respecto de un determinado ámbito territorial o concretas determinaciones del mismo: alcance de la declaración de nulidad
- 5.4. Urbanismo. Modificación aislada de un plan general de ordenación urbana, afectada por riesgos geomorfológicos. Examen de la exigencia de la declaración de evaluación ambiental estratégica y del informe de sostenibilidad económica
- 5.5. Informe de viabilidad económica de un plan urbanístico
- 5.6. Urbanismo y unidad de mercado. Compatibilidad del régimen de suspensión de licencias establecido en la legislación urbanística con los principios de necesidad y proporcionalidad exigibles para limitar o restringir el acceso al ejercicio de una actividad económica
- 5.7. Informe sobre suficiencia hídrica y planificación urbanística. Falta de necesidad de su emisión

## **6. Contratos del sector público**

- 6.1. Unidades de obra ejecutadas al margen de un contrato. Intereses de demora y naturaleza jurídica
- 6.2. Contratos. Cálculo de la cuantía a efectos del recurso de apelación cuando se cuestiona la revisión de precios de los contratos del sector público
- 6.3. Fundamentos para la renuncia a la celebración de un contrato por razones de interés público

## **7. Procedimiento administrativo**

- 7.1. Régimen jurídico de las comunicaciones previas a que se refiere el art. 69.2 de la Ley 39/2015. Imposibilidad de aplicación de las causas de suspensión del plazo máximo para resolver
- 7.2. Notificaciones administrativas. Requisitos para su correcta realización
- 7.3. Notificaciones administrativas. Preceptividad del aviso tras dos intentos de notificación infructuosos
- 7.4. Omisión de firma electrónica y registro en solicitud presentada por vía electrónica: es aplicable la previsión de subsanación del art. 68 de la Ley 39/2015

## 8. Otros ámbitos de interés (subvenciones, transparencia y salud pública)

- 8.1. Derecho de acceso a la información: existencia o no de régimen específico en el ámbito tributario (arts. 93, 94 y 95 de la LGT) que excluya la aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
- 8.2. Subvenciones. Posibilidad, dentro del plazo de prescripción que habilita a la Administración para reclamar, de realización de un informe financiero y posterior procedimiento de reintegro por incumplimientos distintos a los que determinen un reintegro anterior
- 8.3. Adopción de medidas de salud pública. Cobertura normativa
- 8.4. Reintegro de subvenciones. Ajuste de precio como consecuencia de presentación de una mejor oferta contractual para la realización de la obra subvencionada
- 8.5. Subvenciones. Momento procesal para la reclamación de intereses compensatorios por retraso en el reconocimiento del derecho
- 8.6. Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia y causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración

## 1

### Introducción

En la presente crónica se ha tratado de compilar, con vocación sistemática, la principal doctrina jurisprudencial emanada de las distintas secciones de Enjuiciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo relativa al régimen jurídico y de funcionamiento de las entidades locales. Por ello, además de incluirse los principales pronunciamientos en los que, por estrictos motivos subjetivos, se hallan implicadas entidades locales (en los que, por lo común, se interpretan, directamente, aspectos del régimen jurídico local), también se incluye el análisis de otras sentencias que fijan doctrina jurisprudencial en materias generales que afectan a la praxis administrativa habitual de las entidades locales, ya sea en materia de contratos del sector público, ya en materia tributaria, en empleo público, urbanismo, procedimiento administrativo o en la actividad subvencional, entre otras. La crónica se presenta, por tanto, estructurada en epígrafes que agrupan pronunciamientos del Tribunal Supremo sistematizados por razón de la materia, enunciándose cada uno de estos pronunciamientos con un título-resumen representativo de su contenido, sus antecedentes fácticos, la cuestión de interés casacional planteada, la normativa inter-

pretada y, finalmente, la doctrina jurisprudencial que se fija en respuesta a la cuestión suscitada.

## 2

### Régimen local

#### 2.1

#### **Los acuerdos del pleno de un ayuntamiento que contengan declaraciones de tipo político son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos**

En la sentencia de 20 de septiembre de 2022 (rec. 5002/2020, ponente: Celsa Pico Lorenzo) se analiza, como cuestión en la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, determinar si “los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento que se impugnaron son, o no, susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 1.1 y 2.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) en relación con los artículos 2, 9.3, 20, 103, 137 y 140 de la Constitución Española, así como los artículos 2.a) y 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del *Régimen Local*.

Entiende el Tribunal Supremo que lo relevante, a efectos del recurso, es que el artículo 2.a) de la LJCA no incluye a las entidades locales cuando contempla los actos políticos. En la misma línea se habían decantado las sentencias de 24 de noviembre de 2003 y 23 de febrero de 2004.

En este sentido, en los cuantiosos pronunciamientos del Tribunal Supremo que ha habido sobre esta materia, se ha tenido en cuenta, para decidir la viabilidad o no de los actos, la existencia o no de efectos jurídicos vinculantes derivados de los pronunciamientos realizados y del respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales de terceros.

De esta forma, concluye el Tribunal Supremo, como respuesta a la cuestión de interés casacional, que “los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento [...] son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos. Justamente esa naturaleza, contenido y efectos dan lugar a la viabilidad o inviabilidad de los distintos apartados”.

## 2.2

### **La falta del informe previo del ayuntamiento sobre la situación de vulnerabilidad para el corte del suministro de gas no constituye un supuesto de silencio administrativo a los efectos de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y pobreza energética**

Las sentencias de 21 de julio de 2022 (rec. 2527/2021, ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo) y de 7 de julio de 2022 (rec. 1240/2021, ponente Luis María Díez-Picazo Giménez) dan respuesta a equivalente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, que consiste en determinar si “la falta de emisión del informe previsto en los arts. 6.4 y 9.4 de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, destinado a determinar si una unidad familiar se encuentra en situación de exclusión social, supone la concurrencia de un supuesto de inactividad administrativa del art. 29.1 LJCA o, si por el contrario, se trata de un supuesto de silencio administrativo”. En ellas se identifican, como normas jurídicas que son objeto de interpretación, “las contenidas en los arts. 25 y 29 LJCA, arts. 21, 24 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y arts. 6.4 y 9.4 de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética”.

La respuesta a la cuestión de interés casacional, en ambas sentencias, es que el artículo 9 de la Ley catalana 24/2015 no contempla un supuesto de silencio administrativo. No obstante, entiende el Tribunal Supremo que constituye un problema distinto “si la emisión del informe previsto en dicha norma es una prestación a efectos del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. A este respecto, dado que se trata de un precepto autonómico y que el correspondiente Tribunal Superior de Justicia se ha pronunciado sobre su significado y alcance, con pleno respeto a las exigencias dimanantes de la Constitución y de la legislación básica del Estado en la materia, esta Sala nada tiene que añadir a lo dicho en la sentencia cuyos fundamentos hemos transcrito”.

## 2.3

### **Posibilidad de delegación de la prestación del servicio de abastecimiento y distribución de agua de un municipio a un consorcio provincial. Naturaleza jurídica y forma para su instrumentalización**

En la sentencia de 29 de junio de 2022 (rec. 4474/2020, ponente: Eduardo Espín Templado), la cuestión en la que se entiende que existe interés

casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: “(i) si la competencia o la gestión de la prestación del servicio público de abastecimiento y distribución de agua de un municipio, definido como ciclo integral del agua de un municipio, puede ser cedida o delegada por convenio en un Consorcio provincial constituido al amparo de los artículos 26.2 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público, y 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; (ii) si ese Consorcio puede integrar o no una forma de cooperación vertical u horizontal entre entidades del sector público, y (iii) si la adjudicación de ese servicio público, realizada por el citado Consorcio, está sujeta o no a la legislación de contratos”. En la resolución se identifican como normas jurídicas que, en principio, son objeto de interpretación, las contenidas en: los artículos 6.1, 31.1.b) y 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; artículos 25.2 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; artículos 8 y 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y artículo 105.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, hoy derogado, pero sustituido por los vigentes 204 y 285 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Como respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo considera lo siguiente: “A tenor de la interpretación de las normas efectuada para la resolución del litigio planteado, hemos de contestar a la primera cuestión de interés casacional en el sentido de la competencia o la gestión del servicio público de abastecimiento de agua de un municipio, puede ser cedida o delegada por convenio a un consorcio provincial integrado por la Diputación Provincial y ayuntamientos de la provincia. Que, efectivamente, ese consorcio puede constituir una forma de cooperación horizontal o vertical entre entidades del sector público, dependiendo la concreta modalidad de cooperación de las circunstancias y condiciones que concurren en el convenio que se celebre en dichas entidades públicas. Finalmente, y respecto a la adjudicación de dicho servicio por parte de un consorcio formado por entidades de carácter público estaría en principio sujeta a la legislación de contratación pública cuando dicha adjudicación sea mediante pública licitación a una empresa ajena, como sucedió en el caso de autos en el que el Consorcio PROMEDIO lo sometió a público concurso que fue ganado por la empresa aquí codemandada Aquanex. No puede excluirse, sin embargo, la posibilidad que dicho consorcio de enti-

dades del sector público pudiera asumir la prestación del servicio con el empleo de medios propios”.

## 2.4

### **Naturaleza jurídica del convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la implantación del tranvía**

La sentencia de 27 de junio de 2022 (rec. 203/2021, ponente: Eduardo Calvo Rojas) resuelve la siguiente cuestión de interés casacional, consistente en “aclarar la naturaleza jurídica del convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la implantación del tranvía; en particular, si se trata de un convenio de articulación de una subvención directa o de un convenio de colaboración y/o cooperación con transferencia de fondos asociada, con las consecuencias que de ello deriva en la liquidación de las obligaciones correspondientes”.

Así, el Tribunal Supremo parte de la base de que la sentencia recurrida “acoge el planteamiento del Ayuntamiento de Zaragoza y llega a la conclusión de que no nos encontramos aquí ante un convenio de base subvencional –a través del cual se estaría otorgando una subvención al Ayuntamiento de Zaragoza– sino ante un convenio interadministrativo de colaboración y cooperación, de naturaleza obligacional, en el que se evidencia la voluntad del Gobierno de Aragón de participar en el proyecto en cuestión, la línea de tranvía norte-sur (Parque Goya-Valdespartera)”.

