

# Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de octubre a 31 de diciembre 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 y cuestiones generales del procedimiento administrativo

- 2.1. Órgano competente para la revisión de oficio en la Administración municipal
- 2.2. Revisión de oficio y alcance del control jurisdiccional
- 2.3. El Algarrobo. Posibilidad de revisión de oficio de la licencia inicialmente concedida y, de nuevo, alcance del control jurisdiccional
- 2.4. Supresión del nombre de una calle, por el Ayuntamiento de Madrid, en aplicación de la Ley de Memoria Histórica
- 2.5. La interpretación de la causa de ilegibilidad e incompatibilidad del artículo 6.2.b), en relación con el artículo 6.4 de la LOREG, para los condenados por sentencia con posterioridad a la reforma por LO 3/2011
- 2.6. Competencia municipal en materia de ordenación del tráfico y régimen sancionador
- 2.7. Acto administrativo sancionador dictado en sustitución de un anterior acto sancionador firme que ha sido anulado por la propia Administración. Posibilidad de interponer reclamación o recurso frente al nuevo acto
- 2.8. Declaración de estado de alarma COVID-19 y suspensión de los plazos para la tramitación de procedimientos administrativos. Doctrina interpretativa. Validez y eficacia de resolución sancionadora anterior a la declaración, pero practicada en ese periodo

---

\*. Crónica realizada sobre la base de las sentencias publicadas en el fondo documental del CENDOJ a fecha de 20 de enero de 2023. En caso de existir algún pronunciamiento de interés, correspondiente a los últimos días de diciembre de 2022, que no haya sido publicado a la fecha de entrega de esta crónica, se incorporará a la crónica del próximo número de la revista.

- 2.9. Procedimiento administrativo. Comunicaciones previas y declaraciones responsables: naturaleza y alcance a efectos de suspensión
- 2.10. Obligación de notificar y caducidad de un procedimiento
- 2.11. Potestad de autoorganización de las Administraciones locales. Posibilidad de aprobar instrucciones interpretativas de normativa por organismos técnicos

### **3. Urbanismo y expropiación forzosa**

- 3.1. Valoración de terreno situado en suelo rural destinado a la práctica de la actividad de fútbol: renta real o potencial de la actividad deportiva
- 3.2. Situación legal de fuera de ordenación y las situaciones asimiladas. Caducidad del ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística
- 3.3. Urbanismo. Estudio de detalle y exigibilidad de informe sobre servidumbres aeronáuticas
- 3.4. Falta de recepción de obras de urbanización y responsabilidad por vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización
- 3.5. Anulación de un plan urbanístico, cambio de clasificación del suelo e IBI
- 3.6. Expropiación forzosa. Consignación del justiprecio. Posibilidad de que la consignación se realice en un organismo similar a la Caja General de Depósitos de la Administración expropiante (Caja General de Depósitos del Ayuntamiento de Valencia)
- 3.7. Expropiación. Inmueble de titularidad privada declarado bien de interés cultural –BIC–: valoración por la Comisión de Expertos que contempla el art. 78 de la LEF
- 3.8. Expropiación forzosa y patrimonio cultural. Expropiación de bien de interés cultural (sitio histórico). Competencia para la fijación de justiprecio. Comisión de Valoración del art. 78 LEF competente para valoración de suelo y restos arqueológicos

### **4. Tributos**

- 4.1. *Dies a quo* para la interposición del recurso de alzada por órganos de la Administración tributaria ante el TEAC. Falta de constancia en el expediente de la fecha de notificación
- 4.2. IBI. Régimen fiscal especial para entidades sin ánimo de lucro (Ley 49/2002)
- 4.3. Naturaleza jurídica de los consorcios a los efectos de la exención en el impuesto sobre sociedades
- 4.4. Aprovechamiento especial del dominio público local: la eventual ocupación de la vía pública por quienes adquieren medicamentos u otros productos farmacéuticos a través de dispositivos de atención situados en las farmacias. Hecho imponible de la tasa

- 4.5. Impuesto sobre bienes inmuebles. Liquidaciones firmes. Devolución de ingresos indebidos con base en el carácter rústico del inmueble por no existir desarrollo urbanístico detallado
- 4.6. IBI y clasificación catastral de terrenos
- 4.7. Posibilidad de exención de las tasas cobradas por un ayuntamiento por la prestación de servicios en relación con galerías municipales. Utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público

## **5. Empleo público**

- 5.1. Régimen disciplinario y procedimiento administrativo. Regulación del plazo de caducidad del procedimiento
- 5.2. La excedencia voluntaria por interés particular, prevista en el artículo 89.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, no resulta de aplicación a los funcionarios interinos
- 5.3. Equilibrio entre las fases de concurso y oposición en un proceso selectivo de acceso a empleo público por el sistema de concurso-oposición (turno libre para oficial del Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid)
- 5.4. Posibilidad de impugnación indirecta de las bases de las convocatorias de procesos selectivos a plazas de empleados públicos cuando incurren en infracción de derechos fundamentales
- 5.5. Reducción de jornada laboral en un 50 % del tiempo, con mantenimiento de las retribuciones, para proceder al cuidado de menores aquejados de una grave enfermedad

## **6. Otros ámbitos de interés (subvenciones, transparencia, contratos del sector público y patrimonio público)**

- 6.1. Aguas. Régimen jurídico del lago, aguas y lecho de la Albufera
- 6.2. Responsabilidad patrimonial y subvenciones. Prescripción de la acción en el supuesto de anulación de una subvención. Distinción entre procedimiento de nulidad y causas de reintegro
- 6.3. Subvenciones. Control financiero. Reintegro. Prescripción
- 6.4. Derecho de acceso a la información pública: inclusión de las actas de las reuniones de los órganos colegiados en el conocimiento público al amparo del art. 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia
- 6.5. Enajenación, por adjudicación directa, de patrimonio público. Procedimiento de enajenación específico. Validez y plazo. Efectos de la adjudicación directa en el plazo de un año
- 6.6. Recuperación de oficio de un bien de carácter demanial y desalojo de vivienda de persona en situación de vulnerabilidad
- 6.7. Contratos del sector público. Límites a la libertad de pactos y derecho necesario

## 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 estos pronunciamientos con un título-resumen representativo de su contenido, sus antecedentes fácticos, la cuestión de interés casacional planteada, la normativa interpretada y, finalmente, la doctrina jurisprudencial que se fija en respuesta a la cuestión suscitada.

## 2 Régimen local y cuestiones generales del procedimiento administrativo

### 2.1 Órgano competente para la revisión de oficio en la Administración municipal

De indiscutible relevancia puede calificarse la sentencia de 13 de diciembre de 2022 (rec. 4472/2020, ponente: Inés María Huerta Garicano) en la que la Sala Tercera resuelve una nada deseable laguna de nuestra legislación básica en materia de régimen local, relativa al órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos en el ámbito municipal de régimen común, perfilando, a su vez, el régimen de delegación de dicha competencia.

Así, tal y como se recoge en el auto de admisión del recurso, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

“qué órgano ostenta la competencia –en los municipios de régimen común– para acordar la revisión de oficio de los actos dictados en materia de urbanismo por un concejal por delegación del alcalde y cuál sea –en su caso– el régimen de delegación de dicha competencia”.

Las normas objeto de interpretación son los artículos 21.1.s), 21.3, 22.2.j), 23 y 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), y 13.2.c), 13.5, 102.1 y 102.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), actualmente arts. 9.2.c) y 9.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 106.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), respectivamente.

La Sala, tras una interesantísima fundamentación, en la que se detalla la existencia de atribuciones competenciales expresas para la revisión de oficio de actos tributarios, contratos del sector público, actos propios del alcalde en el régimen de grandes municipios o, incluso, para la declaración de lesividad –que, a la postre, también supone el ejercicio de la potestad de revisión de oficio– (todo ello para reafirmar la clara existencia de un vacío normativo en esta cuestión), concluye, sobre la base de la postura adoptada por el Consejo de Estado, los consejos consultivos de las comunidades autónomas y gran parte de la doctrina, además de la posición jurisprudencial inicial manifestada por la Sala en sendas sentencias de 3 de junio de 1985 (RJ/1985/3203) y de 2 de febrero de 1987 (RJ/1987/2903), que esta competencia debe atribuirse al Pleno del Ayuntamiento.

Por ello, se da respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas en los siguientes términos: “1) En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento. 2) No cabe la delegación de tal facultad”.

## 2.2

### Revisión de oficio y alcance del control jurisdiccional

En un nutrido conjunto de sentencias (véase, por todas, la sentencia de 30 de noviembre de 2022, rec. 3431/2020, ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva), la Sección Cuarta de Enjuiciamiento del TS ha terminado de

conformar una línea interpretativa jurisprudencial sobre el control jurisdiccional del procedimiento de revisión de oficio, dando respuesta a las cuestiones de interés casacional consistentes en determinar:

“(i) si, inadmitida una solicitud de revisión de oficio en vía administrativa, una posterior sentencia estimatoria permite a la Sala sentenciadora conocer sobre el fondo de la misma o bien remitirla a la Administración para que resuelva sobre lo procedente; y (ii), si, en la hipótesis de que jurisdiccionalmente se acuerde la revisión del acto como consecuencia de un cambio de criterio jurisprudencial, los efectos derivados de la misma han de desplegarse con carácter pro futuro o con carácter retroactivo”.

Todo ello en interpretación de los artículos 9.3 de la Constitución y 106 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En respuesta a las cuestiones planteadas por el auto de admisión, el TS reitera su doctrina establecida en la sentencia n.º 1636/2020, de 1 de diciembre (casación n.º 3857/2019), declarando lo siguiente:

“(1.º) El artículo 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no reconoce legitimación a los interesados para ejercer una acción de nulidad dirigida a obtener la declaración de revisión de oficio de disposiciones generales.

(2.º) En un caso como el que examinamos, la estimación del recurso contencioso-administrativo no se ha de limitar a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión, para su tramitación posterior ante la propia Administración, sino que el Tribunal podrá entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio, al resultar desproporcionado someter a los interesados a un nuevo procedimiento para restablecer los derechos que les confiere de forma directa y suficientemente clara una disposición de Derecho de la Unión Europea.

