

Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de enero a 30 de abril de 2024)*

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

- 2.1. Ordenanza para la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona
- 2.2. Bienes comunales. Acotamiento para la implantación de proyecto de desarrollo de energías renovables
- 2.3. Excepción del interés general como límite a la caducidad de procedimientos iniciados de oficio
- 2.4. Límites al ejercicio de la potestad de revisión de oficio
- 2.5. Gestión del servicio de gestión integral del agua y aplicación de la legislación contractual
- 2.6. Administración electrónica. Posibilidad de subsanación
- 2.7. Servicio de asesoría jurídica municipal
- 2.8. Responsabilidad patrimonial. Cómputo del plazo de prescripción de la acción

3. Empleo público

- 3.1. Desempeño de funciones correspondientes a diferentes puestos de trabajo. No aplicación de la limitación del art. 7.1 de la Ley de Incompatibilidades, al no ser un supuesto de incompatibilidad
- 3.2. Relación de servicios de carácter laboral. Actos declarativos de derechos. Declaración de lesividad. Impugnación ante el orden jurisdiccional social
- 3.3. Personal temporal. Cómputo del tiempo de vacaciones como servicios prestados

* Crónica realizada sobre la base de las sentencias publicadas en el fondo documental del CENDOJ a fecha de 1 de junio de 2024. En caso de existir algún pronunciamiento de interés, correspondiente a los últimos días de abril, que no haya sido publicado a la fecha de entrega de esta crónica, se incorporará a la crónica del próximo número de la revista

- 3.4. Trienios. Cómputo de servicios prestados como personal laboral, cuando adquiere la condición de personal funcionario
- 3.5. Prioridad temporal en la presentación de la solicitud como criterio de desempate en la oferta de empleo de funcionarios interinos
- 3.6. Policías locales. Sistema de promoción interna horizontal con movilidad. Promoción profesional interna. Competencias autonómicas
- 3.7. Fijación de servicios extraordinarios. Cabalgata de Reyes en alerta 4 antiterrorista

4. Tributos

- 4.1. IVA. Subvenciones otorgadas por los entes públicos para la financiación de la gestión del servicio público
- 4.2. Clasificación catastral urbana del suelo
- 4.3. Tasa por prestación de servicios en galerías municipales
- 4.4. Sujeto pasivo del impuesto sobre bienes inmuebles en caso de discrepancia sobre la titularidad del bien entre el padrón catastral y el Registro de la Propiedad
- 4.5. Compatibilidad de la tasa general y la tasa especial prevista en los artículos 24.1.a) y 24.1.c) TRLHL
- 4.6. Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Coslada que regula la tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios. Obligaciones de información a las entidades aseguradoras
- 4.7. Apreciación de oficio de la prescripción del derecho de la Administración a liquidar cuando la reclamación haya sido interpuesta de forma extemporánea

5. Urbanismo y medio ambiente

- 5.1. Urbanismo. Evaluación ambiental estratégica y efectos de la nulidad de los instrumentos de planificación
- 5.2. Urbanismo. Clasificación del suelo y evaluación ambiental estratégica
- 5.3. Urbanismo. Iniciativa particular en el planeamiento urbanístico y protección del patrimonio histórico
- 5.4. Urbanismo. Cuotas de urbanización y procedimiento de apremio
- 5.5. Urbanismo. Situación legal de fuera de ordenación y las situaciones asimiladas. Caducidad del ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística

6. Contratos del sector público

- 6.1. Contratos públicos. Plazo para tramitar y resolver el procedimiento de resolución
- 6.2. Vicios ocultos y responsabilidad del contratista y otros agentes intervinientes en la ejecución de la obra

6.3. Contratación. Umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación

7. Otros ámbitos de interés (dominio público, subvenciones, transparencia)

- 7.1. Dominio público marítimo-terrestre. Zona de influencia. Ordenación urbanística y régimen transitorio
- 7.2. Subvenciones: reintegro y obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social
- 7.3. Dominio público marítimo-terrestre. Licencia urbanística y competencias autonómicas para reposición de legalidad

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 o en la actividad subvencional, entre otras. La crónica se presenta, por tanto, estructurada en epígrafes que agrupan pronunciamientos del Tribunal Supremo sistematizados por razón de la materia, enunciándose cada uno de estos pronunciamientos con un título-resumen representativo de su contenido, sus antecedentes fácticos, la cuestión de interés casacional planteada, la normativa interpretada y, finalmente, la doctrina jurisprudencial que se fija en respuesta a la cuestión suscitada.

2

Régimen local y cuestiones generales

2.1

Ordenanza para la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona

En hasta seis pronunciamientos (por todos, sentencia 1372/2023, de 2 de noviembre de 2023, recurso de casación 4910/2022, y sentencia 614/2024, de 11

de abril de 2024, recurso de casación 4954/2022), la Sección 5.ª de Sala Tercera resuelve los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y la Generalitat de Cataluña contra las sentencias del TSJ de Cataluña por las que se anulaba la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada por el Pleno municipal el 20 de diciembre de 2019.

En el auto de admisión del recurso se precisa, como cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la determinación de si “resulta posible preponderar, en pos del principio de proporcionalidad, los derechos a la movilidad de las personas y la libertad económica y de empresa respecto de los derechos a la salud y al medio ambiente a la hora de llevar a cabo el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria en materia ambiental, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva, permanente y proactiva de la intervención pública en la citada materia”.

Para ello, se identifican como preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación: los artículos 2, 13.1 y 23.1 de la Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa; 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el artículo 5.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La Sala concluye, tras una interesante argumentación, que lo “que la Sala sentenciadora quiere resaltar, como una de las últimas razones para el examen de legalidad de la Ordenanza y, en particular, para justificar que se haya rechazado acudir a otras alternativas, cuestión que se suscita a continuación del referido fundamento, es que las medidas impuestas no han podido ser debidamente valoradas a los efectos de ejercer las potestades discrecionales que ostenta la Administración por no haberse tomado en consideración esos aspectos económicos y sociales. Es decir, el debate se suscita, no en sede de procedimiento, sino en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de la motivación en su ejercicio que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad, entre lo que no cabe despreciar

a los que se refiere, en esta materia, la sentencia que se revisa, debiendo rechazarse el motivo examinado y, con él, la totalidad del recurso, sin que pueda darse respuesta a la cuestión casacional suscitada toda vez que, conforme a lo razonado, la decisión de la Sala de instancia no estaba motivada en la preponderancia de los derechos a la movilidad de las personas y la libertad de mercado respecto a los derechos a la salud y protección del medio ambiente”.