Por ello, y como respuesta a la cuestión señalada en el auto de admisión del recurso, el Tribunal Supremo afirma que “el convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la implantación del tranvía tiene la naturaleza que le asigna la sentencia recurrida, sin que tal apreciación pueda ser modificada ahora habida cuenta que está basada en datos y elementos fácticos cuya valoración no puede ser revisada ahora en casación”.

## 2.5

### **Cambio de concejal que desempeña la función de portavoz de grupo político municipal de un ayuntamiento. Integración en el derecho fundamental al ejercicio del cargo público**

La sentencia de 16 de junio de 2022 (rec. 6382/2021, ponente: Celsa Pico Lorenzo) responde a la cuestión que reviste interés casacional objetivo para



la formación de jurisprudencia, consistente en determinar si “el cambio de concejal que desempeña la función de portavoz de grupo político municipal de un Ayuntamiento, promovido por una parte de los concejales que forman parte del mismo, se integra en el derecho fundamental al ejercicio del cargo público, recogido en el art. 23 de la Constitución”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 14 y 23 de la Constitución.

El Tribunal Supremo, tras una interesante fundamentación sobre el derecho fundamental al ejercicio del cargo público en la esfera local, concluye que “el cambio de concejal que desempeña la función de portavoz de un grupo político municipal de un Ayuntamiento promovido por una parte de los concejales que forman parte de aquel se integra en el derecho fundamental al ejercicio del cargo público recogido en el artículo 23 CE”.

## 2.6

### Inclusión de los puntos pendientes del orden del día de un pleno anterior en el orden del día del siguiente

La sentencia de 15 de junio de 2022 (rec. 3225/2021, ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez) responde a la cuestión declarada de interés casacional objetivo consistente en determinar “si vulnera el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 de la CE) la inclusión por el Alcalde en sesión extraordinaria del Pleno de parte y no de todos los asuntos pendientes de debate en sesión ordinaria suspendida, infringiendo así el principio de unidad de acto del art. 87 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales”.

La sentencia, que interpreta fundamentalmente el art. 87 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, da respuesta a la cuestión de interés casacional concluyendo que “todos los puntos pendientes del orden del día de un Pleno anterior deben ser recogidos en el orden del día del siguiente Pleno, incluso si éste es extraordinario. La inobservancia de este deber reglamentario implica, además, una quiebra del art. 23 de la Constitución. La única excepción a todo ello podría venir dada por la acreditada imposibilidad de incluir alguno de esos puntos pendientes en la siguiente sesión. Este recurso de casación debe, así, ser desestimado”.

## 3

## Empleo público

## 3.1

**Tiempo de excedencia para cuidado de un hijo a efectos del mérito consistente en la experiencia laboral. Aplicabilidad a las pruebas de acceso al empleo público**

En la sentencia de 19 de septiembre de 2022 (rec. 6188/2020, ponente: José Luis Requero Ibáñez), la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar “si las previsiones del art. 57 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres resultan de aplicación o no a las pruebas de acceso al empleo público y, en caso afirmativo, si impone una valoración del tiempo pasado en la situación administrativa o laboral de excedencia voluntaria por cuidado de familiares idéntica a la que se otorga a la situación administrativa de servicio activo o a la laboral de servicios efectivos prestados, con independencia de que así se haya previsto en las bases de la convocatoria del proceso de selección de nuevo ingreso”.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el artículo 89.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; y el artículo 46.3 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Como respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo considera que “el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007 es aplicable en las pruebas de ingreso por acceso libre como personal laboral fijo en la Administración General del Estado, luego cabe valorar el tiempo de excedencia para cuidado de un hijo y computar como trabajo ese tiempo a efectos del mérito consistente en la experiencia laboral”. De igual forma, y una vez resuelta en sentido afirmativo la primera parte de la cuestión de interés casacional objetivo, el Tribunal Supremo concuerda con lo declarado en las sentencias 1768/2020 y 174/2021, de forma que entiende que lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007 tiene “efecto directo sin mediación de las correspondientes bases de la convocatoria imponiendo una valoración de la situación administrativa de excedencia voluntaria por cuidado de familiares idéntica a la que se otorga a la situación de servicio activo”. Tal jurisprudencia “es aplicable si bien despojándola de expresiones propias del derecho fun-

cionarial, luego declaramos que el artículo 57 tiene efecto directo al ámbito del acceso a la condición de contratado laboral en la Administración General del Estado, sin mediación de las correspondientes bases de la convocatoria, lo que impone que se valore el tiempo en excedencia por cuidado de hijo en un trabajo previo como trabajo efectivo”.

### 3.2

#### **Los servicios prestados como personal laboral deben ser valorados en los mismos términos que los prestados como funcionario**

La sentencia de 18 de julio de 2022 (rec. 2887/2021, ponente: María del Pilar Teso Gamella) responde a la cuestión declarada de interés casacional objetivo consistente en determinar si los servicios prestados como personal laboral deben ser valorados en los mismos términos que los prestados como funcionario cuando los primeros se desarrollan en un puesto de trabajo que siendo laboral en un principio luego fue funcionarizado.

La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en interpretación de los artículos 14 y 23.2 de la CE, es que los servicios prestados como personal laboral deben ser valorados en los mismos términos que los prestados como funcionario cuando los primeros se desarrollan en un puesto de trabajo que siendo laboral, en un principio, luego fue funcionarizado.

### 3.3

#### **Reconocimiento del complemento de destino de director general (nivel 30) en la Administración local. Inaplicabilidad para puestos de alto cargo que se hayan realizado en la Administración local**

La sentencia de 14 de julio de 2022 (rec. 7104/2020, ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez) responde a la cuestión declarada de interés casacional objetivo consistente en determinar “si la percepción del complemento de destino al grado personal correspondiente tras reingreso al servicio activo, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de Estado previsto en el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, es aplicable cuando los puestos de alto cargo se hayan realizado en la Administración local”.

A su vez, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, y 87.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

El Tribunal Supremo considera que “el tenor literal del art. 33.2 de la Ley 31/1990 es inequívoco: el complemento retributivo allí regulado está previsto exclusivamente para los ex altos cargos de la Administración del Estado y de la Seguridad Social. Nada se dice de los ex altos cargos de otras Administraciones públicas. Y algo parecido debe predicarse del art. 87.3 del Estatuto Básico del Empleado Público, que para el ámbito municipal sólo contempla a los alcaldes; y a condición, además, de que sean retribuidos y con dedicación exclusiva. Ambos preceptos son muy claros y, desde luego, no dan por sí solos base para reconocer el derecho al complemento retributivo de ex altos cargos a quienes lo han sido en la Administración local”.

De igual forma, entiende el Tribunal Supremo que no resulta posible una aplicación analógica del art. 33.2 de la Ley 31/1990, afirmando que “no existe suficiente similitud entre los ex altos cargos de la Administración del Estado y los de la Administración local, ni siquiera cuando de municipios de gran población se trata: la posición constitucional y la esfera competencial de las entidades locales tienen rasgos específicos y, desde luego, diferentes de los propios del Estado y de las Comunidades Autónomas. Además, desde un punto de vista finalista, no cabe ignorar que puede haber buenas razones, básicamente de prudencia financiera y de contención de las burocracias municipales, para que la ley circunscriba el complemento retributivo en el ámbito de la Administración local a los alcaldes retribuidos y con dedicación exclusiva”.

Por todo ello, concluye el Tribunal Supremo que “la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo debe ser que el complemento retributivo previsto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990 no es aplicable a los ex altos cargos de la Administración local”.

### 3.4

#### **Empleo público. Expediente disciplinario. Suspensión provisional de funciones impuesta a Policía Local. Duración de la medida cautelar. Reiteración de doctrina de la Sala**

La sentencia de 7 de julio de 2022 (rec. 6096/2020, ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo) responde a una cuestión equivalente a la

planteada en los recursos 1187/2018, 5877/2018, 7290/2018 y 678/2020, de forma que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: “si el plazo máximo de seis meses de suspensión provisional de funciones que puede adoptarse como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario, según dispone el artículo 98.3 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, resulta también de aplicación durante la sustanciación de un procedimiento judicial penal, o si, por el contrario, la suspensión provisional acordada por la Administración se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el Juez y que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo”.

Concluye el Tribunal Supremo que la doctrina de interés casacional que debe establecer es que “en un caso como el aquí enjuiciado, concierne a la duración de las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento disciplinario respecto a un funcionario de cuerpo de policía local por hechos que están siendo objeto de investigación en un procedimiento penal en que el dicho funcionario tiene la condición de investigado, la medida cautelar de suspensión de funciones puede adoptarse por la autoridad administrativa que ostenta la competencia de dirección de la policía local (...) hasta la finalización del procedimiento penal por resolución definitiva, y aun cuando no se haya impuesto por la jurisdicción penal medida cautelar que impida la prestación de servicios, si bien respecto a los efectos económicos habrá de aplicarse la limitación establecida en la legislación específica del régimen general de funcionarios, todo ello de conformidad con los principios establecidos en el art. 8.3 en relación con el art. 52 de la LOFCSE y las disposiciones de derecho autonómico que las complementan”.

### 3.5

#### Prolongación situación servicio activo

La sentencia de 6 de julio de 2022 (rec. 3477/2020, ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez) responde a la cuestión declarada de interés casacional objetivo consistente en determinar cuál debe ser el contenido del deber de motivación que se deriva de lo dispuesto en el artículo 67, apartado 3, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y, en particular, si esa motivación puede estar basada en la aportación concreta

del funcionario al servicio público prestado y a la consecución de los fines encomendados, o habrá de ser necesariamente objetiva, basada estrictamente en causas organizativas o de reestructuración que afecten al servicio público. Para ello, se lleva a cabo, fundamentalmente, una interpretación del artículo 67, apartado 3, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

El Tribunal Supremo reitera su doctrina interpretativa iniciada a partir de la sentencia núm. 1814/2020 (recurso de casación núm. 2029/2019), que es seguida luego por otras, entendiéndose que “la denegación de la solicitud de prolongación en el servicio activo con base en el art. 67.3 del Estatuto Básico del Empleado Público puede apoyarse tanto en consideraciones relativas a la organización del servicio, como en consideraciones atinentes al desempeño del funcionario”.