(3.º) Los efectos de la declaración de nulidad de las resoluciones afectadas por ella han de producirse desde el momento en que fueron dictadas sin perjuicio de los límites establecidos por la Ley en materia de prescripción de las obligaciones de la Hacienda Pública y de los sentados por el apartado 4 de la disposición derogatoria de la Ley castellano-manchega 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales”.

## 2.3

### **El Algarrobico. Posibilidad de revisión de oficio de la licencia inicialmente concedida y, de nuevo, alcance del control jurisdiccional**

Una vez más, el TS entra a conocer, en su sentencia de 19 de diciembre de 2022 (rec. 702/2022, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy), el espinoso asunto del Hotel Azata del Sol en la playa de El Algarrobico, en este caso para estudiar la solicitud de revisión de oficio de la licencia municipal de obras inicialmente concedida para la construcción del hotel y la posible demolición de este.

De esta forma, el auto de admisión del recurso declara que la cuestión planteada que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si, “en supuestos como el presente en el que pudieran constar en las actuaciones todos los elementos de juicio necesarios y ante la desestimación por silencio administrativo de la Administración municipal respecto a la solicitud de revisión de oficio formulada, puede declararse jurisdiccionalmente la nulidad de una licencia, con todas las consecuencias inherentes a dicha declaración, tras la anulación de los instrumentos normativos en los que se basó su otorgamiento”.

Se identifican como normas objeto de interpretación las siguientes: artículos 24 CE, 71 y 73 LJCA, y 47.1.f) y 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Sala, tras desmentir parcialmente la premisa de la que se parte en la cuestión de interés casacional de que en el presente supuesto “pudieran constar en las actuaciones todos los elementos de juicio necesarios” y revisar la jurisprudencia de la propia Sala sobre la cuestión planteada, en la que no se ofrece una solución unívoca en términos generales, sino dependiente del caso concreto –como hemos analizado en el comentario anterior a la sentencia de 30 de noviembre de 2022, rec. 3431/2020–, ofrece la siguiente respuesta a la cuestión de interés casacional planteada:

“no es admisible una respuesta taxativa sobre cuando, denegada la revisión de oficio por la Administración autora de un acto que se considera incurre en vicio de nulidad de pleno derecho, debe declararse dicha nulidad directamente por el Tribunal de lo Contencioso al conocer de la impugnación de dicha denegación, o si ha de ordenar la retroacción a la vía administrativa para la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, debiendo estarse a las circunstancias de cada caso para optar por una u otra alternativa”.

## 2.4

### Supresión del nombre de una calle, por el Ayuntamiento de Madrid, en aplicación de la Ley de Memoria Histórica

En la sentencia de 15 de diciembre de 2022 (rec. 5577/2021, ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva) se responde una cuestión de interés casacional en la que se somete a interpretación el artículo 15.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura (comúnmente conocida como “Ley de Memoria Histórica”), tomando, para ello, en consideración el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, de fecha 4 de mayo de 2017, en lo relativo a la supresión del nombre de la calle General Asensio Cabanillas, en donde se acuerda la retirada de la placa o rótulo identificativo de esa vía.

En este sentido, se precisa que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia estriba en determinar “el alcance y significado del concepto de exaltación, personal o colectiva, al que se refiere el artículo 15.1 de Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, y, en detalle, si la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones, referida en dicho precepto, ha de venir motivada por acciones o conductas objetivamente subsumibles en el concepto de exaltación de la sublevación militar, de la guerra civil y de la dictadura o si, por el contrario, la exaltación comprende la mera participación en todos o alguno de estos acontecimientos históricos, como pudiera ser el hecho de haber desempeñado cargos públicos relevantes”.

La respuesta alcanzada por la Sala a la cuestión de interés casacional objetivo planteada por el auto de admisión es la siguiente: “la exaltación proscrita por el artículo 15.1 de la Ley 52/2007 es la que producen actos de las Administraciones Públicas que objetivamente realzan, ensalzan, dignifican o suponen un reconocimiento elogioso de cualquiera de los hechos que identifica su inciso final o todos ellos: la sublevación militar de 1936, la Guerra Civil o la represión de la Dictadura. Por eso, dar a una calle el nombre de una persona que participó activamente y de manera relevante en la sublevación militar de 1936 y en la Guerra Civil y ocupó cargos de máxima importancia en el régimen político surgido de ella es un acto de exaltación contrario al artículo 15.1 de la Ley 52/2007”.

## 2.5

### **La interpretación de la causa de ilegibilidad e incompatibilidad del artículo 6.2.b), en relación con el artículo 6.4 de la LOREG, para los condenados por sentencia con posterioridad a la reforma por LO 3/2011**

La sentencia de 10 de octubre de 2022 (rec. 3431/2020, ponente: María del Pilar Teso Gamella) resuelve una cuestión de interés casacional en la que el TS interpreta el artículo 6.2.b), en relación con el artículo 6.4 de la LOREG, en lo que se refiere a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad respecto a un concejal.

Se responde, de este modo, a la cuestión de interés casacional objetivo que se formulaba en el auto de admisión bajo el siguiente tenor literal:

“Si son de aplicación las causas de inelegibilidad e incompatibilidad contempladas en los artículos 6.2.b) y 6.4 párrafo primero, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General en su nueva redacción dada por la LO 3/2011, de 28 de enero, cuando los hechos objeto de condena penal por sentencia se produjeron con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la reforma operada por la LO 3/2011 (30 de enero de 2011), o, si por el contrario, lo que realmente se debe tener en cuenta para la aplicación de las causas de inelegibilidad o incompatibilidad contempladas en el citado artículo es la fecha de la sentencia penal condenatoria, con independencia de la fecha en que se cometieron los hechos objeto de sanción penal”.

El Tribunal desestima el recurso de casación, confirmando la sentencia recurrida, y establece como doctrina jurisprudencial en respuesta a la cuestión de interés casacional lo siguiente:

“[I]a Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, respecto de las causas de incompatibilidad por inelegibilidad del artículo 6.2, en relación con el artículo 6.4, resulta de aplicación a los condenados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, con independencia de la fecha en la que se cometieron los hechos por lo que se impuso la condena penal”.

## 2.6

### **Competencia municipal en materia de ordenación del tráfico y régimen sancionador**

La sentencia de 10 de octubre de 2022 (rec. 884/2021, ponente: Celsa Pico Lorenzo) resuelve el recurso de casación deducido por el Ayuntamiento de

Bilbao contra sentencia que anula el artículo 64.2.c) de la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento de Bilbao.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo y que se resuelve en la sentencia consiste en determinar:

“el alcance de la competencia municipal en materia de ordenación del tráfico en relación con la calificación de las infracciones locales en atención, entre otras circunstancias, a las características del concreto municipio”.

De esta forma, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 75.c) y 76.d) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV), en relación con los artículos 139 y 140 de la Constitución, sobre la autonomía local.

La Sala desestima el recurso de casación, al entender que resulta razonable la distinción “entre infracciones de aparcamiento que constituyen grave riesgo para los peatones, obstaculicen la circulación o se detengan en lugares peligrosos respecto a la ausencia de un tique de aparcamiento. En base a la alegada autonomía local, artículo 140 CE, no puede realizarse un pretendido ‘cuadro de infracciones y sanciones adaptado a la situación particular concreta del municipio regulador’ sin justificar esa ‘situación particular concreta’ y sin distinguir entre infracciones graves de estacionamiento y paradas e infracciones leves”.

En este sentido, y como respuesta a la cuestión de interés casacional formulada, la sentencia establece como doctrina jurisprudencial que “[l]a competencia municipal en materia de ordenación del tráfico en relación con las infracciones debe atender a la entidad de la infracción”.

## 2.7

### **Acto administrativo sancionador dictado en sustitución de un anterior acto sancionador firme que ha sido anulado por la propia Administración. Posibilidad de interponer reclamación o recurso frente al nuevo acto**

En la sentencia de 7 de noviembre de 2022 (rec. 5632/2020, ponente: Rafael Toledano Cantero) se plantea como cuestión de interés casacional determinar:

“si en vía económico administrativa y, en su caso, judicial, cabe cuestionar una resolución sancionadora –que se dicta en sustitución de otra anterior y por la que únicamente se minorra el importe de la sanción fijada en la resolución inicial–, aduciendo motivos que puedan afectar a

la sanción en su conjunto y no solo a la cuantía modificada, cuando la sanción que se sustituye era firme al no haber sido impugnada en sede judicial y cuando esa sustitución se realiza por la Administración sin seguir ningún procedimiento administrativo al efecto”.

A estos efectos, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 105.c) y 24.2 de nuestra Constitución; 219 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre; 66.4 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo; y 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

La respuesta que ofrece la Sala a la cuestión de interés casacional es que “un acto administrativo sancionador que se dicta en sustitución de un anterior acto sancionador firme que ha sido anulado por la propia Administración, no es un acto de reproducción de otro anterior definitivo y firme, ni confirmación del consentido, a efectos de la causa de inadmisibilidad del art. 28 LJCA en relación con el art. 69.c) LJCA, sino que es un acto nuevo, susceptible de recurso contencioso-administrativo una vez que cause estado en la vía administrativa, y respecto al que no cabe restringir el ámbito de los motivos de impugnación por razón del acto sancionador firme originario”.

## 2.8

### **Declaración de estado de alarma COVID-19 y suspensión de los plazos para la tramitación de procedimientos administrativos. Doctrina interpretativa. Validez y eficacia de resolución sancionadora anterior a la declaración, pero practicada en ese periodo**

En la sentencia de 16 de noviembre de 2022 (rec. 484/2022, ponente: Fernando Román García) el TS interpreta las disposiciones adicionales tercera y cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, todo ello al hilo de su incidencia en un procedimiento sancionador. De esta forma, se plantea como cuestión de interés casacional objetivo determinar “la incidencia de la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en la notificación de una resolución sancionadora dictada con anterioridad a la declaración del estado de alarma, así como su eventual incidencia en relación con la caducidad del expediente sancionador”.