2.2

Bienes comunales. Acotamiento para la implantación de proyecto de desarrollo de energías renovables

En la relevante sentencia de 28 de febrero de 2024 (rec. 5546/2022, ponente Ángeles Huet de Sande), se plantea ante el TS la cuestión de determinar si es posible acotar y adjudicar a un tercero, que carezca de la condición de vecino, parte de bien comunal mediante precio, para fin específico relacionado con la implantación de proyecto de desarrollo de energías renovables.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 94 y 106 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y 75 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

La Sala, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, concluye que el art. 106 RBEL debe interpretarse en el sentido de que “el acotamiento es un instrumento que permite una utilización de parte del bien comunal para un fin de interés social distinto del tradicional siempre que repercuta en beneficio de los vecinos, titulares de su aprovechamiento, y no impida u obstaculice hasta hacerlo impracticable el uso tradicional del bien que, en la medida en que lo exija el cumplimiento de la concreta finalidad social elegida o la legislación sectorial que le resulte de aplicación, puede requerir una modalidad de uso o aprovechamiento del bien comunal distinta de la que se siga para su uso conforme a su destino tradicional, pero que debe respetar el orden de prelación establecido en los arts. 75 TRLRL y 94 RBEL, de forma que puede acudir a la adjudicación en subasta mediante precio a un tercero, respetando la preferencia de los vecinos en igualdad de condiciones, cuando no sea posible dar cumplimiento al fin legítimo decidido mediante las modalidades de aprovechamiento que le preceden”.

2.3

Excepción del interés general como límite a la caducidad de procedimientos iniciados de oficio

Ahondando en los argumentos utilizados en dos pronunciamientos precedentes —sentencias de 26 de abril de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:2834) y de 27 de marzo de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:2965)—, la relevante sentencia de 14 de marzo de 2024 (rec. 5572/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy) fija una interesante doctrina jurisprudencial sobre el régimen de la caducidad en los procedimientos de revisión de oficio y su exclusión.

Así, las cuestiones sobre las que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en: a) reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, rectificar o corregir la doctrina de esta Sala en cuanto a si la excepción de interés general prevista en el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 (actual artículo 95.4 de la Ley 39/2015), respecto a la aplicabilidad de la caducidad, únicamente se podrá aducir en procedimientos iniciados a solicitud del interesado o gozará del mismo alcance en aquellos procedimientos que se inicien de oficio; y b) determinar si dicha excepción resultará igualmente aplicable al procedimiento de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos, dadas las especialidades de este.

Como respuesta a la cuestión casacional, la Sala fija como doctrina jurisprudencial en interpretación del actual artículo 95.4 de la Ley 39/2015 que la posibilidad de excluir la caducidad de los procedimientos administrativos por interés general o conveniencia rige tanto si se han iniciado por el interesado o por la Administración, “siendo aplicable dicha exclusión a los procedimientos de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos de pleno derecho”.

2.4

Límites al ejercicio de la potestad de revisión de oficio

La sentencia de 6 de marzo de 2024 (rec. 8492/2021, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva) ofrece una interesante interpretación sobre los límites al ejercicio de la potestad de revisión en los procedimientos administrativos (en este caso, en relación con un procedimiento de ingreso a la función pública).

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en determinar “si en el marco de un procedimiento administrativo de ingreso a la fun-

ción pública, en el que la administración acordó la revisión de oficio por la aplicación de determinada base para la calificación del único ejercicio de la fase de oposición, con la anulación de esa base y la retroacción de actuaciones para nueva valoración de aspirantes, la solicitud de revisión de oficio de la nueva resolución final de proceso de ingreso que pueda presentarse por aspirantes afectados y a los efectos del artículo 110 de la Ley 39/2015, debe tomarse en consideración la antigua lista final de aprobados o, por el contrario, debe ser considerada de la nueva lista final reevaluada de aprobados con plaza”.

La Sala, en interpretación del artículo 110 de la Ley 39/2015, responde a la cuestión de interés casacional objetivo concluyendo que “en el marco de un procedimiento administrativo de ingreso a la función pública, en el que la Administración acordó la revisión de oficio, declaró la nulidad de una base de la convocatoria y la retroacción de actuaciones para una nueva valoración de aspirantes, la solicitud de revisión de oficio de la nueva resolución final del proceso de ingreso estará, en todo caso, sujeta a los límites del artículo 110 de la Ley 39/2015, aplicables en este caso por razón del tiempo transcurrido y de la pasividad del recurrente”.

2.5

Gestión del servicio de gestión integral del agua y aplicación de la legislación contractual

La sentencia de 25 de abril de 2024 (rec. 3470/2021, ponente José María del Riego Valledor) resuelve el recurso de casación deducido por la mercantil FCC Aqualia, S.A., en el que se cuestiona si la adjudicación como gestión indirecta a empresa privada que realiza el Consorcio de Gestión de Servicios Medioambientales de la provincia de Badajoz (Promedio) para la gestión del servicio de gestión integral del agua, respecto de nuevos ayuntamientos que solicitan incorporarse a la prestación de dicho servicio, está sujeta o no a la legislación de contratos.

Consecuentemente, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 105.2, 106 y 107 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actuales artículos 203 y 204 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014); el artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y el artículo 24 de la CE.

La Sala, confirmando su jurisprudencia —sentencia de 29 de junio de 2022, recurso de casación 4474/2020, que coincide con la única cuestión de interés casacional formulada por el auto de admisión a trámite en este recurso, mantuvimos el criterio—, concluye que “la adjudicación del servicio público de abastecimiento de agua de un municipio por parte de un consorcio formado por entidades de carácter público estaría, en principio, sujeta a la legislación de contratación pública, cuando dicha adjudicación sea mediante pública licitación a una empresa ajena, como sucedió en el caso de autos en el que el Consorcio Promedio lo sometió a público concurso que fue ganado por la empresa Aquanex. No puede excluirse, sin embargo, la posibilidad de que dicho consorcio de entidades del sector público pudiera asumir la prestación del servicio con el empleo de medios propios”.

2.6

Administración electrónica. Posibilidad de subsanación

La cuestión que presenta interés casacional objetivo y que se resuelve en la sentencia de 15 de enero de 2024 (rec. 1905/2021, ponente Luis María Díez-Picazo Giménez) consiste en que se “determine si el artículo 68 de la Ley 39/2015 resulta de aplicación en los supuestos de presentaciones telemáticas no finalizadas, de forma que no se pueda tener por decaído en su derecho al solicitante, sin previo requerimiento de subsanación”.