### 3.6

#### **Permisos de los funcionarios de las corporaciones locales. La reducción de jornada para cuidado de hijos menores de 12 años comporta la disminución de sus retribuciones**

En la sentencia de 29 de junio de 2022 (rec. 2594/2021, ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva), la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en establecer: “si procede o no la concesión de permisos que suponen la reducción de jornada sin disminución de retribuciones a los funcionarios públicos de las Corporaciones Locales con base en la normativa autonómica, dada la regulación del art. 48.h) del Estatuto Básico del Empleado Público”. Para ello, se lleva a cabo la interpretación de los siguientes preceptos: el artículo 48 h) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico; y el artículo 142 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en relación con el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Como respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo considera que “la concesión de la reducción de jornada para cuidado de hijos menores de 12 años a los funcionarios de las corporaciones locales debe comportar la disminución de sus retribuciones conforme al artículo 48 h) del Estatuto Básico del Empleado Público”.

### 3.7

#### Plazo máximo de la suspensión provisional de funciones cuando se está sustanciando un proceso penal. Policía Local

La sentencia de 23 de junio de 2022 (rec. 678/2020, ponente: Celsa Pico Lorenzo) da respuesta a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “si el plazo máximo de seis meses de suspensión provisional de funciones que puede adoptarse como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario, según dispone el artículo 98.3 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, resulta también de aplicación durante la sustanciación de un procedimiento judicial penal, o si, por el contrario, la suspensión provisional acordada por la Administración se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el Juez y que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo”.

Como recuerda el Tribunal Supremo, idénticas cuestiones a las aquí planteadas fueron admitidas en los recursos de casación 1187/2018, 5877/2018 y 7290/2018, y han sido resueltas mediante las sentencias de la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fechas 14 de julio de 2020 (recurso de casación 1187/2018), 2 de diciembre de 2020 (recurso de casación 7290/2018) y 10 de mayo de 2021 (recurso de casación 5877/2018).

Así, en la sentencia de 27 de enero de 2022, recurso de casación 6275/2018, en su fundamento sexto se dice: “El recurso de casación nº 1187/2018 ha sido ya resuelto por esta Sala, mediante la sentencia nº 997/2020, de 14 de julio. Es verdad que allí también se planteaba el problema de si la duración máxima de seis meses prevista en el art. 98.3 del EBEP es aplicable cuando contra el funcionario suspendido se sigue un proceso penal. Pero ocurre que en aquel caso había una norma que excluía la aplicación de dicha duración máxima: el funcionario suspendido era allí un policía local, sometido en cuanto tal a la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; y el art. 8 de ese cuerpo legal permite la suspensión provisional de funciones mientras dure el proceso penal. La sentencia nº 997/2020 consideró que esta previsión, contenida en una ley orgánica, no puede entenderse derogada por el art. 98.3 del EBEP, por lo que la respuesta a la cuestión venía allí dada por la aplicación de una norma especial. Ello no ocurre en el presente caso, que ha de ser resuelto únicamente con base en el referido art. 98.3 del EBEP”. Por tal razón, en su fundamento octavo se dice: “la respuesta a

la cuestión declarada de interés casacional objetivo es que la duración máxima de seis meses establecida por el art. 98.3 del EBEP es aplicable durante la sustanciación de un proceso penal, salvo que haya prisión provisional u otra medida judicialmente acordada que impida al funcionario desarrollar su trabajo”.

Como respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo considera que en un caso como el enjuiciado, concerniente a la duración de las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento disciplinario respecto a un funcionario de cuerpo de Policía Local, por hechos que están siendo objeto de investigación en un procedimiento penal en el que dicho funcionario tiene la condición de investigado, “la medida cautelar de suspensión de funciones puede adoptarse por la autoridad administrativa que ostenta la competencia de dirección de la policía local (Alcalde) hasta la finalización del procedimiento penal por resolución definitiva, y aún cuando no se haya impuesto por la jurisdicción penal medida cautelar que impida la prestación de servicios, si bien respecto a los efectos económicos habrá de aplicarse la limitación establecida en la legislación específica del régimen general de funcionarios, todo ello de conformidad con los principios establecidos en el art. 8.3 en relación con el art. 52 de la LOFCSE y las disposiciones de derecho autonómico que las complementan”.

### 3.8

#### **Empleo público e igualdad. No formalización de contrato de mujer que no se incorpora a puesto ofertado por encontrarse en situación de baja por incapacidad temporal derivada de embarazo**

La sentencia de 16 de junio de 2022 (rec. 6021/2021, ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo) responde a la cuestión de interés casacional objetivo consistente en determinar “si resulta contrario al principio de igualdad (art. 14 CE) la no formalización del contrato de mujer que no se incorpora a puesto ofertado por encontrarse en situación de baja por incapacidad temporal derivada de embarazo, difiriendo su contratación al momento en que cause alta, si persiste la necesidad que lo motivó”. Para ello, se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación los artículos 10, 14 y 23.2 de la Constitución Española; 6.1 y 8 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; y 2.1, 2.3 y 3 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres



en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción de profesionales.

La sentencia, fundamentándose en doctrina jurisprudencial previa interpretativa del principio de igualdad, da respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo en los siguientes términos: “resulta contrario al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española no formalizar el contrato de trabajo a una mujer que no se incorpora al puesto de trabajo, ofertado y aceptado, por encontrarse en situación de baja por incapacidad temporal derivada de embarazo, sin que pueda diferirse su contratación al momento en que cause alta si persiste la necesidad que lo motivó cuando por razones temporales no podría llegar a concurrir esa situación”.

### 3.9

#### **Partidas retributivas que integran el complemento de la prestación de la Seguridad Social que perciben los empleados públicos en situación de incapacidad temporal**

En la sentencia de 16 de junio de 2022 (rec. 420/2020, ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo), la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia estriba en “clarificar el significado y alcance del inciso ‘retribuciones que se vinieran percibiendo’ contenido en el artículo 9.2.1º del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y, en particular, si se trata de cantidades fijas y periódicas (sueldo base, antigüedad y complementos regulares y ordinarios) o si, como consideró la sentencia recurrida, comprenden también las muy variables cantidades –las gratificaciones extraordinarias– que estaban vinculadas al trabajo efectivo fuera del turno o jornada ordinaria”. Se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación el artículo 9 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y el artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, que regula determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

El Tribunal Supremo precisa que “la cuestión de interés casacional a resolver tiene su origen en la determinación de las partidas retributivas que las Administraciones públicas competentes deben tomar en consideración para

integrar el complemento de la prestación de la seguridad social que perciben los empleados públicos en situación de incapacidad temporal, derivada en este caso de contingencias comunes y, más concretamente, por intervención quirúrgica. Es el artículo 9.5 del Real Decreto-ley 20/2012 el que contempla esta situación concreta estableciendo que: ‘Cada Administración Pública podrá determinar, respecto a su personal, los supuestos en que con carácter excepcional y debidamente justificados se pueda establecer un complemento hasta alcanzar, como máximo, el cien por cien de las retribuciones que vinieran disfrutando en cada momento. A estos efectos, se considerarán en todo caso debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica’”.

Por ello, entiende el Tribunal Supremo que la respuesta a la cuestión de interés casacional debe ser que, en este caso concreto, “el significado y alcance del inciso ‘retribuciones que se vinieran percibiendo’ contenido en el artículo 9.2.1º del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, alcanza a las gratificaciones por horas extra que el funcionario recurrente percibe de manera permanente y como una retribución ordinaria por los servicios que presta regularmente y, como tal, computable a los efectos de complementar la prestación por incapacidad temporal”.

## 4

### Tributos

#### 4.1

#### **Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana –IIVTNU–. Devolución de ingresos indebidos derivados de una liquidación firme y consentida, amparada en la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017**

En la sentencia 1159/2022, de 20 de septiembre (rec. 66/2020, ponente: Francisco José Navarro Sanchís), el Tribunal Supremo estima el recurso deducido por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) respondiendo a las siguientes cuestiones de interés casacional objetivo para formar jurisprudencia: “Determinar si la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo [...], permite revisar en favor del contribuyente actos administrativos de liquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, practicados en un supuesto en que no hubo incremento de valor probado, que han quedado firmes por haber sido consentidos antes

de haberse dictado tal sentencia. En caso de responder afirmativamente a la pregunta anterior, habilitada esa posibilidad de revisión de actos firmes, dilucidar en virtud de qué título jurídico –esto es, de qué causa legal de nulidad radical o de pleno derecho de las tipificadas como *numerus clausus* en el artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria– operaría y, además, con qué limitación temporal”.

El objeto del recurso y la cuestión planteada coinciden con lo previsto en el recurso n.º 2596/2019, de 26 de marzo, que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2021, a la que se remite, en sus razonamientos, la sentencia analizada, conformando doctrina jurisprudencial.

El contenido interpretativo de la sentencia, respondiendo a las cuestiones de interés casacional que el auto de admisión plantea, es el siguiente:

“a) En el ámbito del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, la solicitud de devolución de ingresos indebidos derivados de liquidaciones firmes como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 59/2017, de 11 de mayo, debe efectuarse por los cauces establecidos en el Capítulo II del Título V de la Ley General Tributaria.

b) La declaración de inconstitucionalidad de los artículos 107.1 y 107.2 a) del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales ‘en la medida [en] que (pueden) someter a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica’ y del artículo 110.4 del mismo texto legal no determina que las liquidaciones firmes del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana giradas con anterioridad y que hayan ganado firmeza en vía administrativa incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 217.1 de la vigente Ley General Tributaria, pues aquellos actos tributarios (i) no han lesionado derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, toda vez que el artículo 31.1 de la Constitución (capacidad económica) –único que ha sido tenido en cuenta por el juez a quo para estimar el recurso y que ha provocado el debate procesal en esta casación– no es un derecho fundamental de esa naturaleza, (ii) no han prescindido por completo del procedimiento legalmente establecido, (iii) no han provocado que el solicitante adquiriera facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para esa adquisición –insólito alegato en relación con los actos de gravamen, como son comúnmente los tributarios; y (iv) no cabe identificar una norma con rango de ley que así establezca dicha nulidad radical”.