La sala da respuesta a esta interesante cuestión en los siguientes términos:

“(i) La Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 debe ser interpretada en el sentido de que la notificación de una resolución sancionadora dictada con anterioridad a la declaración del estado de alarma, y practicada durante la vigencia de éste, debe reputarse –en principio– válida, sin perjuicio de que su eficacia quede demorada hasta el momento de la cesación del estado de alarma o de sus prórrogas, a partir del cual se reanuda el cómputo de los plazos.

(ii) Y, en línea con lo expuesto, la Disposición adicional cuarta del citado Real Decreto debe ser interpretada en el sentido de que durante el periodo de vigencia del estado de alarma o de sus prórrogas quedará en suspenso el plazo de caducidad de cualesquiera acciones o derechos y, por tanto, también de aquéllos a los que se refería la notificación antes indicada”.

## 2.9

### **Procedimiento administrativo. Comunicaciones previas y declaraciones responsables: naturaleza y alcance a efectos de suspensión**

La sentencia de 17 de octubre de 2022 (rec. 3837/2020, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy) resuelve la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “determinar si las comunicaciones y las declaraciones responsables producen los mismos efectos y, en este sentido, fijar si el acuerdo de suspensión acordado por el Ayuntamiento de Barcelona y referido a las comunicaciones previas es aplicable o no al régimen de las declaraciones responsables”.

Es objeto de interpretación el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actual artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

La Sala, tras una interesantísima fundamentación, en la que repasa el origen de estas técnicas de policía desde la Directiva de Servicios y perfila su régimen jurídico, alcanza como conclusión la siguiente:

“[d]e conformidad con lo razonado hemos de concluir que, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el anterior artículo 71-bis de la Ley de Procedimiento de 1992, ambos medios de iniciación del procedimiento para el ejercicio de actividades o derechos

tienen el mismo efecto de autorizar dicho ejercicio, de conformidad con la normativa específica que regule el derecho o actividades que se pretende ejercer, la cual puede establecer un régimen diferenciado entre una y otra modalidad, en cuanto sus requisitos y presupuestos”.

## 2.10 Obligación de notificar y caducidad de un procedimiento

En la sentencia de 23 de diciembre de 2022 (rec. 2970/2021, ponente: María Isabel Perelló Doménech), y partiendo de la base de la existencia de pronunciamientos de la Sala en relación con el *dies ad quem* del plazo de 12 meses establecido por el artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones y con cuándo debe entenderse cumplida la obligación de notificar, la Sala advierte que tales pronunciamientos se refieren a supuestos diferentes, por lo que se estima necesario resolver la cuestión de interés casacional formulada en relación con “las notificaciones en papel cuando el segundo intento practicado en el domicilio del interesado se ha realizado fuera del citado plazo, y formula la cuestión de interés casacional en los términos que figuran en los antecedentes de esta sentencia, a fin de que la Sala determine si puede entenderse cumplida la obligación de notificar a efectos del *dies ad quem*, del plazo de 12 meses establecido en el artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuando, en las notificaciones en papel practicadas en el domicilio del interesado, el segundo intento de notificación se ha efectuado transcurrido el plazo de tres días al que se refiere el artículo 42.2 de la Ley 39/2015”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional formulada en el auto de admisión sobre si puede entenderse cumplida la obligación de notificar, a efectos del *dies ad quem* del plazo de 12 meses establecido en el artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuando en las notificaciones en papel en el domicilio del interesado el segundo intento se ha efectuado transcurrido el plazo de tres días previsto en el artículo 42.2 de la Ley 39/2015, la Sala considera lo siguiente:

“de conformidad con los artículos 40.4 y 42.2 de la Ley 39/2015 y 42.4 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones 03/2021, es suficiente y eficaz el único intento de notificación practicado en papel en el domicilio del interesado y que la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento se entenderá cumplida con el único intento de notificación en el domicilio del interesado”.

## 2.11

### **Potestad de autoorganización de las Administraciones locales. Posibilidad de aprobar instrucciones interpretativas de normativa por organismos técnicos**

La sentencia de 15 de diciembre de 2022 (rec. 8701/2021, ponente: Inés María Huerta Garicano) analiza, a la luz de la potestad de autoorganización de las Administraciones locales, la posibilidad de que un órgano de gobierno local –el Ayuntamiento de Barcelona– atribuya a un organismo técnico la facultad de aprobación de instrucciones interpretativas de una norma reglamentaria municipal –Ordenanza municipal de terrazas de Barcelona–.

En este sentido, la cuestión propuesta se limita, con interpretación de los arts. 6.1 de la Ley 40/15 y 4.1 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local, a determinar:

“si en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios puede un órgano de gobierno local atribuir a un organismo técnico facultades para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal”.

La Sala, después de recordar la construcción jurisprudencial sobre el valor jurídico, en nuestro Ordenamiento, de circulares e instrucciones, responde a la cuestión de interés casacional planteada, considerando que, “en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios, puede un órgano de gobierno local atribuir a un organismo técnico facultades para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal”.

## 3

### **Urbanismo y expropiación forzosa**

#### 3.1

#### **Valoración de terreno situado en suelo rural destinado a la práctica de la actividad de fútbol: renta real o potencial de la actividad deportiva**

Ahondando en los criterios vistos en sentencias precedentes, la sentencia de 30 de septiembre de 2022 (rec. 6962/2021, ponente: Fernando Román García) fija una interesante doctrina jurisprudencial sobre valoración de terrenos situados en suelo rural destinados a la práctica deportiva (fútbol).

En este sentido, la cuestión de interés casacional consiste en determinar:

“si los terrenos en situación de suelo rural, pero destinados por el planeamiento urbanístico a equipamientos deportivos al servicio de la comunidad que necesariamente han de ser de titularidad pública, ya destinado a este fin desde hace más de treinta años, en aplicación de lo dispuesto en el art. 36.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, deben ser valorados de acuerdo con las rentas reales o potenciales de una supuesta explotación agraria o de acuerdo con las rentas reales o potenciales de la explotación deportiva efectivamente realizada, cuando precisamente la *causa expropiandi* es asegurar la continuación de la referida práctica deportiva”.

Dando respuesta a dicha cuestión, la Sala considera lo siguiente:

“los terrenos en situación de suelo rural, pero destinados por el planeamiento urbanístico a equipamientos deportivos al servicio de la comunidad que necesariamente han de ser de titularidad pública, ya destinado a este fin desde hace más de treinta años, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 36.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, deben ser valorados de acuerdo con las rentas reales o potenciales de la explotación deportiva efectivamente realizada, cuando precisamente la *causa expropiandi* es asegurar la continuación de la referida práctica deportiva”.

### 3.2

#### **Situación legal de fuera de ordenación y las situaciones asimiladas. Caducidad del ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística**

En la sentencia de 10 de noviembre de 2022 (rec. 110/2022, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso) se plantea la conveniencia y necesidad de obtener un nuevo pronunciamiento del Tribunal Supremo que refuerce, reafirme, matice o complete la doctrina jurisprudencial sobre la situación legal de fuera de ordenación y las situaciones asimiladas a esta, y en particular, determinar si “la realización de obras que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, supone de modo inexorable la pérdida de la caducidad ganada”.

Son objeto de interpretación, fundamentalmente, el artículo 60.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como el artículo 1935 del Código Civil.

La sentencia, después de alcanzar una serie de interesantes conclusiones sobre el régimen jurídico de la situación asimilada a fuera de ordenación, ofrece una respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en los siguientes términos:

“La realización de obras que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, no supone, de modo inexorable, la pérdida de la caducidad ganada”.

Afirmación que se alcanza porque, aunque la “realización de obras no autorizables en edificios asimilados a la situación de fuera de ordenación supone un claro incumplimiento del régimen jurídico que se les otorga a estos y, evidentemente, la ilegalidad de las nuevas obras acometidas, que resultarán perseguibles mediante las potestades de disciplina urbanística de las que gozan las Administraciones competentes; pero de ello no se puede deducir, con carácter directo y automático, la renuncia a la prescripción de los derechos obtenidos por los propietarios de las mismas y, en consecuencia, la pérdida de la caducidad ganada respecto a la posibilidad del ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística”.

### 3.3

#### **Urbanismo. Estudio de detalle y exigibilidad de informe sobre servidumbres aeronáuticas**

En la sentencia de 13 de diciembre de 2022 (rec. 2259/2021, ponente: Inés María Huerta Garicano), se plantea ante el TS una cuestión de interés casacional objetivo consistente en determinar si, “para la aprobación de un Estudio de Detalle como el aquí concernido –al que precede la modificación del Plan General al efecto–, referido al cambio de uso e implantación de nueva actividad en una parcela ubicada en espacio sujeto a las servidumbres aeronáuticas, es exigible el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento que establece el artículo 29.2 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas”, y como normas jurídicas objeto de interpretación, los artículos 10 y 29.2 del citado Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas –en

la redacción dada por el Real Decreto 297/2013, de 26 de abril-, en relación con el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La respuesta que ofrece la Sala a la cuestión planteada –con interpretación de los arts. 10 y 29.2 del Real Decreto 297/13, en relación con el art. 47.2 de la Ley 39/15– es la siguiente:

“la aprobación de un Estudio de Detalle que se limita a reflejar la ampliación de usos, operada por una modificación anterior (1998) del PGOU (no impugnada), de una parcela ubicada en espacio sujeto a servidumbres aeronáuticas (o a servidumbre de limitación de actividades) NO exige el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, previsto en el art. 29.2 del Real Decreto 297/13. Aplicando esta doctrina al Estudio de Detalle aquí enjuiciado, ajustado a la modificación de usos contemplada en dicha Modificación de 1998, sin incidencia en las servidumbres aeronáuticas ni en la servidumbre de limitación de actividades, no requiere –para su aprobación– del informe de la Dirección General de Aviación Civil, procediendo, por tanto, en la medida que la sentencia de la Sala de Bilbao se ajusta a estos pronunciamientos, desestimar este recurso de casación”.

