
Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial*

Héctor IGLESIAS SEVILLANO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-1225-2478

Palabras clave: jurisdicción contencioso-administrativa; responsabilidad patrimonial de la Administración; justicia administrativa; responsabilidad patrimonial del legislador.

Keywords: judicial review of administrative action; state liability; administrative justice; State liability for legislative action.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 2.1. Novedades normativas. 2.2. Jurisprudencia destacada: 2.2.1. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales. 2.2.2. Incompetencia contencioso-administrativa sobre la cuota de incorporación a comunidades de regantes. 2.2.3. Ausencia de legitimación de asociación para impugnar un Acuerdo del Consejo de Ministros. 2.2.4. Segunda instancia en el Derecho administrativo sancionador. 2.2.5. Instrucciones de un ayuntamiento a los letrados de su servicio jurídico sobre el ejercicio de su facultad de solicitar la suspensión del procedimiento al órgano jurisdiccional si aprecia que el objeto impugnado no es conforme a Derecho. 2.2.6. Sobre la admisibilidad del informe del funcionario responsable de las obras objeto de litigio como in-

* Fecha de finalización del trabajo: 12 de abril de 2025.

Este trabajo ha sido realizado en el seno del proyecto «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función (PID2020-115714GB-I00)» financiado por la Agencia Estatal de Investigación. El autor es también secretario del CEUTA Pablo de Olavide-UAM, dirigido por Jorge Agudo González.

forme pericial. 2.2.7. Legitimación de un accionista minoritario para impugnar la aprobación de una OPA voluntaria. 2.3. Contribuciones doctrinales.—3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: 3.1. Novedades normativas. 3.2. Jurisprudencia destacada: 3.2.1. Responsabilidad patrimonial por requisa. 3.2.2. Día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial. 3.2.3. Improcedencia de la reclamación por la Administración de los intereses de demora no previstos en la sentencia penal firme que fija la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones. 3.2.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador. 3.3. Contribuciones doctrinales.

1. INTRODUCCIÓN

La finalidad de este informe es resumir las principales novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales que se han producido a lo largo del año 2024 en materia de jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. Sobre la mesa constan varios asuntos clave que, durante el presente año, afectan a esta cuestión. El protagonismo de la crisis de la covid-19 parece ya remitir, mientras que los cambios legislativos responden ahora a proyectos legislativos enmarcados en una reforma procesal más ambiciosa. Como se relata a continuación, se han producido numerosos desarrollos normativos y jurisprudenciales ajenos a la crisis, de gran relevancia para los dos temas cubiertos en este informe, sin que aquella deje desde luego de estar todavía presente en los principales foros doctrinales, judiciales y académicos.

2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.1. Novedades normativas

En el ámbito de las novedades normativas, el periodo objeto de estudio ha sido testigo de la aprobación de una norma procesal de suma importancia, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Esta norma modifica profundamente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en términos que, por razones evidentes, no podemos desarrollar aquí. Igualmente, modifica también la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no en términos tan importantes, pero sí introduciendo reformas de cierto calado, en las que nos centraremos.

En el proceso contencioso-administrativo, el legislador ha declarado su intención de adoptar una futura norma introduciendo los medios alternativos de resolución de conflictos (medios adecuados de resolución de controversias, en el muy discutible lenguaje del legislador), pero ha confesado igualmente la imposibilidad de hacerlo aplicando directamente la configuración que se ha otorgado a estos medios alternativos de resolución de controversias en el proceso civil. Como ha dicho claramente en la exposición de motivos de la citada Ley Orgánica 1/2025 que «el Título II contiene un capítulo dedicado a la regulación de los medios adecuados de solución de controversias