## 4.2

### **Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Efectos de la STC 182/2021, de 26 de octubre**

En la sentencia de 26 de julio de 2022 (rec. 7928/2020, ponente: Rafael Toledano Cantero) se analiza la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en:

“2.1. Precisar si se debe actualizar el valor de adquisición del terreno conforme al IPC o algún otro mecanismo de corrección de la inflación, para acreditar que el terreno no ha experimentado un incremento real de valor que se ponga de manifiesto en transmisión de la propiedad a efectos de este impuesto.

2.2. De darse respuesta afirmativa a la anterior pregunta, esclarecer qué método podría ser admisible para corregir la depreciación nominal, si el IPC nacional, autonómico, provincial, u otro método de corrección”.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación los artículos 107.1, 107.2.a), 107.4 y 110.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

No obstante, con posterioridad al auto de admisión, se dictó la STC 182/2021, de 26 de octubre, que declaró “[...] la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales”. La STS, por tanto, responde la cuestión de interés casacional a la luz de este determinante pronunciamiento del Tribunal Constitucional, por cuanto declara la nulidad e inconstitucionalidad de los preceptos sometidos a interpretación en la cuestión de interés casacional.

Así, sobre la base de la delimitación de efectos que realiza la STC 182/2021, de 26 de octubre, y cómo ha de ser aplicada en el caso litigioso, el Tribunal Supremo entiende que “lo relevante es que esta sentencia equipara, a efecto de intangibilidad, por una parte (i) las situaciones decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, límite que impone expresamente el art. 40.1 LOTC, así como (ii) las resoluciones administrativas firmes y, finalmente, (iii) las ‘situaciones consolidadas’ según las denomina la STC 182/2021, en las que se incluyen, a estos exclusivos efectos, (iii, a) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y (iii, b) las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada *ex art. 120.3 LGT* a dicha fecha”.

De esta forma, declara, como doctrina de interés casacional, que “en un caso como el examinado, en que la liquidación tributaria ha sido impugnada tempestivamente, no cabe calificar de una situación consolidada que impida

la aplicación de los efectos declarados en la STC 182/2021, de 26 de octubre, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 TRLHL. Es por ello que la liquidación tributaria por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana impugnada es inválida y carente de eficacia por la inconstitucionalidad de su normas legales de cobertura”.

### 4.3

#### **Impugnación indirecta de una ordenanza fiscal. Insuficiencia de los informes técnico-económicos a que se refiere el art. 25 del TRLHL**

La sentencia de 30 de junio de 2022 (rec. 5173/2020, ponente: Dimitry Berberoff Ayuda) responde a la cuestión de interés casacional objetivo consistente en determinar “si, con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal, cabe alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 TRLHL, por entenderse que se trata del incumplimiento de un requisito sustantivo determinante de un elemento esencial del tributo, o si, por el contrario, no cabe tal invocación por constituir un mero vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general”.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, los artículos 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril; y 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

El Tribunal Supremo reitera su jurisprudencia al respecto, manifestada, entre otras, en sentencia de 5 de noviembre de 2020 (recurso de casación 1567/2018, ECLI:ES:TS:2020:3768) y en sendas sentencias de 21 de enero de 2021 (recursos de casación 2314/2019, ECLI:ES:TS:2021:105, y 4783/2018, ECLI:ES:TS:2021:205).

De esta manera, y como respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo considera que, “con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal, reguladora de una tasa, no cabe alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLHL en la elaboración de la ordenanza, por tratarse de un vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general; sin embargo, resulta posible dicha alegación si se cuestiona uno de los elementos esenciales conformador de la tasa, imprescindible para la determi-

nación de la deuda tributaria, en tanto que en los informes técnicos debe contenerse los criterios determinantes de la fijación de dichos elementos o características definitorias de la tasa, correspondiéndole la prueba de la insuficiencia a quien impugna la liquidación”.

#### 4.4

### **Inaplicabilidad de doctrina jurisprudencial a terrenos clasificados catastralmente como urbanos cuya programación no ha sido desarrollada**

Las sentencias, de 29 de junio de 2022 (recs. 1196/2020 y 3420/2020, ponente: Isaac Merino Jara), que cuentan ambas con sendos votos particulares, analizan una compleja cuestión de interés casacional objetivo formulada en los siguientes términos: “Precisar la jurisprudencia sentada en las Sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo mencionadas en el Fundamento de Derecho Primero de esta resolución, a fin de determinar si resulta trasladable a supuestos en los que, aun estando los terrenos clasificados catastralmente como urbanos, por estar ubicados en ámbito espacial sectorizado con ordenación pormenorizada, su programación no se ha desarrollado por encontrarse suspendida sine die; de modo tal que pudiera entenderse que los terrenos afectados deber ser clasificados como suelo rústico no urbanizable o rústico a efectos de la eventual nulidad de declaraciones giradas en concepto de impuesto de bienes inmueble”.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación el artículo 7.2.b) del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, en relación con la disposición transitoria séptima de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria.

La respuesta que ofrece el Tribunal Supremo a la cuestión planteada es que “nuestra jurisprudencia fijada en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. 2362/2013), de 19 de febrero de 2019, rec. 128/2016, de 5 de marzo de 2019, rec. 1431/2017 y de 2 de abril de 2019, rec. 2154/2017), no resulta trasladable a supuestos en los que los terrenos están clasificados catastralmente como urbanos, aunque estén ubicados en ámbito espacial sectorizado con ordenación pormenorizada cuya programación no se ha desarrollado por encontrarse suspendida sine die, manteniéndose la existencia de un Agente Urbanizador y en los que no existe una declaración de caducidad que finalice el procedimiento”.

## 4.5

### **Datos de los obligados tributarios cedidos por la Administración tributaria como prueba de cargo para la tramitación de un procedimiento sancionador**

La sentencia, de 29 de junio de 2022 (rec. 5700/2020, ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo), resuelve la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar: “si es posible obtener como prueba de cargo los datos de los obligados tributarios cedidos por la Administración tributaria para la tramitación de un procedimiento sancionador y su eventual integración en el ilícito del tipo infractor”.

El Tribunal Supremo, interpretando, junto con varios preceptos constitucionales, el artículo 95 de la Ley 53/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, responde a la cuestión planteada en los siguientes términos: “En consecuencia y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA se concluye que si una Administración, para el ejercicio de las funciones que le son propias, solicita de la AEAT la cesión de datos tributarios, tal cesión será con fines tributarios; ahora bien, si es para el ejercicio de otras potestades ajenas a las tributarias y no hay una norma legal que lo prevea, deberá contar con la previa autorización del interesado. Por tanto el acto dictado con base en unos datos tributarios cedidos será conforme a Derecho si la cesión respeta las reglas del artículo 95.1 de la LGT”.

Se reitera, de esta forma, la doctrina fijada por la STS 344/2021, de 11 de marzo, dictada en el recurso 8040/2019 y luego reiterada en las SSTS de 15 de marzo de 2021 (recurso de casación 8288/2019), 24 de junio de 2021 (recurso de casación 1550/2020) y 22 de marzo de 2022 (recurso de casación 1553/2020).

## 4.6

### **Fecha de prescripción de la potestad de la Administración para determinar la deuda tributaria**

La sentencia, de 29 de junio de 2022 (rec. 2366/2020, ponente: Dimitry Berberoff Ayuda), responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistente en determinar “la fecha a la que ha de estarse para comprobar si la potestad de la Administración para determinar la deuda tributaria ha prescrito una vez constatada la inexistencia de interrupción de la prescripción por el exceso del plazo legalmente previsto

para la tramitación del procedimiento inspector. En particular, ha de discernirse si ha de fijarse ese momento en la notificación de la liquidación o en la ulterior interposición de un recurso o reclamación frente a este acto por parte del interesado'. 4) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 150.1 y 68.1.a) de la LGT/2003".

Considera el Tribunal Supremo que "una adecuada exégesis del artículo 150.1 de la LGT/2003, en su redacción originaria, en relación con el artículo 68.1. a) del mismo Cuerpo legal, de acuerdo con la doctrina de esa Sala, lleva sin problema a entender, en los casos de superación del plazo máximo de duración del procedimiento inspector legalmente establecido, la fecha que debe tenerse en cuenta a efectos de una posible prescripción de la acción para determinar la deuda tributaria es la de notificación del acuerdo de liquidación que pone fin al procedimiento inspector y no la ulterior fecha de interposición de un recurso o reclamación". Por lo que, como respuesta a la cuestión suscitada por el auto de admisión, determina: "Que, interpretando los artículos 150.1 y 68.1.a) LGT/2003 la fecha a la que ha de estarse para comprobar la potestad de la Administración para determinar la deuda tributaria, una vez superado el plazo legalmente previsto para la tramitación del procedimiento inspector, con la consiguiente pérdida del efecto interruptivo de la prescripción derivado del inicio de las actuaciones inspectoras, es, en todo caso, la de notificación del acuerdo de liquidación".

#### 4.7

#### **Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Declaración de nulidad de una ordenanza fiscal y responsabilidad patrimonial**

La sentencia de 27 de junio de 2022 (rec. 6331/2021, ponente: Fernando Román García) responde a la cuestión de interés casacional suscitada en este recurso consistente en determinar "si la solicitud de abono del importe satisfecho por autoliquidaciones del Impuesto de Incremento de Valor sobre los terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) al amparo de una ordenanza fiscal que ha sido declarada nula, puede instarse a la Administración correspondiente con fundamento en su responsabilidad patrimonial, sin haber impugnado directa o indirectamente la disposición de carácter general y/o los actos aplicativos de la misma".