La Sala estima el recurso de casación y establece como doctrina jurisprudencial —reiterando lo ya concluido en la precedente sentencia de 31 de mayo de 2021 (rec. n.º 6119/2019), cuya doctrina se confirma—:

“[...] Abordando ya la cuestión de interés casacional objetivo, esta Sala no alberga ninguna duda sobre la respuesta: el deber de dar un plazo de diez días para la subsanación de las solicitudes que hayan omitido la ‘firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio’, en palabras del vigente art. 66.1.e) de la Ley 39/2015, está expresamente previsto por el art. 68 del mismo cuerpo legal. Y que la vigente legislación de procedimiento administrativo ha sido ya pensada para la llamada ‘Administración electrónica’ resulta evidente de la simple lectura de la citada Ley 39/2015, para la que el modo tendencialmente normal de comunicación entre la Administración y los particulares es el electrónico. Así las cosas, sería sumamente difícil —por no decir imposible— argumentar que la previsión legal del carácter subsanable de la

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

Es cierto que la Ley 30/1992, temporalmente aplicable al caso aquí examinado, fue elaborada en un contexto histórico y cultural diferente, aún apegado a los modos tradicionales de comunicación. Sin embargo, la previsión de su art. 71 es similar, como queda dicho, a la recogida en el vigente art. 69 de la Ley 39/2015, por no mencionar que la interpretación de la antigua norma a hechos acaecidos en la segunda década de este siglo no puede por menos de hacerse teniendo en cuenta la realidad social de ese momento, tal como exige el art. 3 del Código Civil. En otras palabras, en ese momento la firma electrónica era legalmente firma a efectos de las solicitudes presentadas a la Administración, por lo que no había ya ninguna razón por la que no le fuese aplicable lo previsto en el art. 71 de la Ley 30/1992 [...]”.

2.7

Servicio de asesoría jurídica municipal

En la sentencia de 5 de febrero de 2024 (rec. 8849/2021, ponente José Luis Requero Ibáñez) se resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barakaldo. En el auto de admisión del recurso se plantean ante el TS dos cuestiones de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia relativas al régimen jurídico de los letrados de los servicios jurídicos —en especial, los municipales— en relación con sus respectivas Administraciones, consistentes en “1. Determinar si existe una relación de subordinación jerárquica entre un Ayuntamientos y los letrados pertenecientes al Servicio de Asesoría Jurídica Municipal. 2. Sentado lo anterior, determinar si es posible que un Ayuntamiento pueda dictar una instrucción para que los letrados pertenecientes al referido Servicio de Asesoría puedan ejercitar la facultad de suspensión del procedimiento judicial que regula el artículo 54.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

La respuesta a estas dos relevantes cuestiones de interés casacional es la siguiente:

“1º Para actuaciones contenciosas, los letrados integrantes de un servicio jurídico municipal actúan conforme a las reglas del ejercicio de la abogacía y, como funcionarios, con sujeción al principio de jerarquía, subordinados al ayuntamiento para el que prestan sus servicios, debiendo desempeñar esas funciones con sujeción a los principios de actuación, éticos, de conducta y a los deberes que prevé el EBEP y conforme a los criterios de actuación profesional que fije esa Administración.

2º Como consecuencia, el Ayuntamiento al que defienden puede dictar instrucciones u órdenes de servicio que ordenen la actuación de esos servicios jurídicos para ejercer la facultad que les concede el artículo 54.2 de la LJCA. Esta ordenación no es de naturaleza procesal sino de régimen organizativo o interno”.

2.8 Responsabilidad patrimonial. Cómputo del plazo de prescripción de la acción

En la sentencia de 22 de febrero de 2024 (rec. 5150/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy) se dilucida la cuestión relativa a determinar cuál es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, en el supuesto de anulación de actos administrativos o disposiciones generales por sentencia, cuando dicha sentencia, en su fallo, establece una obligación de hacer o requiere la realización de un acto de ejecución posterior.

La Sala, en respuesta a la cuestión de interés casacional formulada, y en interpretación del artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concluye fijando como doctrina jurisprudencial que, “a los efectos de inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de los daños y perjuicios, cuando se impute a una determinada actuación administrativa que ha sido anulada por sentencia firme, sí en dicha sentencia la anulación impone dictar un nuevo acto administrativo —o disposición reglamentaria— y el daño se imputa a la demora en la ejecución de lo declarado en sentencia, el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acordase el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado”.

3 Empleo público

3.1

Desempeño de funciones correspondientes a diferentes puestos de trabajo. No aplicación de la limitación del art. 7.1 de la Ley de Incompatibilidades, al no ser un supuesto de incompatibilidad

En la sentencia de 11 de enero de 2024 (rec. 8358/2021, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva) se plantea ante el TS la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “si ante el desempeño simultáneo o acumulado de las funciones propias y las correspondiente a varios puestos de trabajo, en virtud del mecanismo de atribución temporal de funciones, sin haberse fijado la correspondiente retribución, resulta aplicable alguna limitación retributiva, como la plasmada en el art. 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas”.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en el art. 73.2 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 (TREBEP), y el art. 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

La respuesta a esta relevante cuestión de interés casacional es que “no es aplicable al caso de autos la limitación prevista en el artículo 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, al no ser un supuesto de incompatibilidad”.

3.2

Relación de servicios de carácter laboral. Actos declarativos de derechos. Declaración de lesividad. Impugnación ante el orden jurisdiccional social

La sentencia de 30 de enero de 2024 (rec. 6093/2021, ponente Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo) resuelve tres relevantes cuestiones de interés casacional objetivo consistes en determinar:

“1º Si con base en una Sentencia firme de la Jurisdicción Social por despido improcedente, que determina la existencia de relación la-

boral y el salario que debería haber cobrado el trabajador a efectos de fijar el importe de la indemnización, puede la Administración declarar lesivos para el interés público los pagos efectuados por los servicios prestados bajo la relación jurídica anulada y que excedan de ese salario y, posteriormente, acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para obtener la nulidad o si, por el contrario, está obligada la Administración a plantear cualquier cuestión relativa a aquel salario ante la Jurisdicción Social, incluso la declaración de lesividad, debiendo someterse a los plazos de prescripción de las acciones previstos en la normativa laboral.

2º Si en caso de considerarse viable la declaración de lesividad, la revisión jurisdiccional de la misma es competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o de la Jurisdicción Social (ex artículo 151.10 de la Ley 36/2011 Reguladora de la Jurisdicción Social).

3º Si, en caso de considerarse viable la declaración de lesividad y competente la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo lesivo y que, por tanto, podría ser objeto de dicha declaración de lesividad y estaría sometido al plazo de prescripción de 4 años (ex artículo 107.2 de la Ley 39/2015) es el contrato celebrado en fraude de ley, y que finalmente se considera laboral, o lo son los pagos derivados del mismo”.