en vía no jurisdiccional, que comienza con unas disposiciones generales relativas a su concepto y caracterización y al ámbito de aplicación de los mismos, constituido por los asuntos civiles y mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, quedando excluidas, por lo que al ámbito de aplicación de esta ley se refiere, [...] los asuntos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público, y ello a la espera de la futura regulación de estos mismos medios adecuados de solución de controversias en el ámbito administrativo y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que requiere de un instrumento legislativo propio y diferenciado. En efecto, el interés general que subyace en la intervención de todas las entidades del sector público, así como el carácter público de la financiación que soporta su funcionamiento, la sumisión al estricto principio de legalidad por exigencia del art. 103 de la Constitución y la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos determina la imposibilidad de que los medios adecuados de solución de controversias reciban un tratamiento legislativo asimilable al que se contiene en esta ley para los asuntos civiles y mercantiles». Quedamos, por tanto, a la espera del citado instrumento legislativo «propio y diferenciado».

La reforma tiene un profundo impacto en la configuración de la planta judicial civil, convirtiendo los juzgados de primera instancia e instrucción en «Tribunales de instancia»: «El establecimiento de los Tribunales de Instancia simplifica el acceso a la Justicia. Existirá un único tribunal asistido por una única organización que le dará soporte, la Oficina judicial, y no existirán ya juzgados con su propia forma de funcionamiento. Esta organización judicial y los mecanismos de interrelación que la ley establece entre el Tribunal de Instancia y la Oficina judicial que le presta apoyo permitirán la corrección de las disfunciones derivadas de las diferentes formas de proceder en aspectos puramente organizativos y procedimentales. Se potencia así la accesibilidad y la confianza de los usuarios y las usuarias en el sistema de Justicia». Esta reforma se deja notar, en varios detalles, en el orden jurisdiccional contencioso. En términos generales, el actual art. 84 de la Ley Orgánica 6/1985, establece que «habrá un Tribunal de Instancia en cada partido judicial, con sede en su capital, de la que tomará su nombre. 2. Los Tribunales de Instancia estarán integrados por una Sección Única, de Civil y de Instrucción [...] Además de las anteriores, los Tribunales de Instancia podrán estar integrados por alguna o varias de las siguientes Secciones: [...] *b)* De lo Contencioso-Administrativo».

Esta reforma, sin embargo, no empece para que el art. 8 LJCA siga regulando los juzgados de lo contencioso-administrativo, y el art. 9 LJCA, los juzgados centrales de lo contencioso administrativo, quizá porque se refiere fundamentalmente a la organización de la oficina judicial. Resulta desconcertante, sin embargo, contrastar estos preceptos, plenamente vigentes, con el actual art. 93 LOPJ: «1. Con carácter general, en el Tribunal de Instancia con sede en la capital de cada provincia, y con jurisdicción en toda ella, existirá una Sección de lo Contencioso-Administrativo. 2. Cuando el volumen de asuntos lo requiera, se podrán establecer Secciones de lo Contencioso-Administrativo en Tribunales de Instancia que tengan su sede en poblaciones distintas de la capital de provincia, delimitándose en cada caso el ámbito territorial de su jurisdicción. 3. También podrán

crearse excepcionalmente Secciones de lo Contencioso-Administrativo que extiendan su jurisdicción a más de una provincia dentro de la misma comunidad autónoma. 4. Las Secciones de lo Contencioso-Administrativo conocerán, en primera o única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos que expresamente les atribuya la ley. 5. También les corresponde autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la entidad pública competente en la materia. 6. A dichas Secciones les compete igualmente la autorización para la entrada en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos, que haya sido acordada por la Administración tributaria en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos aún con carácter previo a su inicio formal cuando, requiriendo dicho acceso el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición». Es especialmente llamativo el epígrafe 4, en tanto en cuanto no se contempla en la LJCA competencia alguna para esta «Sección». Cabe entender que la competencia que el art. 93 LOPJ atribuye a la citada «Sección de lo Contencioso-Administrativo» equivale a la que la LJCA atribuye a su vez al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, pero no es una respuesta obvia.