### 3.4

#### **Falta de recepción de obras de urbanización y responsabilidad por vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización**

El TS se pronuncia, en su sentencia de 20 de diciembre de 2022 (rec. 1444/2022, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy), dando respuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo para formación de la jurisprudencia consistente en determinar “si resulta precisa la recepción de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, para que el Ayuntamiento sea considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización sita en el término municipal o, por el contrario, si la no recepción de tales obras de urbanización puede ser causa de exoneración de dicha responsabilidad”.

A tales efectos, en el auto de admisión del recurso se considera que deben ser objeto de interpretación “los artículos 116-3º- f) del TRLA, en relación con el artículo 25-2ºc) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y el artículo 48 del

Anexo XI del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, que aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; todo ello sin perjuicio de los dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

La Sala, tras una detallada fundamentación, concluye que “ha de considerarse que, si bien la responsabilidad municipal se inicia con la recepción formal de la urbanización, cuando un Ayuntamiento concede la correspondiente licencia para la construcción de edificaciones destinadas a viviendas y se autoriza tácitamente la ocupación, o no se evita dicha ocupación, antes de que se haya ejecutado plenamente la urbanización y se proceda a su recepción, es responsable dicho Ayuntamiento de los vertidos ilegales a un cauce público procedente de tales urbanizaciones y debe considerarse responsable de la infracción procedente”.

### 3.5 Anulación de un plan urbanístico, cambio de clasificación del suelo e IBI

La sentencia de 10 de noviembre de 2022 (rec. 2112/2021, ponente: Francisco José Navarro Sanchís) resuelve una cuestión de interés casacional en la que se observa una consecuencia más de la anulación de un instrumento de planificación urbanística, en este caso desde la perspectiva tributaria. De esta forma, la cuestión suscitada en el auto de admisión consiste en determinar:

“si la anulación del plan urbanístico conlleva que los terrenos afectados vuelvan a tener la clasificación originaria del suelo –la propiciada por el plan al que el anulado vino a sustituir– y los efectos que ello haya de tener en las liquidaciones giradas del IBI”.

La Sala, tras un exhaustivo análisis de los precedentes jurisprudenciales aplicables, procede, en función de todo lo razonado, a declarar lo siguiente:

“1) La interpretación conjunta de los artículos 61.3, 65, 77.1 y 5 del TRLHL, así como de los artículos 4 y 7.2 del TRLCI permite, mediante la impugnación de las liquidaciones por IBI –o de los actos administrativos de valoración catastral, en las circunstancias de este caso–, discutir el valor catastral del inmueble (que es la base imponible del impuesto), aun cuando existiera una valoración catastral firme, la de una excepciona-

lidad derivada de una situación urbanística de inestabilidad, fruto de varios recursos jurisdiccionales, declaraciones de nulidad e intentos de subsanación a posteriori, en el marco de la anulación de las disposiciones que clasificaban un sector como suelo urbano no consolidado, con fundamento exclusivo en la irregularidad del proceso urbanizador.

2) La anulación que sobre los planes urbanísticos y la correspondiente clasificación del suelo se establezca por sentencia judicial firme obliga a la Administración catastral en los términos del fallo y con el alcance establecido, sin que el deber de acatar las sentencias firmes pueda ser relegado por la existencia de un procedimiento de comunicación entre administraciones (art. 14 TRLCI), ajeno a esa exigencia de acatamiento, que no prevea específicamente la relativa a la nulidad de los planes urbanísticos.

3) Como dijimos en nuestra sentencia nº 196/2019, de 19 de febrero (recurso de casación núm. 128/2016), ante un sistema impugnatorio complejo y potencialmente creador de disfunciones, cuando se producen situaciones como la descrita –u otras análogas– no cabe argüir, frente a una Administración que sirve con objetividad los intereses generales, que ésta permanezca inactiva –ante aquellos hechos constatados– dando lugar a un enriquecimiento injusto prohibido o a imponer a los administrados, ciudadanos de un Estado de Derecho, un verdadero peregrinaje por largos y costosos procedimientos para, a la postre, obtener lo que desde un inicio se sabía que le correspondía o, lo que es peor, esperando que el mero transcurso del tiempo convierta en inatacable situaciones a todas luces jurídicamente injustas.

4) Señalamos también, y conviene ahora reiterarlo, que tal forma de conducirse no respeta la idea de un sistema tributario basado en el principio superior de justicia y el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conforme a la capacidad económica de cada uno ni, desde luego, se atempera mínimamente al principio de buena administración previsto en el artículo 41 de la Carta de Niza, implícito en nuestro sistema constitucional.

Lo expresamos literalmente así en nuestra reciente sentencia de 19 de febrero de 2019:

‘Ante estas situaciones excepcionales, para salvar las quiebras que hemos referido, el sistema general que distribuye las competencias entre gestión catastral y gestión tributaria debe reinterpretarse y pulir su rigidez para que en sede de gestión tributaria y en su impugnación judicial quepa entrar a examinar la conformidad jurídica de dicho valor catastral, en su consideración de base imponible del

gravamen, en relación con la situación jurídica novedosa que afecta al inmueble al que se refiere la valoración catastral y a esta misma, que no fue impugnada en su momento.

Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que, más allá reclama, la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y mandata a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y la de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto”.

### 3.6

#### **Expropiación forzosa. Consignación del justiprecio. Posibilidad de que la consignación se realice en un organismo similar a la Caja General de Depósitos de la Administración expropiante (Caja General de Depósitos del Ayuntamiento de Valencia)**

El TS se pronuncia, en su sentencia de 14 de noviembre de 2022 (rec. 7741/2021, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy), dando respuesta a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo relativa al régimen jurídico de la expropiación forzosa y, en concreto, a la consignación del justiprecio en un organismo similar a la Caja General de Depósitos de la Administración expropiante –que en el caso enjuiciado era la *Caja General de Depósitos del Ayuntamiento de Valencia*–. De esta forma, la cuestión que se plantea consiste en determinar:

“si la consignación del justiprecio en una Caja de la Administración expropiante, en vez de en la Caja General de Depósitos es válida a efectos del art. 50.1 y 51.3 REF y puede surtir efectos liberatorios propios del pago”.

Tras una minuciosa argumentación al hilo de la normativa aplicable, la Sala concluye, dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, lo siguiente:

“[d]e lo expuesto hemos de concluir que cuando, como sucede en el supuesto enjuiciado, la consignación del justiprecio fijado con carácter firme en una expropiación forzosa se consigna, conforme a las exigencias legales, en una Caja de Depósitos de la Administración expropiante, con plena garantía a los efectos de los fines de la consignación, notificada a los expropiados, no vicia de anulabilidad el procedimiento expropiatorio y, conforme a ello, procede declarar no haber lugar al presente recurso de casación”.

### 3.7

#### **Expropiación. Inmueble de titularidad privada declarado bien de interés cultural -BIC-: valoración por la Comisión de Expertos que contempla el art. 78 de la LEF**

El TS, en su sentencia de 18 de octubre de 2022 (rec. 8211/2021, ponente: Fernando Román García), resuelve la cuestión que presenta interés casacional en este recurso consistente en determinar: “si expropiándose una finca donde se ubica una zona arqueológica que ha sido declarado Bien de Interés Cultural, en este caso por la Administración autonómica, procede la valoración separada del suelo o terreno de ubicación y de los bienes que integran el yacimiento arqueológico o si, por el contrario, han de valorarse como una unidad indivisible y, entonces, cuales son los efectos que se derivan en orden al procedimiento expropiatorio que ha de seguirse y la naturaleza de la indemnización que deba fijar el órgano de tasación administrativo”.

A este respecto, se advertía en el auto de admisión del recurso que resultaba aconsejable obtener un nuevo pronunciamiento del “Tribunal Supremo que refuerce, reafirme o complete y en su caso, matice o corrija la doctrina sentada en nuestra sentencia n.º 555/20, de 25 de mayo” (RCA 2442/2019).

De esta forma, la Sala complementa la doctrina establecida en la STS n.º 555/2020 en los siguientes términos: “cuando el objeto de la expropiación sea, exclusivamente, un inmueble de titularidad privada, declarado bien de interés cultural (BIC) por estar dotado de valor artístico, histórico o arqueológico, serán de aplicación los artículos 76 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa y la determinación del justiprecio deberá hacerse por la Comisión de Expertos prevista en el artículo 78 de la citada Ley”.

### 3.8

#### **Expropiación forzosa y patrimonio cultural. Expropiación de bien de interés cultural (sitio histórico). Competencia para la fijación de justiprecio. Comisión de Valoración del art. 78 LEF competente para valoración de suelo y restos arqueológicos**

En la sentencia de 15 de noviembre de 2022 (rec. 259/2022, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso) se plantea una cuestión de interés casacional que viene a incidir, de nuevo, en las funciones que la Ley de Expropiación Forzosa destina a la Comisión de Valoración prevista en el art. 78 LEF. En concreto, la cuestión de interés casacional que se plantea consiste en lo siguiente:

“determinar si ante la expropiación de unos terrenos que se encuentren ínsitos en un paraje declarado Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, la competencia para la fijación del justiprecio corresponde a la Comisión que contempla el artículo 78 de la LEF respecto del conjunto que integran el terreno y los bienes (vuelo) que en el mismo se emplazan, o si es necesario individualizar los bienes que reúnen los requisitos del artículo 76 de la LEF, correspondiendo entonces la valoración de aquellos otros bienes que no reúnan estos requisitos al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa”.

Aunque concisa, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo planteada se sustenta en unos muy interesantes fundamentos, que permiten a la Sala concluir que, “[a]nte la expropiación de unos terrenos que se encuentren ínsitos en un paraje declarado Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico, la competencia para la fijación del justiprecio corresponde a la Comisión que contempla el artículo 78 LEF respecto del conjunto que integran el terreno y los bienes (vuelo) que en el mismo se emplazan”.