El Tribunal Supremo reitera su doctrina jurisprudencial establecida sobre la cuestión suscitada, pues una cuestión idéntica a la ahora analizada fue resuelta por la Sala mediante sentencia de 23 de junio (rec.



2871/2021) que, en lo que interesa, estableció como respuesta a la cuestión de interés casacional que “la pretensión de indemnización de daños y perjuicios ocasionados por el pago realizado en autoliquidaciones del IIVTNU, con fundamento en la responsabilidad patrimonial de la Administración Local en cuyo favor se hizo el pago y al margen de los procedimientos que se establecen en las normas tributarias, no requiere que el sujeto pasivo que efectuó dicho pago impugne directa o indirectamente la norma reglamentaria que, en el ámbito del respectivo municipio, regule el Impuesto, sino que es suficiente la mera declaración de nulidad de dicha norma reglamentaria en cualquier procedimiento, pero siempre que concurren todos los requisitos que exige esta responsabilidad patrimonial, entre ellos, el de la antijuridicidad del daño, que deberá examinarse caso por caso, y siempre que los pagos efectuados no hayan adquirido firmeza al momento de dicha declaración de nulidad”.

#### 4.8

#### **Actos firmes de la Administración tributaria. Posibilidad de recurso extraordinario de revisión contra una resolución de un órgano económico-administrativo objeto de fiscalización en la vía judicial**

En la sentencia de 16 de junio de 2022 (rec. 5405/2020, ponente: Rafael Toledano Cantero) se analiza la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistente en: “Determinar, interpretando los artículos 213.1 y 244.1 de la LGT, qué debe entenderse por ‘actos firmes de la Administración tributaria’ y por ‘resoluciones firmes de los órganos económico-administrativos’, aclarando así, si es admisible un recurso extraordinario de revisión contra una resolución de un órgano económico-administrativo que está siendo ya objeto de fiscalización en la vía judicial al haberse interpuesto contra la misma un recurso contencioso-administrativo”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación: los artículos 12.1, 213.2 y 244.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; los artículos 113 y 125.1 y la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y el artículo 3.1 del Código Civil.

Como respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo considera lo siguiente: “El tenor literal del art. 244.1 LGT no conduce a conclusiones diferentes a las establecidas en nuestras sentencias de 7 de junio de 2005 y de 20 de diciembre de 2006, *cits.*, a propósito del recurso

extraordinario de revisión en el marco del procedimiento administrativo común, y con las mismas limitaciones, esto es, que la simultaneidad del recurso extraordinario de revisión con la impugnación en vía judicial del mismo acto, solo es posible cuando, estando en curso el procedimiento judicial, no cabe hacer valer los eventuales motivos del recurso de revisión en el proceso judicial interpuesto para la impugnación del acto firme en vía administrativa, lo que exige verificar la fase o instancia en la que se encuentra el procedimiento judicial al tiempo de conocer los documentos o sentencia firme que sustenta el recurso de revisión. No es un elemento relevante de interpretación la ausencia de mención explícita en el art. 244.1 LGT a que la firmeza de los actos que se pretende recurrir en revisión es la producida en vía administrativa, a diferencia del art. 125 LPAC, que sí precisa que el objeto de revisión son ‘los actos firmes en vía administrativa. Y no lo es porque la firmeza en vía administrativa, funcionalmente, es una noción común al procedimiento administrativo común y al tributario, que comporta la inviabilidad de utilizar medio de impugnación ordinarios alguno en la vía administrativa, ya sea por haber dejado transcurrir los plazos para su interposición, o por haber agotado las vías ordinarias de impugnación en vía administrativa, con independencia del curso que puede seguir una eventual impugnación en vía judicial, que requiere que el acto objeto de impugnación haya puesto fin a la vía administrativa (art. 25.1 LJCA). Y tampoco es significativa la mención del art. 244.1 LGT tanto a ‘los actos firmes de la Administración tributaria’, por una parte, como a ‘las resoluciones firmes de los órganos económico administrativos’, pues ello obedece a la especificidad de los medios de revisión en vía administrativa que es propia de las leyes tributarias, lo que permite singularizar, conceptualmente, aquellos actos de la Administrativo tributaria que alcanzan la firmeza por no haberse interpuesto contra los mismos los medios de impugnación habilitados, de los que alcanzan firmeza administrativa previo agotamiento de esta vía de revisión económico administrativa. Por consiguiente, procede fijar como doctrina de interés casacional que, a los efectos del art. 244 LGT, por ‘actos firmes de la Administración tributaria’ y por ‘resoluciones firmes de los órganos económico administrativos’, debe entenderse la producida en vía administrativa, y que los posibles motivos de recurso extraordinario de revisión, cuando la resolución firme de un órgano económico-administrativo está siendo ya objeto de fiscalización en la vía judicial, deben ser alegados en la misma, de manera que solo en el caso de que ello no sea posible por la fase o estado en que se encuentre el proceso judicial, será posible que se hagan valer mediante un recurso extraordinario de revisión al amparo del art. 244 LGT”.

## 4.9

**IIVTNU. Carga de la prueba de que el precio de la transmisión fue inferior al de la adquisición del bien**

La sentencia de 3 de junio de 2022 (rec. 3411/2020, ponente: Rafael Toledano Cantero) responde a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia: “Determinar si en los casos en los que los órganos judiciales optaron por la interpretación de la legalidad ordinaria sin planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la normativa reguladora del tributo, resulta procedente atribuir a la Administración la carga de la prueba de la existencia del hecho imponible o, por el contrario, le corresponde al sujeto pasivo, cuando alegue una minusvalía, aportar la prueba suficiente que permita concluir que el precio de la transmisión fue inferior al de la adquisición del bien”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en relación con los artículos 105 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y 217 de la Ley 1/2000, de 6 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Sobre idéntica cuestión de interés casacional el Tribunal Supremo recuerda que ya se ha dictado sentencia núm. 698/2020, de 8 de junio (recurso de casación 2923/2018), en la que se hace una remisión íntegra a los razonamientos expresados en la sentencia de esa Sala núm. 1163/2018, de 9 de julio, que resuelve el recurso de casación núm. 6226/2017. Así, dada la identidad de los hechos y el acto administrativo recurrido, así como la semejanza de los argumentos expuestos por las partes, mantiene el mismo criterio observado en esa ocasión y por las razones expuestas entonces. Por ello, y en virtud de los principios de igualdad en la aplicación de la ley y de seguridad jurídica, la cuestión de interés casacional planteada se resuelve en los mismos términos expuestos en los pronunciamientos anteriores, en los que se argumenta lo siguiente: “Corresponde al sujeto pasivo del IIVTNU probar la inexistencia de una plusvalía real conforme a las normas generales sobre la carga de la prueba previstas en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (‘LGT’) [mandato que no conlleva una quiebra de los principios de reserva de ley tributaria o del principio de seguridad jurídica] y en el fundamento de derecho séptimo, en el que, reiteramos, se establece como contenido interpretativo el siguiente: ‘1º) Los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL, a tenor de la interpretación que hemos hecho del fallo y del fundamento jurídico 5 de la STC 59/2017, adolecen solo de una inconsti-

tucionalidad y nulidad parcial. En este sentido, son constitucionales y resultan, pues, plenamente aplicables, en todos aquellos supuestos en los que el obligado tributario no ha logrado acreditar, por cualquiera de los medios que hemos expresado en el fundamento de derecho Quinto, que la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título (o la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos), no ha puesto de manifiesto un incremento de su valor o, lo que es igual, una capacidad económica susceptible de ser gravada con fundamento en el artículo 31.1 CE. 2º) El artículo 110.4 del TRLHL, sin embargo, es inconstitucional y nulo en todo caso (inconstitucionalidad total) porque, como señala la STC 59/2017, *no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene*, o, dicho de otro modo, porque *imp[ide] a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpresiva de capacidad económica (SSTC 26/2017, FJ 7, y 37/2017, FJ 5)*. Esa nulidad total de dicho precepto, precisamente, es la que posibilita que los obligados tributarios puedan probar, desde la STC 59/2017, la inexistencia de un aumento del valor del terreno ante la Administración municipal o, en su caso, ante el órgano judicial, y, en caso contrario, es la que habilita la plena aplicación de los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL [...]”.

## 5

### Urbanismo

#### 5.1

#### **Preceptividad del informe previsto en el art. 35 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 (actual art. 50 de la LGT de 2022) para la aprobación de ordenanzas dictadas en el ejercicio de competencias urbanísticas**

En la sentencia de 21 de julio de 2022 (rec. 4675/2021, ponente: Inés María Huerta Garicano), la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si “el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo a que se refiere el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones es preceptivo en la aprobación de una ordenanza municipal reguladora de aspectos materiales relativos al paisaje urbano, identificando como norma jurídica objeto de interpretación, el artículo 35 de la de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (actual artículo 50 de la LGT de 2022)”.

En primer lugar, y siguiendo la doctrina emanada de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2011 (rec. 3037/2008), el Tribunal Supremo considera que “llegamos a la conclusión de que el informe contemplado en el tan citado artículo 44.3 es exigible a las ordenanzas municipales sobre regulación de la instalación de redes de comunicaciones que formalmente no se presenten como instrumentos de planeamiento urbanístico pero que de hecho contengan una regulación tal que en la práctica venga a subdividir la clase de suelo de que se trate en zonas diferenciadas por razón del destino específico o aprovechamiento urbanístico concreto que se les asigne, es decir, que materialmente califiquen suelo”.

Así, tras analizar el contenido de la Ordenanza municipal sometida a recurso de casación, el Tribunal Supremo concluye que se trata de un “instrumento normativo independiente del Ayuntamiento que contiene determinaciones urbanísticas muy concretas y variadas, como queda demostrado de su contenido pormenorizadamente transcrito”.

Por ello, y como respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo confirma que “el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo a que se refiere el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones resulta preceptivo para la aprobación de una ordenanza municipal reguladora de aspectos materiales relativos al paisaje urbano”.