La Sala estima el recurso de casación y, con sustento en la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2015 (FJ 3), dictada en el recurso de unificación de doctrina n.º 276/2014, indica que la “impugnación de actos de Administraciones Públicas, sujetos a derecho administrativo que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las prestaciones, se refiere a actos sujetos al derecho administrativo dictados por la autoridad administrativa en calidad de tal, esto es, en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral, y que por ello ponen fin a la vía administrativa, sin perjuicio de que después la ley atribuya su conocimiento jurisdiccional, al orden social y no al contencioso-administrativo, siendo estos los supuestos para los que se establece la modalidad procesal del art. 151 de la LRJS”.

En consecuencia, establece como doctrina jurisprudencial que “[...] la declaración de lesividad de actos declarativos de derecho que afecten a la cuantía del salario percibido durante una relación de servicios finalmente declarada laboral por la jurisdicción social debe ser impugnada ante la jurisdicción social, sin que proceda analizar el resto de las planteadas”.

3.3

Personal temporal. Cómputo del tiempo de vacaciones como servicios prestados

En la sentencia de 28 de febrero de 2024 (rec. 756/2022, ponente Luis María Díez-Picazo Giménez) se plantea ante el TS la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “si, en el supuesto en que se admite la sustitución de las vacaciones anuales por una compensación económica, resulta discriminatorio para el personal temporal en relación con el personal fijo que no se compute el tiempo de vacaciones como tiempo de servicios prestados”.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en el artículo 1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública; 1 del Real Decreto 1181/1989, de 29 de septiembre, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública al personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud; 25 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; y 30, 31, 33 y 53 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

La respuesta a esta relevante cuestión de interés casacional es que “resulta discriminatorio para el personal temporal en relación con el personal fijo que no se compute el tiempo de vacaciones compensadas económicamente como tiempo de servicios prestados”.

3.4

Trienios. Cómputo de servicios prestados como personal laboral, cuando adquiere la condición de personal funcionario

En la sentencia de 26 de febrero de 2024 (rec. 323/2022, ponente Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo) se plantea ante el TS la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “si la falta de impugnación de la resolución que determinó, a efectos de trienios, los servicios prestados como personal laboral y la equiparación al Cuerpo funcional antes de ser funcionario público, constituye un elemento obstativo para la solicitud de la cuantificación de las cantidades

por trienios en virtud del importe correspondiente al momento de perfeccionarlos como personal laboral”.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en los artículos 28 y 69.1 c) de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa.

La respuesta a esta interesante cuestión de interés casacional es que “la falta de impugnación de la resolución que reconoció en su día, a efectos de trienios, los servicios prestados en régimen laboral y su equiparación al Cuerpo funcional de nuevo ingreso, no impide que quien ya es funcionario pueda reclamar su percepción en la cuantía que tenían como personal laboral”.

3.5

Prioridad temporal en la presentación de la solicitud como criterio de desempate en la oferta de empleo de funcionarios interinos

Resolviendo el recurso de casación deducido por el Ayuntamiento de Madrid, la sentencia de 6 de marzo de 2024 (rec. 6405/2022, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva) interpreta los artículos 14 y 23 de la Constitución y el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y da respuesta a la cuestión de interés casacional consistente en esclarecer si, “en la selección de los empleados públicos temporales tramitadas a través de los servicios de empleo de las administraciones públicas y por la que basta para la selección el cumplimiento de los requisitos específicos de la oferta de empleo público fijados por el órgano convocante y la disponibilidad, resulta compatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad establecer, como criterio de desempate, el relativo a la prioridad de la inscripción de los candidatos en la oferta de empleo público”.

La Sala establece como doctrina jurisprudencial que “el servicio de empleo en su labor de intermediación puede servirse como criterio de desempate de la prioridad en la presentación de solicitudes para una determinada oferta procedente de las Administraciones Públicas siempre que a la igualdad que lo hace necesario se haya llegado mediante la aplicación de criterios coherentes con los principios de igualdad, mérito y capacidad”.

3.6

Policías locales. Sistema de promoción interna horizontal con movilidad. Promoción profesional interna. Competencias autonómicas

En la sentencia de 18 de marzo de 2024 (rec. 1388/2022, ponente José Luis Requero Ibáñez) se plantean ante el TS cuatro cuestiones de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistentes en determinar:

“(i) si la fijación de una talla mínima para acceder al puesto de policía constituye una discriminación en el acceso a la función pública de todos los ciudadanos.

(ii) si la comunidad autónoma tiene competencia para determinar el sistema de promoción interna interadministrativa a nivel local;

(iii) si el sistema de promoción interadministrativa con movilidad previsto en el art. 21.2 b) del Decreto 153/2019, de 12 de julio del Consell, de establecimiento de las bases y criterios generales para la selección, promoción y movilidad de todas las escalas y categorías de los cuerpos de la policía local de la Comunidad Valenciana, constituye un medio de provisión de puestos de trabajo entre distintas administraciones o una forma de promoción que combina la movilidad entre distintas administraciones con la promoción vertical en la Administración de destino limitando en consecuencia;

(iv) en caso de considerar que el sistema de promoción interadministrativa con movilidad es la combinación de movilidad entre Administraciones y dentro de la propia Administración, si representa una limitación al derecho de carrera profesional vertical”.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en los arts. 16, 18, 84 y 88 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleo Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en relación con los arts. 148.1.18, 148.1.22 y 149.1.29 de la Constitución Española, así como el art. 55.3 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y los arts. 100 y 101 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La respuesta que ofrece la Sala a estas controvertidas cuestiones de interés casacional es, respecto a la primera de ellas, que “declaramos que la exigencia de una estatura mínima para el acceso a los Cuerpos de policía municipal, como para el resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o

para las Fuerzas Armadas, será admisible si se justifica según las funciones y cometidos propios”.

Y, en relación con las dos siguientes cuestiones, considera la Sala que “la Comunidad Autónoma Valenciana tiene competencia para regular el sistema de promoción interna horizontal con movilidad de los Cuerpos de Policía Local de ese territorio. Tal sistema no es de movilidad como forma de provisión de destinos, sino de promoción profesional interna horizontal y, en sí, la norma que lo prevé no es discriminatoria”.

3.7

Fijación de servicios extraordinarios. Cabalgata de Reyes en alerta 4 antiterrorista

En la sentencia de 15 de abril de 2024 (rec. 723/2022, ponente José Luis Requero Ibáñez) se resuelve un recurso de casación en el que se plantean ante el TS dos curiosas cuestiones de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistentes en lo siguiente:

1º.— Si el concepto de servicios extraordinarios previsto es compatible con la existencia de eventos de carácter previsible y que se repiten año a año como las fiestas patronales, desfiles de carnaval, procesiones de Semana Santa o las cabalgatas de Reyes.