## 4

### Tributos

#### 4.1

#### **Dies a quo para la interposición del recurso de alzada por órganos de la Administración tributaria ante el TEAC. Falta de constancia en el expediente de la fecha de notificación**

En la sentencia de 6 de octubre de 2022 (rec. 6727/2020, ponente: José Antonio Montero Fernández), las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en lo siguiente:

“Determinar si, a los efectos de establecer el dies a quo para la interposición del recurso de alzada por órganos de la Administración tributaria ante el TEAC contra resoluciones dictadas por órganos económico-administrativos, resulta suficiente con la comunicación de la resolución, recibida en la Oficina de Relación con los Tribunales (ORT) o en cualquier otro departamento, dependencia u oficina de la Administración, que la haya recibido a los efectos de su ejecución o si, por el contrario, el artículo 50 RGRVA exige, además, otra notificación, específicamente dirigida a los efectos de permitir su impugnación a través del recurso de alzada ordinario.

Asimismo, conforme al principio de buena administración inferido de los artículos 9.3 y 103 de la Constitución y a los efectos de verificar que el recurso de alzada ordinario se haya interpuesto dentro de plazo, precisar si debe existir en el expediente administrativo, constancia documental o informática de la fecha de la notificación de la resolución a los ‘órganos legitimados’ para interponerlo”.

Recuerda el TS que, sobre la cuestión de interés casacional formulada en el auto de admisión, existe ya una copiosa jurisprudencia:

“la resolución de la controversia suscitada pasa simplemente por aplicar dicha jurisprudencia al caso concreto. Podemos recordar, por ejemplo, sentencias tales como las de 19 de noviembre de 2020, rca. 4911/2018; de 17 de junio de 2021, rca. 6123/2019; de 18 de junio de 2021 rca. 2188/2020; y de 21 de junio de 2021, rca. 6194/2019; fijándose como doctrina la siguiente:

1) A los efectos de establecer el dies a quo para la interposición del recurso de alzada por órganos de la Administración tributaria ante el TEAC, es suficiente con la comunicación recibida en la Oficina de Relación con los Tribunales (ORT) o en cualquier otro departamento, dependencia u oficina de la Administración, que la haya recibido a los efectos de su ejecución. Si transcurrido el plazo impugnatorio a contar desde tal conocimiento no se ha interpuesto el recurso de alzada, la resolución quedará firme.

2) El artículo 50.1, párrafo segundo del RGRVA, es conforme con la Constitución y con las leyes, únicamente si se interpreta en el sentido de que las referencias que en el precepto se efectúan a la notificación y al órgano legitimado deben entenderse hechas a cualesquiera órganos de la Administración en que se integra el órgano llamado legalmente a recurrir, pues tanto la notificación como la legitimación son nociones jurídicas que atañen a las Administraciones públicas en su conjunto, no a los concretos órganos que forman parte de ella.

3) El principio de buena administración inferido de los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, a efectos de verificar que el recurso de alzada ordinario se ha interpuesto dentro de plazo, exige que exista en el expediente administrativo constancia documental o informática de la fecha de la notificación de la resolución a los llamados órganos legitimados para interponerlo, aunque ello únicamente rige en el caso de que no haya un conocimiento previo acreditado, por otros órganos de la misma Administración, del acto revisorio que se pretende impugnar, en cuyo caso es indiferente el momento posterior en que tal resolución llegue a conocimiento interno del órgano que debe interponer el recurso, que puede ser ya tardío en caso de haberse superado el plazo máximo de interposición, a contar desde aquel conocimiento”.

La Sala, sin embargo, establece una interesante matización a esta línea interpretativa jurisprudencial en su aplicación al supuesto concreto, indicando lo siguiente:

“[n]os interesa, a los efectos de dilucidar la controversia, fijarnos especialmente en lo dicho en el apartado 3, y más en concreto cuando se dice que ‘a efectos de verificar que el recurso de alzada ordinario se ha interpuesto dentro de plazo, exige que exista en el expediente administrativo constancia documental o informática de la fecha de la notificación de la resolución a los llamados órganos legitimados para interponerlo’. Ciertamente en determinados supuestos cabe adaptar esta doctrina en atención al caso concreto; pero en el caso que nos ocupa no existe singularidad alguna, no existe en el expediente constancia documental al órgano que interpuso el recurso de alzada, y a falta de dicha constancia en el expediente, en modo alguno puede suplir dicho presupuesto un listado incompleto de notificaciones efectuadas por el TEAR de la Comunidad de Valencia el 11 de febrero del 2015, presentado ya en sede judicial por el Sr. Abogado del Estado, en el que figura la reclamación que nos ocupa, puesto que en dicho caso era exigencia inexcusable acompañar el documento concreto que adverbiera que la notificación se hizo en la indicada fecha.

Además, en determinados supuestos incluso dicha constancia documental puede resultar insuficiente para acreditar la fecha de notificación a la Administración a efectos del cómputo del plazo para recurrir. Efectivamente cuando se remite, en las condiciones normativamente impuestas, el expediente completo, su mera consulta constata a qué órgano y cuando se ha notificado, lo que resulta necesario conforme a nuestra jurisprudencia en tanto que ‘la notificación y al órgano legitimado deben entenderse hechas a cualesquiera órganos de la Adminis-

tración en que se integra el órgano llamado legalmente a recurrir, pues tanto la notificación como la legitimación son nociones jurídicas que atañen a las Administraciones públicas en su conjunto, no a los concretos órganos que forman parte de ella”.

## 4.2

### IBI. Régimen fiscal especial para entidades sin ánimo de lucro (Ley 49/2002)

La sentencia, de 4 de octubre de 2022 (rec. 3075/2020, ponente: Rafael Toledano Cantero), responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistente en, partiendo de la premisa de que el impuesto sobre bienes inmuebles tiene un periodo impositivo que coincide con el año natural y se devenga el primer día del periodo impositivo, determinar:

“si los efectos de la exención del artículo 15.1 de la Ley 49/2002, se producen, a la luz del artículo 1.2 del Reglamento ESFL (i) en el ejercicio en que se opta por el régimen previsto en dicha norma aun cuando el devengo del impuesto haya acaecido con anterioridad; (ii) sólo desde el ejercicio impositivo siguiente; o, en fin, (iii) resultaría posible arbitrar otra exégesis distinta a las anteriores”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación: (i) el artículo 75 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; (ii) los artículos 14 y 15 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo; y (iii) los artículos 1 y 2 del Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala fija como doctrina jurisprudencial la siguiente:

“en el caso de un impuesto como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que tiene un periodo impositivo que coincide con el año natural, y se devenga el primer día de periodo impositivo (art. 75 TRLHL), la declaración censal y acogimiento al régimen fiscal especial surte efecto respecto a todo el periodo impositivo en que se produce la comunicación del régimen fiscal especial al ayuntamiento correspondiente (art. 1.2 del Reglamento), y ello aunque la inscripción en el registro especial de entidades sin fines lucrativos como la comunicación al ayuntamiento fueran posteriores al devengo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”.

### 4.3

#### **Naturaleza jurídica de los consorcios a los efectos de la exención en el impuesto sobre sociedades**

La sentencia, de 15 de noviembre de 2022 (rec. 2430/2020, ponente: Dimitry Berberoff Ayuda), responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistente en determinar “si los consorcios tienen o no la consideración de entidad de derecho público de análogo carácter a los Organismos autónomos a efectos del reconocimiento de la exención en el Impuesto sobre Sociedades, prevista en el artículo 9.1.b) del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades”.

La Sala, en respuesta a la citada cuestión de interés casacional, fija la siguiente doctrina jurisprudencial:

“A efectos de considerar el ‘análogo carácter’ con los organismos autónomos del Estado, que el artículo 9.1.b) del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades (actual art 9.1 b LIS) exige apreciar en las entidades de derecho público de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales para que puedan beneficiarse de la exención del Impuesto de Sociedades, debe analizarse comparativamente su naturaleza y composición; el régimen jurídico de sus actos y las funciones que le atribuyan sus estatutos o normativa de creación, con el fin de constatar que tengan una finalidad prestacional, dirigida a satisfacer y garantizar el interés general sin ánimo de lucro.

A la vista de tales parámetros, una entidad de derecho público como el Consorci Parc de Recerca Biomèdica de Barcelona, reviste un análogo carácter a los Organismos autónomos del Estado a los efectos de la exención en el Impuesto sobre Sociedades prevista en el artículo 9.1.b) del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades”.

### 4.4

#### **Aprovechamiento especial del dominio público local: la eventual ocupación de la vía pública por quienes adquieren medicamentos u otros productos farmacéuticos a través de dispositivos de atención situados en las farmacias. Hecho imponible de la tasa**

En la sentencia de 27 de octubre de 2022 (rec. 5681/2020, ponente: Rafael Toledano Cantero) se plantean diversas cuestiones de interés casacional, de gran interés tanto en materia tributaria como patrimonial, consistentes en lo siguiente:

“2.1. Determinar si, a efectos del hecho imponible de la tasa, puede considerarse un aprovechamiento especial del dominio público local, la eventual ocupación de la vía pública por quienes adquieren medicamentos u otros productos farmacéuticos a través de la ventanilla o torno de una farmacia.

2.2. Precisar si, puede constituir el hecho imponible de la tasa el uso que suponga un aprovechamiento especial del dominio público cuando este venga impuesto por disposición normativa, pudiendo entenderse que en tales casos pueda existir un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste, aclarando, en ese supuesto, quién sería en este caso el sujeto pasivo de la tasa.

2.3. Esclarecer si, resulta aplicable a las farmacias la doctrina contenida en las sentencias de 12 de febrero de 2009 (RC/6385/2006; ECLI:ES:TS:2009:1358) y 22 de octubre de 2009 (RC/5294/2006; ECLI:ES:TS:2009:8020 y 32/2008; ECLI:ES:TS:2009:6680), referida a los cajeros automáticos de los bancos”.