Precisamente de forma equivalente, el legislador orgánico de la Ley Orgánica 1/2025 ha introducido también en el art. 95 LOPJ la figura del Tribunal Central de Instancia: «En la Villa de Madrid y con jurisdicción en todo el territorio nacional existirá un Tribunal Central de Instancia, que contará con las siguientes Secciones: [...] e) Sección de lo Contencioso-Administrativo, que conocerá, en primera o única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra disposiciones y actos emanados de autoridades, organismos, órganos y entidades públicas con competencia en todo el territorio nacional, en los términos que la ley establezca. Corresponde también a la Sección de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante auto, la cesión de los datos que permitan la identificación a que se refiere el art. 8.2 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, la ejecución material de las resoluciones adoptadas por el órgano competente para que se interrumpa la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneran la propiedad intelectual, en aplicación de la citada Ley 34/2002, de 11 de julio, así como la limitación al acceso de los destinatarios al servicio intermediario prevista en el art. 51.2.b) del Reglamento (UE) 2022/2065, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE. Igualmente conocerá la Sección de lo Contencioso-Administrativo del procedimiento previsto en el art. 12 bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Corresponde a la Sección de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante auto, el requerimiento de información por parte de la Agencia Española de Protección de Datos y otras autoridades administrativas independientes de ámbito estatal a los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y de los prestadores de servicios de la sociedad de

la información, cuando ello sea necesario de acuerdo con la legislación específica». De nuevo, la LJCA no ha sido modificada, pero la figura a la que puede asimilarse esta Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia es, sin duda, la del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo del art. 9 LJCA.

Hay además reglas relevantes en el art. 329.2 y 5 sobre la resolución de los concursos para la provisión de plazas en las secciones de lo contencioso administrativo, tanto de los Tribunales de Instancia como del Tribunal Central de Instancia.

Lo que sí que ha sido llevado a la LJCA es la reforma del apartado 11.1.a) de la misma norma, que determina la competencia general de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En este caso, el cambio se ha operado para especificar que la competencia para resolver de los recursos contencioso-administrativos frente a las resoluciones de los Ministros corresponde a este órgano, incluso cuando vengan precedidas de un acuerdo del Consejo de Ministros: «a) De los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los ministros, aun cuando se adopten previo informe o acuerdo del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno». A esta norma, además, le resulta aplicable el régimen transitorio de la DT 9.ª5 de la Ley Orgánica 1/2025, en virtud de la cual «la modificación del apartado 1 del art. 11 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, será de aplicación a los recursos contencioso-administrativos que se interpondrán a partir de la entrada en vigor de esta ley», lo cual se ha producido «a los tres meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*», es decir, el día 3 de abril de 2025.

Como ya estamos acostumbrados a que ocurra en reformas anteriores, el legislador ha vuelto a ampliar el espectro objetivo de la legitimación procesal del art. 19 LJCA, de nuevo añadiendo un nuevo inciso que, fundamentalmente, reconoce la legitimación procesal contencioso-administrativa de organizaciones concretas en representación de intereses que les son cada vez menos claramente propios. En este caso se añade una letra *k)* al apartado 1, con efectos desde el 3 de abril de 2025, con el siguiente contenido: «1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo [...] *k)* Los sindicatos estarán también legitimados para actuar, en nombre interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación». No hace falta elucubrar mucho para concluir que esta modificación responde a un interés concreto y, posiblemente, a diversas inadmisiones de recursos contencioso-administrativos por no reconocerse la legitimación de los sindicatos de funcionarios para actuar en nombre de sus afiliados. La norma descarga al sindicato de toda consecuencia jurídica de la acción, norma que por cierto no parece precisamente procesal ni circunscrita a un problema de legitimación contencioso-administrativa. La proliferación casi anual en el último lustro de modificaciones en el art. 19 LJCA seguramente no hace más que reflejar la insatisfactoria situación del reconocimiento jurisprudencial de la legitimación procesal contenciosa, pero no puede resolverse este problema respondiendo legislativamente al