2º.— Si la invocación del nivel 4 de alerta terrorista de la Estrategia Nacional contra el terrorismo puede dejar vacío de contenido en todo supuesto el concepto y la regulación de los servicios extraordinarios en general y lo acordado convencionalmente entre un Ayuntamiento y sus funcionarios en particular”.

La respuesta que ofrece la Sala a estas dos cuestiones de interés casacional es:

1º) el concepto de servicios extraordinarios no es incompatible con la existencia de eventos extraordinarios de carácter previsible y que se repiten año a año.

2º) La invocación del nivel 4 de alerta antiterrorista justifica la adopción de servicios extraordinarios para ordenar la celebración de actos multitudinarios como una Cabalgata de Reyes”.

4 Tributos

4.1

IVA. Subvenciones otorgadas por los entes públicos para la financiación de la gestión del servicio público

La sentencia de 27 de marzo de 2024 (rec. 8433/2021, ponente Rafael Tolledano Cantero) resuelve el recurso deducido por la Abogacía del Estado contra la sentencia núm. 3773, dictada el 4 de noviembre de 2022, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en, “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido [‘Directiva IVA’] y la jurisprudencia comunitaria que lo interpreta, determinar si se encuentran sujetas a IVA las subvenciones otorgadas por los entes públicos para la financiación de la gestión del servicio público de transporte interurbano de viajeros, en particular los prestados antes de la modificación del artículo 78.2.3º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE de 29 diciembre) [‘LIVA’] por la disposición final 10ª.Dos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE 9 de noviembre) [‘LCSP’]”.

La Sala, tomando en consideración como precedente necesario la STS de 15 de octubre de 2020, pronunciada en el recurso de casación n.º 1974/2018, responde a la cuestión de interés casacional objetivo concluyendo que las subvenciones otorgadas por los entes públicos para la financiación de la gestión del servicio público a fin de cubrir su déficit, y siempre que se trate de subvenciones-dotación, no constituyen operaciones sujetas al impuesto sobre el valor. Atendiendo a las circunstancias del caso, en el que las subvenciones otorgadas para la financiación de la gestión del servicio público han estado destinadas a cubrir el déficit tarifario, debe entenderse que se trata de subvenciones no vinculadas al precio y por lo tanto no sujetas.

4.2

Clasificación catastral urbana del suelo

La sentencia, de 29 de febrero de 2024 (rec. 7461/2022, ponente Isaac Merino Jara, y con voto particular de Dimity Berberoff Ayuda), responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “reafirmar, ratificar o, en su caso, matizar o corregir la doctrina fijada en las sentencias de 29 de junio de 2022 (rec. 1196/2020, ECLI:ES:TS:2022:3123 y rec. 3420/2020, ECLI:ES:TS:2022:3141) en virtud de la cual, la jurisprudencia contenida en las 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 en los que los terrenos están clasificados catastralmente como urbanos, aunque estén ubicados en ámbito espacial sectorizado con ordenación pormenorizada cuya programación no se ha desarrollado por encontrarse suspendida sine die, manteniéndose la existencia de un Agente Urbanizador y en los que no existe una declaración de caducidad que finalice el procedimiento”.

La Sala, a la hora de resolver el asunto, reafirma la doctrina contenida en las referidas SSTs de 29 de junio de 2022 (rec. cas. 1196/2020) y de 20 de julio de 2022 (rec. cas. 4768/2020), en las que se aborda idéntica cuestión, concluyendo: “La respuesta que debemos dar la a (sic) cuestión planteada es que nuestra jurisprudencia fijada en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. 2362/2013), de 19 de febrero de 2019, rec. 128/2016, de 5 de marzo de 2019, rec. 1431/2017 y de 2 de abril de 2019, rec. 2154/2017), no resulta trasladable a supuestos en los que los terrenos están clasificados catastralmente como urbanos, aunque estén ubicados en ámbito espacial sectorizado con ordenación pormenorizada cuya programación no se ha desarrollado por encontrarse suspendida sine die, manteniéndose la existencia de un Agente Urbanizador y en los que no existe una declaración de caducidad que finalice el procedimiento”.

4.3

Tasa por prestación de servicios en galerías municipales

Resolviendo el recurso de casación deducido por el Ayuntamiento de Madrid, la sentencia de 16 de abril de 2024 (rec. 3690/2022, ponente Isaac Merino Jara) interpreta los artículos 24.1.c) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora

de las Haciendas Locales, y 2 de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid reguladora de la tasa por prestación de servicios en galerías municipales, y da respuesta a la cuestión de interés casacional consistente en esclarecer “si las tasas exigidas por el Ayuntamiento de Madrid por los servicios públicos consistentes en la vigilancia, conservación o reparación prestados en relación con galerías municipales y que afecten a los usuarios de las mismas, resultan compatibles con las que gravan la utilización privativa o el aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario”.

La Sala, confirmando la doctrina fijada por la STS 637/2023, de 18 de mayo, recaída en el RCA 7476/2021, establece como doctrina jurisprudencial que “la tasa examinada, exigida 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, resulta compatible con la tasa que grava la utilización privativa o el aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario”.

4.4

Sujeto pasivo del impuesto sobre bienes inmuebles en caso de discrepancia sobre la titularidad del bien entre el padrón catastral y el Registro de la Propiedad

La sentencia de 21 de marzo de 2024 (rec. 8462/2022, ponente Dimitry Berberoff Ayuda) responde a las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistentes en lo siguiente:

1— Determinar quién es el sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en caso de que exista una discrepancia entre los datos contenidos en el padrón catastral y los obrantes en el Registro de la Propiedad sobre la titularidad del bien.

2— Precisar si, a los efectos de determinación del sujeto pasivo del impuesto, prevalece la titularidad registral a la catastral y, en caso de que así sea, si ha de tenerse en cuenta la fecha del documento en que se produce la incorporación al Catastro.

3— Determinar si la acreditación de esta discrepancia comporta la anulación automática de la liquidación del impuesto girada al titular catastral o debe instarse antes la modificación del catastro para que se practique liquidación definitiva al sujeto pasivo”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 63 y 77, apartados 5 y 7, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales [“TRLRHL”], y 9.4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario [“TRLCI”].