## 5.2

### **Usos y aprovechamientos que se pueden llevar a cabo en la zona periférica de protección exterior de un parque nacional. Planificación ambiental y planificación urbanística**

La sentencia de 21 de julio de 2022 (rec. 3079/2021, ponente: Fernando Román García) responde a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistente en “precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar: [...] qué cabe entender por ‘usos tradicionales’ a fin de determinar los usos y aprovechamientos que se pueden llevar a cabo en la Zona Periférica de protección exterior de un Parque Nacional (en este caso Parque Nacional d’Aigüestortes i Estany de Sant Maurici); 2) si la anulación de un vertido de aguas residuales que ha sido objeto de Declaración Ambiental Estratégica favorable, incumple la finalidad de dicho instrumento, prevista en el art. 1 y 25 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental”.

Y, a tal efecto, el auto de admisión identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación:

“[...] Arts. 3.a) y 4 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y la Disposición Transitoria Única y Directriz Tercera (apartados 3.2, 3.2.1.e, 3.2.3.I y 3.2.3.m) del Plan Director de la Red Nacional de Parques Nacionales, aprobado por Real decreto 389/2016 y arts. 101 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas, y arts. 245 y 250 del Real Decreto 849/86, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y art. 1 y 25 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental”.

La sentencia da respuesta a la cuestión suscitada en los siguientes términos:

“(i) En la zona periférica de protección exterior de un Parque Nacional se podrán llevar a cabo los usos y aprovechamientos autorizados en la normativa de aplicación que, en el caso del Parque Nacional de Aigüestortes y Lago de Sant Maurici aparece concretada, además de en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, en el artículo 4 de la Ley 7/1988, de 30 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de Aigüestortes y Lago de Sant Maurici y en el artículo 28.b) del Decreto 39/2003, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici.

(ii) En virtud de lo previsto en dicha normativa, en la zona periférica de protección exterior del Parque citado están permitidos los usos y aprovechamientos tradicionales compatibles con las finalidades de protección y conservación del medio; y también aquellos otros que, siendo compatibles con las finalidades de protección y conservación del medio, puedan calificarse como ‘aprovechamiento, obra o actividad nueva’, si bien en este caso deberán ser previamente autorizados por la administración del Parque, que tendrá que solicitar al efecto informe al Patronato del Parque Nacional”.

### 5.3

#### **Urbanismo: aprobación parcial de instrumento de planeamiento. Vicio procedimental individualizado respecto de un determinado ámbito territorial o concretas determinaciones del mismo: alcance de la declaración de nulidad**

En la sentencia de 12 de julio de 2022 (rec. 4840/2021, ponente: Inés María Huerta Garicano), la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si “en el caso –como el concernido– de un instrumento de ordenación urbanística

aprobado (a excepción de los que afectan a ámbitos territoriales expresamente indicados), que contienen actuaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre, cabe declarar la nulidad total de aquél por la ausencia del informe de costas, o, por el contrario, ha de examinarse si, guardando coherencia las concretas determinaciones aprobadas, quedaban afectadas –o no– por el informe omitido (fuera de plazo), para en su caso, declarar únicamente la nulidad parcial”.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 112.a) y 117 de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas, en relación con la disposición adicional segunda, apartado 4.º, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, los artículos 47 y 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 71.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Como conclusión, y en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, el Tribunal Supremo considera que “es legalmente posible –y así ha sido reiteradamente admitido por nuestra jurisprudencia, plasmado en la normativa estatal y autonómica– la aprobación parcial de un Plan cuando, como aquí acontece, no se ve afectado por la omisión de un informe preceptivo y vinculante en materia de costas dado que sus determinaciones urbanísticas quedaban limitadas a zonas del interior desligadas del litoral e independientes de las que puedan adoptarse, una vez se reciba el informe, respecto de las zonas para las que quedó suspendida su aprobación”.

## 5.4

### **Urbanismo. Modificación aislada de un plan general de ordenación urbana, afectada por riesgos geomorfológicos. Examen de la exigencia de la declaración de evaluación ambiental estratégica y del informe de sostenibilidad económica**

La sentencia de 11 de julio de 2022 (rec. 2436/2021, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy) responde a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en:

“1) Determinar si una modificación aislada de un Plan General de Ordenación urbana, afectada por riesgos geomorfológicos, se halla dentro del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica del art. 6 de la Ley 21/13, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, o, sí, únicamente, ha de ser objeto de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos.

2) Determinar si resulta exigible la incorporación a una Modificación aislada de un Plan General de Ordenación Urbana del Informe de Sostenibilidad Económica, cuando aparecen riesgos geomorfológicos en los terrenos del entorno, o si dicho requisito puede entenderse cumplido con el Informe que acompaña el propio PGOU”.

Son objeto de interpretación el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y el artículo 22.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Como respuesta a la primera de las cuestiones de interés casacional, el Tribunal Supremo entiende que “debe declararse que no es admisible que una evaluación ambiental de un plan de urbanismo, o su modificación, en terrenos con riesgos naturales, pueda terminar con un IEA, imponiendo la condición de la elaboración de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos, que debe valorar el órgano sustantivo de aprobación del planeamiento, sino que si existen esos riesgos debe emitirse la DEAE pertinente”.

Respecto a la segunda de las cuestiones de interés casacional planteadas, el Tribunal Supremo considera que, “a la vista de las circunstancias que concurren en el caso de autos, conforme se razona en la sentencia de instancia, en la medida que una Modificación Aislada de un planeamiento general no comporta la instalación de servicios que no estuvieran ya previsto al aprobarse el planeamiento general, no requiere la emisión del informe de sostenibilidad económica, lo cual comporta rechazar este motivo del recurso”.

## 5.5

### Informe de viabilidad económica de un plan urbanístico

La sentencia de 5 de julio de 2022 (rec. 4677/2021, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy) responde a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, o corregir nuestra jurisprudencia sobre la incidencia de la omisión del informe de sostenibilidad económica en la aprobación de los instrumentos de ordenación, que comporten actuaciones de transformación urbanística”.

Se identifica como norma jurídica objeto de interpretación el artículo 15.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (actual artículo 22.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015).



El Tribunal Supremo, reiterando lo ya declarado en la jurisprudencia, da respuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, indicando que “tanto el informe o memoria de sostenibilidad económica o, en caso de actuaciones en suelo urbano, la memoria de viabilidad económica, constituyen requisitos necesarios para la aprobación de tales instrumentos de ordenación y que su omisión comporta la nulidad de pleno derecho de los mismos”.

## 5.6

### **Urbanismo y unidad de mercado. Compatibilidad del régimen de suspensión de licencias establecido en la legislación urbanística con los principios de necesidad y proporcionalidad exigibles para limitar o restringir el acceso al ejercicio de una actividad económica**

En la sentencia de 30 de junio de 2022 (rec. 5615/2020, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) se precisa que las cuestiones sobre las que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en: “(i) determinar si es compatible la suspensión del otorgamiento de licencias derivada de la aprobación inicial del Plan en los ámbitos afectados por la modificación, impuesta por el artículo 85.3 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (LSU) con la exigencia de motivación individualizada de dicha suspensión, en base al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM); y, (ii) en el caso de que se considere que no es compatible, determinar si un juez o tribunal puede inaplicar dicho precepto legal autonómico –u otros de contenido similar– sin plantear previamente la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional”.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 85.3 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado; y 117.1 y 163 CE.

El Tribunal Supremo, dando respuesta a las cuestiones planteadas en el recurso de casación, declara que “[u]na Administración incumple las obligaciones que le incumben, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuando, con ocasión de la tramitación del procedimiento de modificación o revisión de una ordenanza municipal, adopta un Acuerdo de suspensión cautelar del otorgamiento de licencias sin ponderar si las limitaciones impuestas al desarrollo de actividades económicas puede justificarse por razones imperiosas

de interés general vinculadas con el interés público referidos a garantizar la calidad del entorno urbano o la protección del medio ambiente, y sin comprobar ni verificar que tal medida resulta acorde con los principios de necesidad y proporcionalidad. En los términos en que resolvemos el presente recurso de casación, no procede que nos pronunciemos sobre la segunda cuestión que, según se recoge en el Auto de Admisión, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, por cuanto entendemos que no concurre el presupuesto de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional hubiere debido plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional sobre el artículo 85.3 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, por ser contrario a la Constitución, en los términos del artículo 163 de la Constitución, pues, como hemos expuesto, la sentencia impugnada se ha ajustado al sistema constitucional de ordenación de las fuentes del Derecho, considerando compatible la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma del País Vasco con la legislación estatal en materia de garantía de la unidad de mercado”.

## 5.7

### **Informe sobre suficiencia hídrica y planificación urbanística. Falta de necesidad de su emisión**

El Tribunal Supremo confirma su matización a la doctrina jurisprudencial interpretativa sobre la necesidad de emisión del informe de suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos en su sentencia de 16 de junio de 2022 (rec. 1899/2021, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy). Así, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si “el informe emitido por la Administración hidrológica competente (en este caso, el Consejo Insular de Aguas) con ocasión del otorgamiento de la concesión para ocupación del cauce –que expresa las condiciones y medidas de obligado cumplimiento para la ejecución del proyecto por parte del concesionario– cumple la exigencia del art. 15 del R.D. Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo (actual art. 22.3.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). 3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: arts. 15.3 de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio); y 1, 18, 25.4 y Disposición Adicional 9ª de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio)”.

El Tribunal Supremo, dando respuesta a las cuestiones planteadas en el recurso de casación, declara que “cuando un instrumento de ordenación urbana tenga por finalidad, conforme a la normativa autonómica, la ordenación del suelo a los efectos de ejecutar un proyecto que requiere una previa concesión administrativa de la Administración, sin aumentar las dotaciones ya previstas en el objeto de la concesión, y consta acreditado que la concesión tiene garantizada la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, el posterior instrumento de ordenación no requiere la emisión de un nuevo informe sobre dichos recursos, en la medida que no comporta aumento respecto de los ya contemplados con ocasión del otorgamiento de la concesión”.