Con respuesta a las mismas, la Sala fija como doctrina jurisprudencial que “no puede considerarse un aprovechamiento especial del dominio público local la eventual ocupación de la vía pública por quienes adquieren medicamentos u otros productos farmacéuticos a través de dispositivos de atención situados en las farmacias en línea de fachada y acceso desde el exterior, tales como las ventanillas, torno o dispositivos análogos. No cabe hacer una extensión teórica e indiscriminada de esta doctrina a otro tipo de servicios impuestos normativamente, sin atender a sus características singulares. Por último, las características del servicio de farmacia son sustancialmente diferentes a la instalación de cajeros bancarios que examinaron nuestras SSTS de 12 de febrero de 2009 y 22 de octubre de 2009, citadas, cuya doctrina no es extensible al caso de los dispositivos de atención personal en las oficinas de farmacia que examinamos aquí”.

## 4.5

### **Impuesto sobre bienes inmuebles. Liquidaciones firmes. Devolución de ingresos indebidos con base en el carácter rústico del inmueble por no existir desarrollo urbanístico detallado**

La sentencia de 18 de octubre de 2022 (rec. 801/2021, ponente: Francisco José Navarro Sanchís) resuelve el recurso deducido por el Ayuntamiento de Badajoz contra sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º

1 de Badajoz. Se plantea, como cuestión de interés casacional para la formación de jurisprudencia, la siguiente:

“precisar si, con ocasión de la impugnación de liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles –IBI– y para obtener su anulación, el sujeto pasivo puede discutir la calificación (y la consiguiente valoración) catastral de su inmueble, cuando no lo hizo (o haciéndolo dejó que alcanzara firmeza) o no pudo hacerlo al tiempo en que le fue notificado individualmente el valor catastral del bien inmueble sujeto a tributación por dicho impuesto. Se trata de un asunto que, en relación con la misma Corporación local, ya ha obtenido respuestas de este Tribunal Supremo, precisamente tras la ponderación de la circunstancia de que la liquidación o liquidaciones cuya nulidad se pide hubieran quedado firmes”.

Se afirma en el propio auto de admisión del recurso lo siguiente: “[...] Además, la cuestión ha sido ya resuelta por sentencias de la Sección Segunda de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, por todas, la de 22 de junio de 2020 (RCA 4692/2017), en un sentido coincidente al que aquí propugna la parte recurrente [...]”.

La Sala, a la vista de los precedentes, resuelve la cuestión en los siguientes términos: “los artículos 65 y 77.1 y 5 del Real Decreto Legislativo 2/2004 y el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, deben ser interpretados en el sentido de que los mismos no se oponen ni obstan a que, recurriéndose liquidaciones por IBI y para obtener su anulación, en supuestos en los que concurren circunstancias excepcionales sobrevenidas, análogas o similares a las descritas anteriormente (modificación por sentencia firme de la clasificación urbanística del suelo afectado), el sujeto pasivo pueda discutir la valoración catastral del inmueble, base imponible del impuesto, incluso en los casos en los que tal valoración catastral ha ganado firmeza en vía administrativa”.

## 4.6

### IBI y clasificación catastral de terrenos

La sentencia de 12 de diciembre de 2022 (rec. 6827/2020, ponente: Rafael Toledano Cantero) resuelve una cuestión de interés casacional para la formación de la jurisprudencia consistente en aclarar si la doctrina sentada en las SSTs de la Sala Tercera, Sección Segunda, de 5 de marzo de 2019 (RRCA 1431/2017 y 4520/2017) y de 30 de enero de 2020 (RCA 3412/2018) “es trasladable a supuestos en los que, aun estando los terrenos clasificados catastralmente como urbanos (por estar ubicados en ámbito espacial sectorizado

con ordenación pormenorizada), no se ha desarrollado su programación urbanística; de modo tal, que pudiera entenderse que los terrenos afectados deber ser clasificados como suelo rústico no urbanizable o rústico a efectos de valoración catastral y de la eventual nulidad de declaraciones giradas en concepto de impuesto de bienes inmuebles”.

La Sala, tras una interesante argumentación, concluye que la jurisprudencia fijada en las referidas sentencias 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 como el que es objeto de la valoración catastral litigiosa, dado que en este caso el terreno es calificable catastralmente como urbano, por tener la clasificación de urbanizable, ubicado en ámbito espacial sectorizado y dotado de ordenación pormenorizada, pese a que el desarrollo urbanístico mediante programa de actuación urbanística integrada o instrumento análogo no haya sido aprobado al tiempo del acuerdo de valoración catastral, al conservar su validez y eficacia los instrumentos de planeamiento mediante los que se atribuyó la clasificación y calificación urbanística que determina la condición catastral de suelo urbano”.

#### 4.7

### **Posibilidad de exención de las tasas cobradas por un ayuntamiento por la prestación de servicios en relación con galerías municipales. Utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público**

En la sentencia de 12 de diciembre de 2022 (rec. 7060/2021, ponente: Dimi-try Berberoff Ayuda), la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en lo siguiente:

“[d]eterminar si las tasas cobradas por el Ayuntamiento de Madrid por servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas pueden o no resultar exentas conforme a lo dispuesto en el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, referido a las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, así como por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación: “(i) los artículos 20 y 21 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; (ii) el artículo 2 de la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios en Galerías Municipales, de 9 de octubre de 2001; (iii) los artículos 12 y 14 de la LGT; y (iv) el artículo 133.3 de nuestra Constitución”.

La Sala, confirmando el criterio ya establecido en su precedente sentencia de 16 de marzo de 2022 (RCA/3212/2020), fija la siguiente doctrina jurisprudencial:

“El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales están obligados al pago de las tasas por el Ayuntamiento de Madrid por la prestación de servicios públicos tales como la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas”.

## 5

### Empleo público

#### 5.1

#### **Régimen disciplinario y procedimiento administrativo. Regulación del plazo de caducidad del procedimiento**

La sentencia de 17 de octubre de 2022 (rec. 6526/2020, ponente: Celsa Pico Lorenzo) resuelve una cuestión de interés casacional en la que el TS trata de solventar la dificultad de precisar la norma aplicable en caso de lagunas en la normativa autonómica sobre el régimen disciplinario de los empleados públicos, y si esta debe completarse con la legislación procedimental ordinaria o con el reglamento disciplinario estatal, aprobado por RD 33/1986.

De esta forma, en el auto de admisión del recurso se precisa que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en confirmar, precisar o matizar la jurisprudencia existente en el sentido de “si cabe incluir el procedimiento disciplinario dentro del procedimiento sancionador ordinario que contempla la regulación cántabra, a efectos del cómputo del plazo de caducidad previsto en la misma o, por el contrario, es aplicable la normativa estatal supletoria, al no prever la legislación sectorial cántabra la regulación del procedimiento disciplinario”.

Identifica como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en “el artículo 25 en relación con el artículo 21.2 y 3 de la Ley 39/2015,

de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 3 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado y la Disposición Adicional 29 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, tras la modificación llevada a cabo por la Ley 24/2001, de 27 de noviembre, que establece el plazo de 12 meses de duración máxima del procedimiento disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, todo ello también en relación con el artículo 156.3 de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de función pública de Cantabria”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala confirma su doctrina jurisprudencial fijada previamente en sentencia de 22 de febrero de 2021 (recurso de casación 2854/2019), concluyendo lo siguiente:

“[e]n consonancia con lo más arriba argumentado, la respuesta a la cuestión de interés casacional es que no cabe incluir el procedimiento disciplinario dentro del procedimiento administrativo sancionador que contempla la regulación cántabra a efectos del cómputo del plazo de caducidad, ya que es aplicable la normativa estatal supletoria al no prever la legislación sectorial cántabra la regulación del procedimiento disciplinario”.

## 5.2

### **La excedencia voluntaria por interés particular, prevista en el artículo 89.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, no resulta de aplicación a los funcionarios interinos**

La sentencia de 17 de octubre de 2022 (rec. 6526/2020, ponente: Celsa Pico Lorenzo) resuelve una cuestión de interés casacional en la que el TS interpreta el artículo 89.2 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, consistente en determinar:

“si la excedencia voluntaria por interés particular prevista en el artículo 89.2 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público es de aplicación exclusiva a los funcionarios de carrera o también resulta de aplicación a los funcionarios interinos”.

La Sala, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo planteada, y sobre la base de la normativa española y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (fundamentalmente la STJUE de 20 de diciembre de 2017), determina de forma tajante que “la excedencia voluntaria por interés particular prevista en el artículo 89.2 del Estatuto Básico del Empleado Público no resulta de aplicación a los funcionarios interinos”.

### 5.3

#### **Equilibrio entre las fases de concurso y oposición en un proceso selectivo de acceso a empleo público por el sistema de concurso-oposición (turno libre para oficial del Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid)**

La sentencia de 22 de noviembre de 2022 (rec. 7718/2020, ponente: María del Pilar Teso Gamella) resuelve una cuestión de interés casacional en la que el TS interpreta la mayor o menor valoración que puede darse a las fases de concurso y oposición en un proceso selectivo por el sistema de concurso-oposición. En este sentido, la cuestión de interés casacional objetivo que se plantea consiste en determinar:

“si en un proceso selectivo de acceso al empleo público por el sistema de concurso-oposición, la calificación obtenida en la fase de concurso únicamente puede ser empleada a efectos de establecer el orden en que quedan clasificados los aspirantes que han superado o superen la fase de oposición, y sin que por tanto la calificación de la fase de concurso pueda sumarse a la obtenida en la fase de oposición para determinar los aspirantes que superan el proceso selectivo”.

La Sala, en respuesta a la citada cuestión de interés casacional, concluye lo siguiente:

“es cierto que no puede conferirse una preferencia absoluta a ninguna de las fases cuando el sistema selectivo seguido es el de concurso-oposición, pero tampoco la adopción del expresado sistema impone una igualdad plena y completa entre ambas fases. En efecto, en pocos casos se produce una igualdad de tal naturaleza entre ambas fases del proceso selectivo. De modo que lo que demanda este sistema mixto de selección es un cierto equilibrio entre ambas fases, con mayor incidencia de la fase relativa a la oposición, pues no sólo es el sistema ordinario de ingreso, a tenor del artículo 4 del Reglamento General antes citado, sino principalmente porque el TRLEBEP al regular los sistemas selectivos del artículo 61 pone un énfasis rotundo en todo lo relativo a la comprobación de los conocimientos y la

capacidad analítica de los aspirantes, en relación con la exigencia absoluta, ‘en todo caso’ señala el TRLEBEP, respecto de la realización de varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes, lo que únicamente se adquiere mediante la oposición, en los términos que hemos expuesto en el fundamento anterior.