La Sala establece como doctrina jurisprudencial en respuesta a la cuestión de interés casacional la siguiente:

“El sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es quien ostente la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible del impuesto. En caso de no coincidencia entre el titular catastral y el del correspondiente derecho, según el Registro de la Propiedad, sobre fincas respecto de las cuales conste la referencia catastral en dicho registro, se tomará en cuenta, a los efectos del Catastro, la titularidad que resulte de aquel, salvo que la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad. Cuando exista convenio de delegación de funciones entre el Catastro y el ayuntamiento o entidad local correspondiente, la acreditación de esta discrepancia comportará la nulidad de la liquidación del IBI, que se hubiera practicado al titular catastral que no fuera sujeto pasivo, una vez que el ayuntamiento o entidad local haya realizado las correspondientes rectificaciones, a los efectos de determinar el sujeto pasivo. De no existir tal convenio de delegación de funciones, la liquidación practicada por el ayuntamiento o entidad local tendrá carácter provisional y quedará sin efecto cuando la Dirección General del Catastro acuerde modificar el titular catastral. Si la Dirección General del Catastro confirmara el titular catastral, el ayuntamiento o entidad local practicará, en su caso, liquidación definitiva”.

4.5

Compatibilidad de la tasa general y la tasa especial prevista en los artículos 24.1.a) y 24.1.c) TRLHL

En la sentencia de 9 de abril de 2024 (rec. 1679/2022, ponente Rafael Tolledo Cantero) se plantea como cuestión de interés casacional: “Reafirmar,

reforzar o preservar la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha declarado la compatibilidad de la tasa general y la tasa especial prevista en los artículos 24.1.a) y 24.1.c) TRLHL”.

Evidentemente, en el auto de admisión del recurso se identificaron como normas jurídicas objeto de interpretación las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La Sala, remitiéndose a la doctrina establecida en la STS 1276/2022, de 4 de octubre (rec. cas. 6087/2020), fija como doctrina jurisprudencial en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada que “sobre la compatibilidad de la tasa —mal llamada— general y la tasa ‘especial’, previstas en los artículos 24.1.a) y 24.1.c) TRLHL, en el sentido de que el régimen de compatibilidad entre ellas es el que resulta del propio artículo 24.1.c), según el cual, las empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, a las que se cuantifica su tasa en el mencionado 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación obtenida anualmente en el municipio, han de ser excluidas de otras tasas derivadas de la utilización privativa o aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, no así de otras modalidades de ocupación, como es el caso, del dominio público local”.

4.6

Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Coslada que regula la tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios. Obligaciones de información a las entidades aseguradoras

Resolviendo el recurso de casación deducido por la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras contra la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Coslada que regula la tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios aprobada por dicho Ayuntamiento, la sentencia de 19 de febrero de 2024 (rec. 6846/2022, ponente Dimitry Berberoff Ayuda) da respuesta a la cuestión de interés casacional consistente en determinar “si los municipios pueden imponer en sus Ordenanzas fiscales obligaciones de información a las entidades aseguradoras acerca de las primas de seguros de incendios, teniendo en cuenta que ya existe un sistema de canalización de esa información establecido en la Ley 20/2015, de 14 de

julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras con carácter general y uniforme para todas las aseguradoras y todos los municipios”.

Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación: el artículo 36 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

La Sala, sobre la base de lo previamente dicho en la sentencia 159/2024, de 31 de enero, rca. 6953/2022, responde a la cuestión de interés casacional planteada y establece como doctrina jurisprudencial la siguiente: “Las entidades locales en sus ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por el mantenimiento del servicio de extinción y prevención de incendios, podrán establecer obligaciones de información a las entidades aseguradoras, acerca del importe total de las primas recaudadas, en ese ramo, en el ejercicio anterior al del devengo, que estén en línea de lo ordenado por la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, sin imponer obligaciones de información adicionales a las establecidas en la norma legal [...]”.

4.7

Apreciación de oficio de la prescripción del derecho de la Administración a liquidar cuando la reclamación haya sido interpuesta de forma extemporánea

En sentencia, de 7 de marzo de 2024, dictada en el recurso de casación 6531/2022 (ponente Dimitry Berberoff Ayuda), la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo responde la cuestión de interés casacional consistente en determinar “si los órganos económico-administrativos y los tribunales del orden contencioso-administrativo pueden apreciar de oficio la prescripción del derecho de la Administración a liquidar cuando la reclamación haya sido interpuesta de forma extemporánea”.

Son objeto de interpretación los artículos 69, 235 y 239 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, en conexión con los artículos 69 y 70 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Como respuesta a la cuestión planteada, la Sala concluye que “los órganos económico-administrativos y los tribunales del orden contencioso-administrativo no pueden anular una liquidación tributaria, apreciando de oficio

la prescripción del derecho de la Administración a liquidar, cuando la reclamación haya sido interpuesta de forma extemporánea”.

5

Urbanismo y medio ambiente

5.1

Urbanismo. Evaluación ambiental estratégica y efectos de la nulidad de los instrumentos de planificación

En sendos pronunciamientos de singular relevancia —sentencias de 17 de enero de 2024 (rec. 2859/2022, ponente Ángeles Huet de Sande) y de 29 de febrero de 2024 (rec. 5185/2022, ponente Fernando Román García)—, el TS resuelve los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento de Torremolinos frente a las sentencias del TSJ de Andalucía que determinaban la nulidad radical del PGOU de Torremolinos.

En el auto de admisión se declaró la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en reafirmar, reforzar, complementar y, en su caso, matizar la jurisprudencia sobre dos cuestiones o, más precisamente, sobre dos vertientes de una misma cuestión; de un lado, acerca del contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento, y de otro, sobre los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de tal naturaleza en aquellos supuestos en que la estricta aplicación de la doctrina consolidada de esta Sala sobre la nulidad de pleno derecho de los planes pudiera conducir a consecuencias de menor protección para el medio ambiente al recobrar vigencia la figura de planeamiento anterior.

A este respecto, se identifican como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 191 y 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 18.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en relación con los artículos 3.1, 4.1 y 8 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La Sala, a la hora de responder a la primera de las cuestiones, relativa al alcance de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos, recuerda que ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el debate que se suscita en la presente casación, en con-

creto, en las sentencias de 30 de octubre de 2018, rec. 3029/2017, y de 22 de julio de 2021, rec. 3920/2020, concluyendo que se debe “ubicar la iniciación de la EAE en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la Ley 21/2013, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan, debiendo la perspectiva ambiental integrarse desde su inicio, desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan”.

Respecto a la segunda de las cuestiones, de enorme trascendencia, por cuanto se vuelve a requerir al Tribunal la reconsideración de los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico, la Sala concluye (fijando doctrina jurisprudencial) que se debe “descartar que pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación”.

5.2

Urbanismo. Clasificación del suelo y evaluación ambiental estratégica

La sentencia de 12 de marzo de 2024 (rec. 5113/2022, ponente Carlos Lesmes Serrano) resuelve un asunto en el que se plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia determinar la eventual incidencia que pueda tener la situación en que se encuentre el suelo (suelo urbanizado) afectado por un instrumento de planeamiento urbanístico cuando no coincide, como consecuencia de la anulación jurisdiccional de previos instrumentos, con la clasificación vigente del mismo (suelo no urbanizable) en la determinación de la modalidad de evaluación ambiental estratégica exigible —ordinaria o simplificada— para la aprobación de dicho instrumento de planeamiento.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 5.2.f), 6.1.a), 6.2.a) y b), 7, 9 y Anexo I), grupo 9, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y los artículos 12.3 y 15 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo —actuales artículos 21.3 y 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana—.