interés de cada grupo cuya actividad jurídica implica acceder al recurso contencioso-administrativo, salvo que queramos enfrentarnos a una lista interminable de legitimados en las próximas reformas, como si fuera un privilegio que hay que arrancarle al legislador negociando en colectividades de interés, mientras la jurisprudencia sigue castigando muy restrictivamente la legitimación genuina del art. 19.1.a) LJCA, es decir, la fundada en derecho subjetivo o interés legítimo. Nadie duda de que la legitimación procesal contencioso-administrativa debe estar restringida, pero no ya por razones pragmáticas de volumen de recursos, sino porque el parámetro de control de la actuación administrativa no es solo su sometimiento a la legalidad, sino la afectación a derechos subjetivos e intereses legítimos. Dicho de otro modo, no puede obviarse que cada actuación administrativa no solo aplica la ley, sino que constituye situaciones jurídicas nuevas que dan lugar a derechos subjetivos e intereses legítimos que pueden ser muy diferentes y hasta contradictorios entre sí, lo que justifica que, para contender frente a los derechos subjetivos e intereses legítimos ya constituidos por la actuación administrativa, haya que oponer otro derecho subjetivo o interés legítimo dañado en la esfera patrimonial del recurrente. Pero es en sede del derecho subjetivo e interés legítimo individual, es decir, del art. 19.1.a) LJCA, donde debe reflexionarse sobre la extensión o no de la legitimación procesal.

Correspondientemente con la norma anterior, el legislador ha recogido que en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo del art. 45 LJCA, el recurrente tendrá que aportar «el documento o documentos que acrediten la afiliación de dicho personal y la existencia de comunicación por el sindicato al afiliado de la voluntad de iniciar el proceso, así como la autorización expresa del afiliado al sindicato para dicha iniciación».

A lo anecdótico pertenece la modificación del art. 74.8 LJCA, donde uno de los vestigios que quedaban del Secretario Judicial se transforma ya en Letrado de la Administración de Justicia, cambio que se produjo en una reforma anterior de la que ya dimos cuenta en una edición anterior de este mismo informe y que constituye, por tanto, una enmienda de una elisión de reformas anteriores. Quedan, de hecho, numerosas referencias.

En realidad, lo que más ha interesado al legislador en esta reforma ha sido el procedimiento abreviado, siempre con el objetivo de que cumpla con su finalidad de constituir una tutela jurisdiccional rápida y eficaz. Por el camino, sin embargo, ha incurrido en algunas contradicciones. Por un lado, la estrategia inicial del legislador se ha basado en convertir la audiencia, en el seno de este procedimiento, en la excepción: «En el ámbito del proceso contencioso-administrativo, también se aborda la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con el objeto, en línea con el general de la presente ley, y de las reformas ya introducidas, de introducir las medidas de agilización procesal necesarias para ofrecer a juzgados y tribunales de ese orden los instrumentos procesales óptimos para facilitar y hacer más ágil tanto la tramitación de los pleitos como su resolución, sin merma de las garantías

del justiciable. Con tal finalidad se modifica la regulación del procedimiento abreviado sin vista que introdujo la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Los riesgos de demora que se anunciaban en su exposición de motivos, y que se pretendieron evitar con tal reforma, siguen produciéndose en la actualidad, pues no son excepcionales los casos en que, pese a renunciarse a la vista en el recurso, la misma se celebra por la sola solicitud de la parte demandada y a los únicos efectos de formular su contestación a la demanda en el acto de la vista, dilatando muchos meses la resolución del pleito atendida la gran sobrecarga que padecen las agendas de señalamientos de los Juzgados. De ahí la conveniencia de exigir que la solicitud de vista por la parte demandada quede sustentada sobre argumentos que permitan al órgano jurisdiccional apreciar la conveniencia de la celebración de ese trámite. No se trata de que el órgano jurisdiccional anticipe en el auto la decisión sobre el recibimiento del pleito a prueba, ni tampoco sobre la pertinencia de las diligencias probatorias indicadas en la solicitud, sino únicamente de que, valorando lo argumentado, pueda tomar conocimiento sobre la necesidad procesal del trámite de vista».