La descompensación que se produce en este caso en favor de la fase de oposición no es, en principio y en los términos examinados, disconforme a Derecho. Sin embargo, y aunque ciertamente no resulte modélica la redacción de las bases, la solución contraria, que postula el recurrente, primando a la fase de concurso de tal forma que resultaría irrelevante la fase de oposición, sí podría constituir una vulneración del artículo 61 del TRLEBEP, en los términos que antes señalamos. En definitiva, el sistema de concurso-oposición legalmente previsto no es simétrico, pues la descompensación que tiene más posibilidades de resultar lesiva del ordenamiento jurídico es la que hace recaer sobre el concurso todo el peso de la selección”.

#### 5.4

### **Posibilidad de impugnación indirecta de las bases de las convocatorias de procesos selectivos a plazas de empleados públicos cuando incurren en infracción de derechos fundamentales**

En la sentencia de 18 de octubre de 2022 (rec. 2145/2021, ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva), se plantea ante el TS una cuestión de interés casacional objetivo consistente en “aclarar, matizar, reforzar –o, eventualmente, corregir o rectificar– la doctrina sobre la posibilidad de la impugnación indirecta de las bases de una convocatoria para cubrir determinadas plazas correspondientes a la oferta de empleo público”, en interpretación de los artículos 23, 24, 103 y 120 de la Constitución.

La sentencia, en su fundamentación, explica que la de “la recurribilidad de las bases de la convocatoria es una cuestión generalizable a una pluralidad de supuestos en el ámbito de la función pública. Y que las sentencias de 4 de octubre de 2021 (casación n.º 351/2020) y de 10 de junio de 2019 (casación n.º 5010/2017) señalan que la falta de impugnación de las bases no es obstáculo para combatir las a través de los actos que las aplican cuando comportan, como en este caso se alega, la vulneración de un derecho fundamental”.

De este modo, y en respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión, la Sala confirma la jurisprudencia que admite la posibilidad de impugnación indirecta de las bases de las convocatorias de procesos selec-

tivos a plazas de empleados públicos objeto de la Oferta de Empleo Público cuando incurren en infracción de derechos fundamentales.

## 5.5

### **Reducción de jornada laboral en un 50 % del tiempo, con mantenimiento de las retribuciones, para proceder al cuidado de menores aquejados de una grave enfermedad**

En la sentencia de 20 de octubre de 2022 (rec. 3974/2020, ponente: Celsa Pico Lorenzo) se dilucida la cuestión de interés casacional objetivo relativa a:

- “(i) si el artículo 49.e) EBEP resulta de aplicación en aquellos supuestos en que no resulta necesaria la hospitalización del menor; y
- (ii) si, entendiendo que no resulta necesaria dicha hospitalización, el cuidado directo, continuo y permanente, puede ser interpretado de forma compatible con la escolarización del menor”.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 49.e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, así como en el artículo 2.1 del Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

La respuesta a la cuestión de interés casacional que ofrece la Sala es la misma ya declarada en la sentencia de 3 de junio de 2020, recurso de casación n.º 78/2018, en el siguiente sentido:

“la Sala entiende que el artículo 49 e) del Estatuto Básico del Empleado Público resulta de aplicación en aquellos supuestos en que no resulta necesaria la hospitalización del menor, pero si es necesario un cuidado directo, continuo y permanente, aunque el menor se encuentre escolarizado”.

## 6

### **Otros ámbitos de interés (subvenciones, transparencia, contratos del sector público y patrimonio público)**

#### 6.1

#### **Aguas. Régimen jurídico del lago, aguas y lecho de la Albufera**

En la sentencia de 13 de octubre de 2022 (rec. 7787/2021, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso) se resuelven los recursos interpuestos por el Abo-

gado del Estado y el Ayuntamiento de Valencia en relación con una sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana en la que se plantea una cuestión de fondo de gran relevancia, relativa al régimen jurídico y titularidad de la Albufera de Valencia.

En ese sentido, el interés casacional objetivo consiste en lo siguiente: “determinar, reafirmar, reforzar, complementar y, en su caso, matizar, o corregir nuestra jurisprudencia sobre:

1º.- El régimen jurídico del lago, aguas, y lecho de la Albufera.

2º.- La exigibilidad de un título vinculado al dominio público hidráulico para la constitución y el reconocimiento de las Comunidades de Usuarios, y en particular si puede reconocerse tal carácter a la entidad ‘Junta de Desagüe de la Albufera’”.

Se identifican como normas que serán objeto de interpretación los artículos 81, 82, 85 y 91 y la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

La sentencia alcanza diversas conclusiones de notable relevancia, partiendo de la acreditación de que “el Lago forma parte del patrimonio municipal del Ayuntamiento de Valencia, atendida la Ley de 23 de junio de 1911, de Cesión del Lago de la Albufera y del Monte de la Dehesa al Ayuntamiento de Valencia no cabe considerar que el Lago forma parte del dominio público hidráulico estatal como hace la sentencia recurrida. El bien no puede pertenecer en exclusiva y simultáneamente al Ayuntamiento y a la Administración del Estado. Una vez producida la cesión de la titularidad del Lago este podrá ser o no de dominio público en virtud de si hay afectación o no a algún fin de utilidad pública o servicio general, pero no podrá formar parte del dominio público hidráulico cuya titularidad corresponde en exclusiva al Estado por virtud de lo dispuesto en el artículo 2 TRLA [...]”.

Todo ello bajo la consideración del ineludible precedente que supone la STS de 20 de marzo de 1986, que, “dictada estando ya en vigor la Ley de Aguas de 1985, dejó sentado como hecho probado que la titularidad del Lago correspondía al Ayuntamiento; en concreto, considera que es un bien de dominio privado –patrimonial en terminología de la Ley 33/2003– del Ayuntamiento. Este pronunciamiento declarativo no es propiamente una doctrina que haya que matizar, corregir o aclarar en vía casacional, sino un antecedente que ha de vincular a cualquier órgano judicial que posteriormente se pronuncie, como es el caso, sobre cuestiones conexas puesto que la titularidad jurídica de un bien no puede cambiar por un sobrevenido cambio de doctrina jurisprudencial, obviamente”.

En conclusión, entiende la Sala que, “siendo el lago un bien (patrimonial o demanial, es indiferente) de propiedad del Ayuntamiento de Valencia, al haber sido cedido por el Estado a favor de la citada corporación municipal, y estando inscrita dicha propiedad a su favor en el Registro de la Propiedad desde el año 1958, está excluido del concepto legal de dominio público hidráulico, y no le resulta de aplicación la legislación de aguas, siendo incompetente la Confederación Hidrográfica del Júcar para reconocer ningún tipo de derecho o aprovechamiento sobre sus aguas (ni su consiguiente inscripción)”. En consecuencia, se fija como doctrina jurisprudencial la siguiente:

“[I]a Confederación Hidrográfica del Júcar no tiene competencia para reconocer derechos de aprovechamiento ni acceder a la inscripción de los mismos sobre el Lago de la Albufera, al ser aguas que no son de titularidad del Estado sino de otra Administración Públicas amparadas por la disposición adicional primera del TRLA y que, por tanto, están excluidas del dominio público hidráulico estatal.

No puede inscribirse en el Registro de Aguas estatal ningún derecho de aprovechamiento sin que previamente se haya tramitado el procedimiento legalmente establecido para el reconocimiento de un título que habilite para dicho aprovechamiento y no procede tampoco dicha inscripción si nos encontramos ante derechos de aprovechamiento sobre aguas que no forman parte del dominio público hidráulico estatal. Un Lago sobre el que existen inscripciones expresas de su titularidad municipal en el Registro de la Propiedad, conserva el carácter dominical que ostentara en el momento de entrar en vigor la ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, sin que constituya dominio público hidráulico estatal”.

## 6.2

### **Responsabilidad patrimonial y subvenciones. Prescripción de la acción en el supuesto de anulación de una subvención. Distinción entre procedimiento de nulidad y causas de reintegro**

El TS se pronuncia, en su sentencia de 4 de noviembre de 2022 (rec. 6834/2021, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy), al hilo de la incidencia que tiene en el cómputo de prescripción de la acción en materia de responsabilidad patrimonial la regulación diferenciada que sobre las causas de nulidad y reintegro contiene la Ley General de Subvenciones.

En este sentido, el auto de admisión del recurso de casación precisaba que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación

de jurisprudencia consiste en determinar “el *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial de un acto administrativo de concesión de subvención”. Se identifican, como normas objeto de interpretación, los artículos 32.1 y 2, 67.1, párrafos primero y segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el artículo 36.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La Sala, a la hora de resolver el recurso de casación, argumenta que la cuestión casacional, en la forma en que se delimitaba en el auto de admisión, está ya resuelta en el artículo 67.1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, al declarar “de forma taxativa que el derecho a reclamar, que el mencionado precepto le confiere un plazo de un año, dispone que dicho plazo se empieza a contar desde que se haya ‘notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva’; de donde cabe concluir que es desde la notificación de la sentencia o resolución administrativa a que se impute el daño y no desde la ejecución de dicha resolución. Y ello sin perjuicio de las peculiaridades que dicha conclusión comporta en el caso de anulación de subvenciones”.