La interpretación que fija esta sentencia como respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es que la “situación fáctica del suelo (suelo urbanizado), obtenida en su totalidad por la ejecución de un plan urbanístico posteriormente anulado, puede producir el efecto jurídico determinante de la elección de la modalidad de evaluación ambiental estratégica por el procedimiento simplificado y no por el ordinario siempre que, atendido el tiempo transcurrido y la consolidación de la urbanización, esa situación imposibilite a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido o resulten dichas medidas excepcionalmente costosas social y económicamente, siempre que no exista la posibilidad material ni jurídica de elegir otra alternativa distinta de la existente desde la perspectiva medioambiental y concurren especiales razones de interés público que justifiquen la actividad planificadora. En todo caso, para mantener la legalidad del plan la evaluación ambiental estratégica obtenida por el procedimiento simplificado debe ser positiva”.

5.3

Urbanismo. Iniciativa particular en el planeamiento urbanístico y protección del patrimonio histórico

Por sentencia de 12 de marzo de 2024 (rec. 5723/2022, ponente Carlos Lesmes Serrano) la Sala Tercera del Tribunal resuelve un asunto en el que se plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia determinar si, conforme a lo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, cabe promover por iniciativa de un particular la modificación puntual de un Plan Especial de protección de un área afectada por la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica como Bienes de Interés Cultural. En su caso, determinar cuáles serían las consecuencias jurídicas si se estimara improcedente tal iniciativa particular en la formulación de estos instrumentos de planificación.

La interpretación que fija esta sentencia como respuesta a la mencionada cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, tras realizar una interesante reflexión sobre la protección del patrimonio histórico a través del planeamiento urbanístico y la posible iniciativa de los particulares, es que, en efecto, los particulares interesados tienen el derecho a promover una modificación puntual de un Plan Especial de protección de un área afectada por la declaración de Conjunto Histórico, sin perjuicio de que es a la Administración municipal a quien corresponde la aprobación inicial y definitiva de dicha modificación.

5.4

Urbanismo. Cuotas de urbanización y procedimiento de apremio

Mediante su sentencia de 6 de marzo de 2024 (rec. 5535/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy), el TS responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “si se puede dirigir el procedimiento de apremio contra el adquirente para el pago de las cuotas de urbanización no satisfechas por el transmitente —al que se notificó la liquidación— en período voluntario, o si es necesario que al adquirente se le notifique previamente la liquidación en cuestión a efectos de su abono en período voluntario”.

A este respecto, se identifican como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 19.2 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 24.1 de la Constitución Española; y 167.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala Tercera establece como doctrina jurisprudencial que cuando la Administración deba proceder a la ejecución forzosa de un acto que comporte la obligación de satisfacer una cantidad líquida, caso de que se dirija el procedimiento de ejecución contra un obligado por subrogación, deberá ser requerido de cumplimiento voluntario y notificarse el acto que inicia la ejecución forzosa para poder seguir los trámites de ejecución por las normas del procedimiento de apremio.

5.5

Urbanismo. 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 17 de enero de 2024 (rec. 3642/2022, 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 mismos términos que la precedente sentencia de 10 de noviembre de 2022 (rec. 110/2022, ponente Ángel Ramón Arozamena Laso), confirmando así la siguiente doctrina jurisprudencial: “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 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”.

6

Contratos del sector público

6.1

Contratos públicos. Plazo para tramitar y resolver el procedimiento de resolución

Mediante su sentencia de 29 de enero de 2024 (rec. 1028/2021, ponente Diego Córdoba Castroverde), el TS responde a una relevante cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistente en determinar, “en relación a la declaración de caducidad del

procedimiento de resolución contractual, si es un procedimiento con sustantividad propia, autónomo e independiente del propio contrato administrativo, en concreto, si la tramitación de un procedimiento de resolución contractual de un contrato sujeto a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, incoado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, está sujeto a los plazos de tramitación señalados en dicha Ley 39/2015; y, si en tal caso, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la referida Ley 39/2015, resulta de aplicación el plazo de ocho (8) meses de tramitación especial de este tipo de procedimientos regulado en el artículo 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala Tercera establece doctrina jurisprudencial y afirma “que los procedimientos de resolución contractual son procedimientos autónomos. Cuando las leyes aplicables no establezcan un plazo de caducidad específico para tramitar y resolver el procedimiento de resolución resultará de aplicación supletoria la Ley 39/2015”.

6.2

Vicios ocultos y responsabilidad del contratista y otros agentes intervinientes en la ejecución de la obra

En la sentencia de 18 de abril de 2024 (rec. 2450/2021, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar, “en el supuesto de que una obra cuya ejecución fue contratada por la Administración se arruine o sufriera deterioros graves incompatibles con su función por vicios ocultos, existiendo responsabilidad en los mismos por parte de varios agentes, redactor del proyecto, director de ejecución y contratista, si se debe concretar y determinar de forma individualizada el alcance y responsabilidad de cada uno de ellos, o, es de aplicación el régimen de responsabilidad solidaria de todos ellos frente a la Administración”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada y en interpretación del artículo 219 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público —actual art. 244 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público—, que regula el régimen de responsabilidad por vicios ocultos ruinógenos, la Sala concluye que “no se opone a que la Administración, dueña de la obra, declare la responsabilidad solidaria de

aquellos agentes intervinientes en los ejecución de la obra (el contratista, el Arquitecto redactor del proyecto constructivo y del Director de ejecución de la obra), en aquellos supuestos en que la construcción se arruine con posterioridad a la expiración del plazo de garantía, los defectos o deterioros en la construcción se deban a causas imputables directa e inmediatamente a los diferentes agentes, sin que, a estos efectos, quepa imponer a la Administración el deber jurídico de deslindar la responsabilidad atribuible a cada uno de ellos, cuando de la valoración razonada de la prueba practicada, se desprenda que no es posible determinar el alcance de la responsabilidad que corresponde a cada uno de ellos”.

6.3 Contratación. Umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación

En la interesante sentencia de 5 de marzo de 2024 (rec. 7797/2020, ponente José María del Riego Valledor), se resuelve un supuesto en el que se plantea, en interpretación del artículo 150.2 y 152.3 del derogado Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), equivalente a los actuales artículos 146.2 y 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la siguiente cuestión de interés casacional consistente en “aclarar si los denominados umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación son o no conformes con el principio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y el principio de libre competencia entre las empresas”.