## 6

### Contratos del sector público

#### 6.1

#### **Unidades de obra ejecutadas al margen de un contrato. Intereses de demora y naturaleza jurídica**

La sentencia de 13 de junio de 2022 (rec. 5437/2020, ponente: José María del Riego Valledor) responde a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “si el derecho al cobro del importe de las unidades de obra ejecutadas al margen del contrato y sin mediar modificado alguno, que se reconoce en aplicación del principio de enriquecimiento injusto, tiene naturaleza indemnizatoria o es precio del contrato; y si a los intereses de demora que genera le es de aplicación la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 35.1 y 200.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el principio general del derecho que prohíbe el enriquecimiento injusto de la Administración y el artículo 1109 del Código Civil.

La respuesta a la cuestión de interés casacional se ofrece en los siguientes términos: “Ante la realización de unas obras en favor de la Administración pública ejecutadas al margen de un contrato y sin modificado alguno, el ordenamiento admite diversas alternativas legales, por lo que la cuestión de la naturaleza indemnizatoria o contractual del pago deberá hacerse en atención a las circunstancias del caso. En el supuesto examinado en este recurso, en el que la Administración siguió un procedimiento de revisión de oficio, con declaración de nulidad de las actuaciones de ejecución de unidades de obra

en las que se prescindió total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse omitido los trámites previstos en el artículo 217.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), para los casos en los que el Director facultativa de la obra considere necesaria la modificación del proyecto, la naturaleza del pago de las unidades de obra ejecutadas fuera de proyecto tuvo un carácter indemnizatorio, como resulta de la propia resolución de declaración de nulidad, que fijó una indemnización en favor del contratista con expreso fundamento en el principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la Administración. Al no proceder los intereses de demora desde los 60 días siguientes a la terminación y ocupación de las obras realizadas fuera de proyecto, como reclama la parte recurrente, no es necesario un pronunciamiento sobre si resulta aplicable el tipo de interés determinado por la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”.

## 6.2

### **Contratos. Cálculo de la cuantía a efectos del recurso de apelación cuando se cuestiona la revisión de precios de los contratos del sector público**

La sentencia de 13 de junio de 2022 (rec. 5572/2020, ponente: Eduardo Calvo Rojas) responde a la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “el cálculo de la cuantía a efectos del recurso de apelación cuando se cuestiona la revisión de precios de los contratos del sector público, a fin de determinar si ha de estarse a la cuantía de la revisión con la periodicidad que se establezca en los pliegos o a la cantidad que resulte de aplicar la revisión a cada pago parcial que se realice conforme a lo pactado por las partes”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 41.1, 41.3 y 81.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y los apartados 3 y 4 del artículo 89 de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En este sentido, la cuestión que se suscita en el auto de admisión ya fue abordada por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencia n.º 167/2021, de 10 de febrero (rec. 2094/2019), en la que se resolvió un recurso de casación en el que también fue parte el Ayuntamiento de Madrid. Por ello, el Tribunal Supremo consolida la doctrina emanada de su anterior pronunciamiento, reiterando sus siguientes conclusiones:

“1º En lo que hace a la periodicidad de la revisión de precios, el artículo 89.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, aplicable al caso, prevé para la revisión del contrato de gestión que la primera revisión podrá tener lugar una vez transcurrido el primer año desde la formalización del contrato.

2º Además el TRLCSP se centra en regular aspectos referidos al sistema de índices, fórmulas y coeficientes y en lo que ahora interesa, a efectos temporales lo más que cabe deducir de su artículo 92, en relación con el artículo 91.3, es una remisión a las fechas de las revisiones, lo que implica que haya que estar tanto a los pliegos de cláusulas como a los contratos.

3º Esto es lo relativo a los parámetros temporales. Ahora bien, en lo que a este recurso interesa lo relevante es que si el valor del contrato se calcula por su totalidad y ese total por anualidades (cfr. artículo 88.1, 5 y 6 del TRLCSP), la revisión se calculará sobre tal parámetro, es decir, el total de lo debido al contratista cada año. Cosa distinta es que ya el pago de cada anualidad, con sus revisiones, se efectúe en las certificaciones o pagos parciales (cfr. artículo 94). 4º Por tanto, y a efectos del artículo 93.1 de la LJCA en cuanto al límite de 30.000 euros del artículo 81.1.a) de la LJCA, se concluye que si lo litigioso se ciñe al cálculo de la revisión anual, debe estarse al importe de la misma para ese periodo de tiempo, revisión que se calcula a su vez sobre el precio total del contrato en esa anualidad”.

### 6.3

#### Fundamentos para la renuncia a la celebración de un contrato por razones de interés público

La sentencia de 9 de junio de 2022 (rec. 5347/2020, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) responde a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “determinar si la posibilidad de ‘renuncia a la celebración del contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente’, prevista en el artículo 155.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (hoy, artículo 152.3 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), debe fundarse únicamente en razones sobrevenidas o exógenas a la licitación, o la citada renuncia puede utilizarse también cuando

se deba a causas previas a la adjudicación del contrato, en concreto, por identificación de contenido inadecuado del pliego de condiciones administrativas particulares”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 155.3 y 4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, actuales artículos 152.3 y 4 de la Ley 9/2017.

La respuesta a la cuestión de interés casacional se ofrece en los siguientes términos: “[e]l artículo 155.3 de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado su Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, debe interpretarse en el sentido de que la renuncia a la celebración del contrato acordada por el órgano de contratación, con anterioridad a la adjudicación del contrato administrativo debe ampararse en razones de interés público debidamente justificadas en el expediente, sin que deba concurrir inexorablemente el presupuesto de que las razones invocadas deban tener un carácter sobrevenido o exógeno al propio procedimiento de licitación, en la medida que lo que resulta determinante es que dichas razones de interés público persistan antes de la culminación del procedimiento de adjudicación del contrato público”.

## 7

### Procedimiento administrativo

#### 7.1

#### **Régimen jurídico de las comunicaciones previas a que se refiere el art. 69.2 de la Ley 39/2015. Imposibilidad de aplicación de las causas de suspensión del plazo máximo para resolver**

La sentencia continúa perfilando el régimen jurídico aplicable a las comunicaciones previas como técnicas de policía administrativa, y en concreto, en lo que se refiere a sus aspectos procedimentales, responde, en interpretación de los artículos 22 y 69.2 de la Ley 39/2015, a una cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistente en determinar si “cabe aplicar a las comunicaciones previas a que se refiere el artículo 69.2 de la Ley 39/2015 las causas de suspensión del plazo máximo para resolver previstas en su artículo 22, concretamente la identificada en el apartado g)”.

El Tribunal Supremo responde, sin ambages, que no cabe aplicar a las comunicaciones previas a que se refiere el artículo 69.2 de la Ley 39/2015 las

causas de suspensión del plazo máximo para resolver previstas en el artículo 22.1.g) de la misma ley.

La argumentación resulta de gran interés, pues afirma el Tribunal Supremo que “no existe ya, propiamente, un procedimiento sometido al régimen de autorización (esto es, un procedimiento que deba iniciarse con una solicitud del interesado y deba finalizar con una resolución favorable de la Administración), por haber sido sustituido normativamente por el régimen de la declaración responsable y la comunicación previa, lógico será concluir que existe una dificultad conceptual –más bien, imposibilidad– para aplicar directamente a la comunicación previa las causas de suspensión del plazo para resolver, que están previstas para aquellos procedimientos”.

No obstante, y a la vista del supuesto fáctico que se presenta en el asunto sometido al recurso de casación, el Tribunal Supremo sí que considera adecuado a derecho suspender temporalmente la eficacia –no confundir con el plazo para resolver– de una comunicación, por estar pendiente de decisión judicial la controversia sobre la declaración de ineficacia de una primera comunicación sobre la misma actividad (que se condicionaba a la validez de una declaración de impacto ambiental).

## 7.2

### **Notificaciones administrativas. Requisitos para su correcta realización**

La sentencia de 19 de septiembre de 2022 (rec. 5522/2020, ponente: María del Pilar Teso Gamella) responde a una cuestión de interés casacional respecto a las notificaciones en el procedimiento administrativo, consistente en determinar si “a los efectos de tener por debidamente acreditado el intento de notificación de las resoluciones administrativas resulta exigible que en la documentación acreditativa del mismo consten, además de la identificación del expediente, la fecha y contenido del acto a notificar”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 92 y 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –vigentes 95 y 41.1, párr. 5, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas–.

Para responder a la citada cuestión de interés casacional objetivo, el Tribunal Supremo realiza una interesante disertación sobre el régimen jurídico de las notificaciones administrativas, perfilando en la fundamentación de la sentencia sus principales características y requisitos. Como doctrina jurisprudencial

dencial, el Tribunal Supremo determina que “la práctica de la notificación del acto administrativo relativo a la advertencia de la caducidad del procedimiento en el procedimiento, iniciado por la interesada sobre la situación de dependencia, exigía que, además de practicarse la notificación por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, también consignara la fecha, identidad y el contenido del acto notificado, mediante la correspondiente alusión o referencia específica al contenido esencial del mentado acto”.

### 7.3

#### **Notificaciones administrativas. Preceptividad del aviso tras dos intentos de notificación infructuosos**

La sentencia de 27 de julio de 2022 (rec. 5544/2021, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso) responde a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: “determinar si, una vez realizados los dos intentos de notificación sin éxito por personal de Correos, se debe proceder, cuando ello sea posible, a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario, acreditándose fehacientemente dicho extremo en la notificación, así como el significado y el alcance de dicho aviso de llegada”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy artículo 40.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), y 41 y 42 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que regula la prestación de los servicios postales.

Argumenta el Tribunal Supremo que, “de entender cumplida la obligación de notificar –en este caso, de entender resuelto el procedimiento dentro de plazo de caducidad–, ha de estarse a la fecha del intento de notificación, siempre que éste sea regular y se atempere a las exigencias legales y reglamentarias en cuanto al lugar, día y hora procedentes”.

En este sentido, interpreta el Tribunal Supremo que la mención normativa “el intento de notificación debidamente acreditado” comprende y exige el aviso de llegada. Es requisito imprescindible, conforme a la reglamentación postal, no ya solo que se expresen los dos intentos de notificación fallidos, sino además que el servicio de correos deje constancia en el casillero del destinatario del aviso de llegada, de todo lo cual debe quedar constancia en



la documentación extendida por el personal del operador del servicio postal universal.