Abundando en el anterior razonamiento, se afirma en la sentencia lo siguiente:

“la LGS discrimina entre aquellas causas que comportan una invalidez *ab initio* de la resolución por la que se concedió la subvención, de aquellas otras que constituyen causa de reintegro por incumplimiento una vez otorgada subvención legítimamente, y reserva para estas segundas el denominado procedimiento de reintegro, como un procedimiento independiente del de concesión de la subvención, en el que se declara el incumplimiento y las condiciones del reintegro, poniendo su resolución fin a la vía administrativa. Deberá concluirse que, en estos supuestos, el plazo de cómputo del plazo de prescripción será el de dicha resolución o, en su caso, la sentencia que se dictase en el ulterior recurso contencioso-administrativo en que se impugnase esa resolución administrativa. Pero esa circunstancia tiene una indudable relevancia para la concurrencia de los presupuestos materiales de la responsabilidad, porque si se señala el día a quem para el plazo de prescripción es porque desde la mencionada fecha puede ejercitarse la pretensión, es decir, es decisivo para el debate de autos que hasta esa resolución o sentencia, no puede hablarse de realidad del daño, como elemento esencial de esta institución indemnizatoria.

Pero ese esquema no es aplicable a lo que se denomina en el artículo 36 de la LGS invalidez de la resolución de concesión que, como ya hemos visto, constituyen supuestos de nulidad, entre ellos ausencia de

partida presupuestaria, o anulabilidad; en los que, como se dispone en el párrafo tercero del precepto, la Administración otorgante de la subvención deberá proceder a la revisión de oficio o a la declaración de lesividad del acto de otorgamiento de la subvención y, caso de estimarse la nulidad o anulabilidad, procederá, de manera ineludible y desde ese momento, ‘la obligación de devolver las cantidades percibidas’, como se declara en el párrafo cuarto, sin más ulteriores trámites que no sean los de la ejecución forzosa del acto declarando la nulidad o anulabilidad y la obligación de reintegro, estos es, sin necesidad del ulterior procedimiento autónomo de reintegro de los artículos 41 y siguientes de la LGS. Ahora bien, como en el supuestos anterior respecto de las causas de reintegro, en estos supuestos de nulidad o anulabilidad, el inicio el plazo de prescripción no puede demorarse a una ulterior resolución, porque la única que procederá será, en su caso, la ejecución forzosa, propia de todo acto administrativo; de ahí que dicho plazo anual se iniciará desde la firmeza de la resolución o sentencia en que se declare la nulidad o anulabilidad; lo cual comporta, en parangón de lo que antes se dijo con relación a las causas de reintegro, que desde ese momento se hace efectivo el daño, que no es otro que la devolución de lo percibido, conforme se dispone en el precepto, como hemos visto”.

### 6.3

#### Subvenciones. Control financiero. Reintegro. Prescripción

Se plantea ante el TS un interesante supuesto relativo al reintegro y control financiero de las subvenciones por incumplimiento del beneficiario. Así, la sentencia de 8 de noviembre de 2022 (rec. 2764/2020, ponente: Eduardo Espín Templado) trata de 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 objeto de interpretación las contenidas en “los artículos 37, 43 y 45 de la Ley General de Subvenciones y artículos 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)".

La Sala, dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, afirma lo siguiente:

"[e]n lo que respecta a la cuestión declarada de interés casacional y, en atención a la interpretación de las normas efectuada al resolver el litigio, hemos de declarar 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".

## 6.4

### **Derecho de acceso a la información pública: inclusión de las actas de las reuniones de los órganos colegiados en el conocimiento público al amparo del art. 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia**

En la sentencia de 17 de noviembre de 2022 (rec. 1837/2021, ponente: José María del Riego Valledor) se plantea una interesante cuestión de interés casacional en la que, al hilo de las obligaciones de transparencia, se somete a consideración un elemento muchas veces discutido sobre la posibilidad de acceso y conocimiento público de las actas de las reuniones de los órganos colegiados administrativos. En este sentido, la cuestión consiste en aclarar:

"si el derecho de acceso a la información pública permite acceder al contenido tanto de las actas de reuniones como de los acuerdos adoptados por órganos colegiados o si, por el contrario, las actas de reuniones y deliberaciones quedan excluidas de dicho acceso en aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la Ley de Transparencia".

Para ello son objeto de interpretación los artículos 1, 13 y 14.1.k) de la Ley de Transparencia.

La Sala, reiterando la doctrina jurisprudencial ya sentada en la precedente sentencia de 19 de febrero de 2021 (recurso 1866/2020), responde a la cuestión de interés casacional objetivo confirmando lo siguiente:

"[...] las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella

incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros”.

## 6.5

### **Enajenación, por adjudicación directa, de patrimonio público. Procedimiento de enajenación específico. Validez y plazo. Efectos de la adjudicación directa en el plazo de un año**

El TS, en su sentencia de 13 de octubre de 2022 (rec. 5235/2020, ponente: Inés Huerta Garicano), resuelve las siguientes cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, atinentes a determinar:

“i) si el procedimiento de enajenación de inmuebles por venta directa que tiene lugar previa solicitud de interesado, y respecto a un bien cuya subasta ha sido declarada desierta, en los términos del art. 137.4 d) de la LPAP, es un procedimiento específico e independiente del previo de enajenación por subasta.

ii) si en tal supuesto de adjudicación directa del artículo 137.4 d) de la LPAP, rigen las previsiones específicas del artículo 102.2 del Reglamento de la LPAP para esta modalidad de enajenación, en cuanto que la tasación mantendrá su validez durante el plazo de un año contado desde su aprobación.

iii) si la expresión ‘acordar la adjudicación directa’ prevista en el apartado 4 del citado artículo 137 de la LPAP se refiere a dictar la Resolución de adjudicación regulada en el artículo 118 del Reglamento LPAP, a los efectos de tener lugar en el plazo de un año desde la celebración de la subasta declarada desierta”.

Se identifican, como normas jurídicas objeto de interpretación, los artículos “137.4 d), 138.1 y 114.5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y los artículos 91, 102.2, 117 y 118 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto”.

Como respuesta a las tres cuestiones interpretativas planteadas por el auto de admisión, la Sala fija la siguiente doctrina jurisprudencial:

“a) El procedimiento de enajenación de inmuebles es único, se incoa de oficio –por iniciativa del órgano competente o a solicitud del interesa-

do-, determinando dicho acuerdo el modo de venta seleccionado. Por tanto, la adjudicación directa, a solicitud del interesado cuando las dos o tres subastas han sido declaradas desiertas, no es un procedimiento específico e independiente del expediente de enajenación por subasta, sino que forma parte del mismo (arts. 138 en relación con el 137.4.d) de la Ley y 91 de su Reglamento).

b) El art. 102.2 del Reglamento de la Ley 33/03 se refiere al plazo de vigencia -1 año- de la tasación previa a la incoación del procedimiento, plazo en el que deberá producirse la publicación del anuncio de celebración de subasta o el concurso, permitiendo su art. 107 que dicha validez se prorrogue a dos años cuando el modo de enajenación elegido sea la subasta, como aquí acontece.

c) El plazo -de un año- a que se refiere el art. 137.4.d) de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas es el máximo que debe mediar desde la fecha en quede desierta la subasta y la iniciación de los trámites para la adjudicación directa solicitada, sin que esté sujeta a plazo la resolución que acuerda la adjudicación (art. 118 del Reglamento de la Ley 33/03)".

## 6.6

### **Recuperación de oficio de un bien de carácter demanial y desalojo de vivienda de persona en situación de vulnerabilidad**

Ahondando en los criterios vistos en sentencias precedentes (SSTS de 28/10/2020 -RCA 413/2019- y 04/10/2021 -RCA 3430/2020-), en la sentencia de 24 de octubre de 2022 (rec. 5395/2021, ponente: Ángel Ramón Arozameña Laso) se fija una interesante doctrina jurisprudencial como respuesta a la cuestión de interés casacional planteada consistente en determinar:

“si en los procedimientos de recuperación de oficio de bienes demaniales que se encuentren en fase de ejecución forzosa en los que se trate de recuperar viviendas ocupadas por personas en situación de vulnerabilidad y sin alternativa de vivienda, es exigible un juicio previo de ponderación y proporcionalidad antes de proceder al desalojo, atendido el derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio y a una vivienda digna y adecuada”.

La Sala, reafirmando su jurisprudencia anterior -si bien referida a supuestos de viviendas ocupadas por menores-, confirma que la “inviolabilidad del domicilio está preservada en todo momento por la necesidad de acudir al auxilio judicial para poder ejecutar un acto de recuperación de un inmueble que pueda ser calificado de domicilio”.

De esta forma, concluye que la “ponderación y proporcionalidad en el desalojo de un inmueble son dos criterios que han de ser observados por la Administración Pública con carácter general, porque no puede afirmarse que los poderes públicos puedan, ni en el ejercicio de esta potestad ni en ninguna otra, actuar de forma imprudente o desproporcionada. Más aún, como hemos reconocido, cuando, se trata de menores de edad o personas en situación de especial vulnerabilidad. Y, en este caso concreto, se ha operado con ponderación, prudencia y proporción en la adopción de medidas, como resulta de los antecedentes que se recogen en el apartado A) y las consideraciones de los apartados B), C) y D)”.

## 6.7

### **Contratos del sector público. Límites a la libertad de pactos y derecho necesario**

Mediante su sentencia de 24 de octubre de 2022 (rec. 4349/2020, ponente: Diego Córdoba Castroverde), el TS despeja las dudas sobre cuál es el límite para la libertad de pactos en los pliegos de un contrato, resolviendo la cuestión de interés casacional objetivo consistente en determinar:

“si para resolver un contrato de construcción y posterior explotación tiene o no carácter de Derecho necesario lo previsto en las normas de derecho transitorio contenidas en la Disposición transitoria Primera, apartado 2, del TRLCSP y del TRLCAP y, en consecuencia, si a través del pliego y con fundamento en la libertad de pactos puede obviarse el contenido de las referidas disposiciones transitorias”.

En este sentido, el TS estima lo siguiente:

“El art. 4 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP) afirma que ‘la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración’. Y en similares términos se pronuncia el art. 25 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”.

Así, la Sala resuelve fijando como doctrina jurisprudencial que “lo estipulado por las partes no puede prevalecer frente a las normas de derecho transitorio que establecen las reglas que sirven para decidir el derecho aplicable a una relación jurídica determinada, por tratarse de normas de derecho necesario”.