La Sala, tras indicar que, a pesar de requerirse la interpretación de normativa derogada, las consideraciones que efectúa sobre la cuestión objeto de debate mantienen su validez bajo la actualmente vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), concluye fijando como doctrina jurisprudencial que, “cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública”.

7

Otros ámbitos de interés (dominio público, subvenciones, transparencia)

7.1

Dominio público marítimo-terrestre. Zona de influencia. Ordenación urbanística y régimen transitorio

En la relevante sentencia de 13 de febrero de 2024 (rec. 2240/2021, ponente Ángeles Huet de Sande), se resuelve un supuesto en el que se plantean al Tribunal dos cuestiones relativas al régimen jurídico de la zona de influencia prevista respecto del dominio público marítimo-terrestre.

Así, la interesante controversia que se plantea ante el TS se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión, en determinar: (i) si debe someterse al informe previsto en el art. 117 de la Ley de Costas un instrumento de planeamiento que lleva a cabo una ordenación que afecta exclusivamente a la zona de influencia que prevé dicha ley y, en caso afirmativo, si dicho informe tendrá carácter vinculante conforme a lo previsto en el art. 112.a) de la Ley de Costas; y (ii) si la ordenación urbanística de terrenos clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incluidos en la zona de influencia de costas ha de respetar los criterios establecidos en el artículo 30 de la Ley de Costas.

Se interpretan, en consecuencia, los arts. 30 y 112.a), 117, y la disposición transitoria 3.ª3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y los arts. 59, 222, 227, y disposiciones transitorias octava, novena y décima del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Respecto de la primera de las cuestiones de interés casacional planteadas, la Sala determina lo siguiente: “Los planes de ordenación urbanística del litoral cuyo ámbito se localiza solamente en la zona de influencia, en la medida en que sus determinaciones tienen incidencia sobre el dominio público y sus zonas de servidumbre, están sujetos al informe preceptivo previsto en el art. 117 de la Ley de Costas, si bien su carácter vinculante se limitará a las consideraciones atinentes al dominio público y a las servidumbre de acceso y tránsito (o a las que puedan derivar de otras competencias sectoriales), no teniendo tal carácter vinculante las relativas a la servidumbre de protección o a la zona de influencia”.

Y, por lo que respecta a la segunda de las cuestiones que se plantean, la Sala considera: “La disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de Costas de 1988 debe interpretarse del siguiente modo: la ordenación urba-

nística de terrenos formalmente clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incluidos en la zona de influencia sobre los que, a la fecha de su entrada en vigor, no se hubiera consolidado ningún aprovechamiento urbanístico por no haberse iniciado ni estar en curso a esa fecha ninguna actuación de transformación urbanística, ha de respetar los criterios establecidos en el art. 30 de la Ley de Costas”.

7.2

Subvenciones: reintegro y obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social

Se plantea ante el TS un interesante supuesto relativo al reintegro de las subvenciones por el incumplimiento de la obligación de estar al corriente de pagos de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. Así, en sendas sentencias de 2 de abril (rec. 7456/2020, ponente José María del Riego Valledor) y de 5 de abril de 2024 (rec. 5279/2022, ponente Diego Córdoba Castroverde) la Sala ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este problema, tratando de resolver la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si, de conformidad con el artículo 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el incumplimiento con la actualidad de pagos de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, además de un requisito para poder ser beneficiario de la ayuda, puede devenir en un momento posterior en una causa de reintegro por incumplimiento.

En dichas sentencias, analizando las previsiones contenidas en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, en especial los artículos 13.2.e), 14.1.b), 30.1 y 8, 34.5 y 37.1.c) e i) en relación con los artículos 22 y 91 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, que aprobó el Reglamento de desarrollo de la LGS, la Sala concluye que la referencia al requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social se exige en dos momentos diferenciados, el primero para obtener la condición de beneficiario de la subvención y el segundo para el pago de la subvención.

Por ello, y en respuesta a la cuestión de interés casacional, la Sala establece como doctrina jurisprudencial la siguiente:

“1.— El artículo 34.5 LGS exige para el pago de la subvención en todos los casos, bien se trate de un pago anticipado, un pago a cuenta o un pago posterior al cumplimiento de las condiciones, que el beneficiario se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

2.— Sin embargo, una vez producido el pago de la subvención, las causas que pueden fundamentar el reintegro de la subvención son las enumeradas en el artículo 37 de la LGS, entre las que no figura la de no hallarse el beneficiario al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

3.— Cuestión distinta es que, una vez producido el pago de la subvención, el hallarse al corriente el beneficiario en las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social forme parte de las condiciones que fundamentaron la concesión de la subvención y a cuyo cumplimiento se obligó el concesionario, como es el caso de las obligaciones de creación y mantenimiento por un tiempo estipulado de un determinado número de puestos de trabajo, que requiere, obviamente, el alta y la cotización a la Seguridad Social por los trabajadores empleados. En tales casos, el incumplimiento por el beneficiario de las obligaciones frente a la Seguridad Social inherentes a la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo puede fundamentar una revocación de la ayuda, pero no en virtud del artículo 34.5 de la LGS, pues el pago de la subvención se efectuó cuando concurrían los requisitos exigidos para ello, sino en virtud de la causa de reintegro descrita en el artículo 37.1.b) de la LGS”.

7.3

Dominio público marítimo-terrestre. Licencia urbanística y competencias autonómicas para reposición de legalidad

Mediante su sentencia de 19 de enero de 2024 (rec. 3815/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy), el TS responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “si la Administración competente en materia de costas puede incoar un expediente sancionador o de reposición de la legalidad conculcada sin haber previamente impugnado, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la licencia urbanística otorgada por una Administración Local que legítima una actuación edificatoria que se entiende incumple la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre”.

A este respecto, se identifican como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 25, 26, 119, y la disposición adicional quinta de la Ley 22/1988, de 28 Julio, de Costas; los artículos 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local; y los artículos 137 y 140 de la Constitución Española.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala Tercera establece como doctrina jurisprudencial que, “conforme a los preceptos a que se hace referencia en el auto de admisión y los presupuestos reseñados anteriormente, la Administración autonómica de Galicia no tiene competencias para ordenar el restablecimiento de la legalidad de protección del dominio marítimo terrestre y su zona de influencia ordenando directamente la demolición de una edificación amparada en una licencia urbanística municipal, conforme al planeamiento en vigor y ajustándose las obras a dicha licencia, debiendo acudirse a la impugnación de la referida licencia en vía contencioso-administrativa y conforme a lo declarado en esa vía jurisdiccional”.