Por todo ello, la respuesta a la cuestión de interés casacional se ofrece en los siguientes términos: “una vez realizados los dos intentos de notificación sin éxito por personal de Correos, se debe proceder, cuando ello sea posible, a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario, acreditándose fehacientemente dicho extremo en la notificación. Todo ello atendidos los razonamientos que se recogen en el fundamento de derecho cuarto”.

#### 7.4

#### **Omisión de firma electrónica y registro en solicitud presentada por vía electrónica: es aplicable la previsión de subsanación del art. 68 de la Ley 39/2015**

La sentencia de 7 de julio de 2022 (rec. 692/2020, ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez) responde a la cuestión declarada de interés casacional objetivo consistente en determinar si “el artículo 68 de la Ley 39/2015 –de redacción similar al artículo 71 LRJCA– resulta de aplicación en los supuestos de presentaciones telemáticas no finalizadas, de forma que no se pueda tener por decaído en su derecho al solicitante, sin previo requerimiento de subsanación”.

Se identifican como normas objeto de interpretación “las contenidas en el artículo 68 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas –de contenido muy similar al anterior artículo 71 LRPAC–, así como los principios de buena fe, confianza legítima del artículo 3.1 e) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el artículo 23.2 CE al versar sobre acceso a la función pública”.

Este recurso de casación es sustancialmente igual al recurso de casación n.º 6119/2019, resuelto por la Sala mediante sentencia n.º 762/2021. Se conforma, por tanto, doctrina jurisprudencial estableciendo que “el deber de dar un plazo de diez días para la subsanación de las solicitudes que hayan omitido la ‘firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio’, en palabras del vigente art. 66.1.e) de la Ley 39/2015, está expresamente previsto por el art. 68 del mismo cuerpo legal. Y que la vigente legislación de procedimiento administrativo ha sido ya pensada para la llamada ‘Administración electrónica’ resulta evidente de la simple lectura de la citada Ley 39/2015, para la que el modo tendencialmente normal de comunicación entre la Administración y los particulares es el electrónico. Así las cosas, sería sumamente difícil –por no decir imposible– argumentar

que la previsión legal del carácter subsanable de la omisión de firma en las solicitudes no es aplicable a las solicitudes presentadas por vía electrónica. Ello vale igualmente para aquellas omisiones que, sin referirse a la firma electrónica propiamente dicha, afectan a la ‘acreditación de la autenticidad de la voluntad’ del solicitante, como podría ser el paso final de validar lo formulado y enviado por vía electrónica”.

## 8

### Otros ámbitos de interés (subvenciones, transparencia y salud pública)

#### 8.1

#### **Derecho de acceso a la información: existencia o no de régimen específico en el ámbito tributario (arts. 93, 94 y 95 de la LGT) que excluya la aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En la sentencia de 18 de julio de 2022 (rec. 2024/2021, ponente: Eduardo Espín Templado), la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si, tal como razona la sentencia recurrida, “la Ley General Tributaria establece un sistema de acceso a la información propio en sus artículos 93, 94 y 95 (este último previendo un régimen de carácter reservado de la información de la Administración Tributaria) o si, por el contrario como alega el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, resulta de aplicación la Ley de Transparencia, puesto que la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia se refiere a una regulación completa del ejercicio del derecho de acceso, que no se contiene en la Ley General Tributaria”.

El Tribunal Supremo, reiterando la doctrina establecida en la precedente sentencia de 24 de febrero de 2021, concluye lo siguiente: “La Ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares –a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria–, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o

puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15”.

Lo anteriormente expuesto lleva al Tribunal Supremo a afirmar que “no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional Primera)”.

## 8.2

### **Subvenciones. Posibilidad, dentro del plazo de prescripción que habilita a la Administración para reclamar, de realización de un informe financiero y posterior procedimiento de reintegro por incumplimientos distintos a los que determinen un reintegro anterior**

En la sentencia de 6 de julio de 2022 (rec. 2764/2020, ponente: Eduardo Espín Templado), la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar “si la verificación y comprobación desplegada por la Administración Pública de una subvención concedida que culmina con la liquidación del importe y abono de la ayuda o con una resolución de reintegro enerva la incoación de un posterior procedimiento de reintegro incoado a raíz del Informe definitivo de control financiero emitido por la Intervención General, y aboca al procedimiento de revisión de oficio, por tratarse, la meritada primera resolución, de un acto administrativo que ha devenido definitivo y firme”.

En la resolución se identifican como normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación las contenidas en los artículos 37, 43 y 45 de la Ley General de Subvenciones, y 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actuales artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015).

En atención a la interpretación de las normas efectuada al resolver el litigio, el Tribunal Supremo declara como doctrina jurisprudencial que “la verificación y comprobación de una subvención por parte de una Administración pública concedente que culmina con una resolución de reintegro no excluye la realización de un informe de control financiero ni un ulterior procedimiento de reintegro derivado de la constatación de incumplimientos distintos a los

que determinaron el anterior reintegro, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción que habilita a la Administración para reclamar”.

### 8.3

#### **Adopción de medidas de salud pública. Cobertura normativa**

En la sentencia de 22 de junio de 2022 (rec. 5690/2021, ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva) se responde a la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en la determinación de “si el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, presta cobertura jurídica suficiente para que la autoridad sanitaria adopte medidas restrictivas de los derechos fundamentales –en particular, la limitación del número de personas que participan en reuniones públicas y privadas–, o si tales medidas han de estar amparadas en el régimen jurídico de los estados excepcionales regulados en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, o en otros cuerpos legales orgánicos u ordinarios”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública; 2 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; y 21 de la Constitución Española en relación con la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

La respuesta que ofrece el Tribunal Supremo a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es “que, efectivamente, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, interpretado conjuntamente con los artículos 26 de la Ley 14/1986 y 54 de la Ley 33/2011 presta cobertura jurídica suficiente para que la autoridad sanitaria competente adopte medidas restrictivas de derechos fundamentales y, en particular, la limitación del número de personas que participan en reuniones públicas y privadas”.

### 8.4

#### **Reintegro de subvenciones. Ajuste de precio como consecuencia de presentación de una mejor oferta contractual para la realización de la obra subvencionada**

La sentencia de 16 de junio de 2022 (rec. 920/2021, ponente: Diego Córdoba Castroverde) responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo

para la formación de jurisprudencia que consiste en aclarar “si el ajuste de precio (reducción del coste de la inversión) como consecuencia de presentación de una mejor oferta contractual para la realización de la obra subvencionada (que se acomete en su integridad) es equivalente a la minoración del porcentaje de inversión (previsto en las bases reguladora de que se trate) a efectos de justificar una revocación total de la subvención otorgada”.

La doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación es que “se considera que el ajuste de precio (reducción del coste de la inversión) como consecuencia de presentación de una mejor oferta contractual para la realización de la obra subvencionada, que se acomete en su integridad, no permite entender que se ha producido un incumplimiento de la inversión que determine su reintegro, sin perjuicio de reducir el importe de la subvención en el porcentaje correspondiente en relación con el importe de la inversión realmente realizada”.

## 8.5

### **Subvenciones. Momento procesal para la reclamación de intereses compensatorios por retraso en el reconocimiento del derecho**

La sentencia de 15 de junio de 2022 (rec. 2146/2021, ponente: Eduardo Calvo Rojas) responde a la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación que declara que reviste interés casacional objetivo determinar, “en el caso de que la Administración deniegue la solicitud de derechos de pago único, ayuda o subvención, y dicho acto sea posteriormente anulado, reconociéndose su procedencia, lo que ocasione el pago de los mismos fuera de los plazos establecidos al efecto, si se devengan intereses compensatorios, y, en su caso, procedimiento adecuado para su reclamación”. El auto de admisión del recurso identifica, igualmente, las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: artículo 1108 del Código Civil, en relación con los artículos 92.1 y 96 del Real Decreto 1618/2005, de 30 de diciembre, sobre aplicación del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y a la ganadería; así como artículo 106.2 de la Constitución en relación con el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La respuesta que ofrece el Tribunal Supremo a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es que, “en el caso de que la Administración deniegue la solicitud de derechos de pago único (ayuda o subvención), si la reclamación de intereses compensatorios por retraso en el reconocimiento del derecho no se formula en el mismo proceso en el que se

impugna la resolución denegatoria de la subvención –que es la sede procesal natural de tal pretensión en tanto que estrechamente vinculada con la principal de reconocimiento del derecho cabe excluir una ulterior reclamación autónoma de aquellos intereses compensatorios; si bien, a falta de una previsión normativa expresa sobre el abono de tales intereses, la reclamación de intereses compensatorios habrá de hacerse en un ulterior procedimiento donde se dilucide la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración”.

## 8.6

### **Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia y causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración**

La sentencia de 2 de junio de 2022 (rec. 4116/2020, ponente: José María del Riego Valledor) responde a la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “completar, reforzar o, en su caso, matizar la jurisprudencia de esta Sala Tercera, reseñada en el razonamiento jurídico tercero de esta resolución, a fin de aclarar los presupuestos y requisitos de aplicación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; en particular, respecto de solicitudes de información de carácter urbanístico, ante la administración local competente, que puedan requerir de la emisión de un informe técnico municipal, cuando el solicitante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento administrativo, ni la condición de miembro integrante de la corporación local”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 12 y 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 105.b) de la Constitución Española; “sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90.4 LJCA”.

Con carácter general, se refiere dicha cuestión al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a la causa de inadmisión de las solicitudes de acceso a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

La respuesta de la Sala a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso es la siguiente: “1.– Reiteramos el criterio juris-

prudencial fijado en la sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), consistente en que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. 2.– El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 de la Constitución, de forma amplia ‘a todas las personas’, sin requerir la acreditación de acreditar un determinado interés, y las disposiciones de la citada ley que integran su título I, referido a la transparencia de la actividad pública, en el que se incluyen las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública y entre ellas el citado artículo 12 de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, son de aplicación a las entidades que integran la Administración Local, por disposición del artículo 2.1.a) de la citada ley”.