Los anteriores propósitos han tenido una expresión terminante y clara en la reforma del art. 78.3 LJCA, que ha adoptado el siguiente contenido, restrictivo de la petición de vista por la parte demandada, pero también exigiendo a la parte demandante que en la demanda solicite ya la prueba a practicar, sin perjuicio de su admisión o inadmisión por el juez en el acto de la vista: «Si en la demanda se solicitasen diligencias de preparación de la prueba a practicar en juicio, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia acordará lo que corresponda para posibilitar su práctica, sin perjuicio de lo que el juez o tribunal decida sobre su admisión o inadmisión en el acto del juicio. En el señalamiento de las vistas atenderá a los criterios establecidos en el art. 182 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. No obstante, si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia dará traslado de la misma a las partes demandadas para que la contesten en el plazo de veinte días, con el apercibimiento a que se refiere el apartado 1 del art. 54. Una vez contestada la demanda, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia procederán de acuerdo con lo dispuesto en el art. 57, declarando concluso el pleito, salvo que el juez o la jueza hagan uso de la facultad que le atribuye el art. 61. Dentro de los diez primeros días del plazo para contestar la demanda, las partes demandadas podrán solicitar que se celebre la vista, argumentando a tal fin en qué hechos existe disconformidad y qué medios de prueba, distintos de los ya obrantes en actuaciones, habrían de ser practicados para despejar esa disconformidad. El juez o la jueza decidirá sobre dicha solicitud mediante auto. El auto que acuerde la celebración de vista no será recurrible y, tras su notificación, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia citarán a las partes al acto conforme a lo previsto en el párrafo segundo de este apartado. El auto que rechace la celebración de vista dispondrá, además, que se conteste la demanda en el plazo que reste y contra el mismo podrá interponerse recurso de reposición. Presentada la contestación se abrirá un trámite de conclusiones, por plazo de cinco días sucesivos, si la parte actora lo hubiese solicitado en su demanda». De los

varios aspectos destacables de este precepto, además de la supresión de la automaticidad en la celebración de la vista cuando es solicitada por la Administración, destaca también que, en caso de que el Juez acuerde no celebrar la vista, lo hará por auto susceptible de recurso de reposición, y dará lugar a un trámite de conclusiones hasta ahora desconocido en el procedimiento abreviado.

En cuanto al recibimiento a prueba, se aclara que la prueba será propuesta por las partes en el acto de la vista, de manera que en el propio acto el juez resolverá lo procedente, y si entendiere que la prueba no es susceptible de ser practicada, siempre y cuando no se deba a mala fe de la parte proponente, suspenderá su práctica, emplazando a las partes a una fecha posterior, ex art. 78.18: «Si el juez o la jueza estimase que alguna prueba relevante no puede practicarse en la vista, sin mala fe por parte de quien tuviera la carga de aportarla, la suspenderá, señalando el letrado o la letrada de la Administración de Justicia competente, en el acto y sin necesidad de nueva notificación, el lugar, día y hora en que deba reanudarse. Si no hubiera asistido a la vista, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia efectuarán nuevo señalamiento en el día hábil siguiente a aquel en que se hubiera acordado la suspensión».

La otra gran medida legislativa para asegurar la celeridad del procedimiento, que refuerza además su oralidad —en el caso, que será ya menos habitual, de que se celebre vista— es la introducción en su seno de la posibilidad para el juez de dictar una sentencia *in voce*. Así, nos dice el legislador que: «Ya en lo que respecta a la fase de resolución, en el ámbito del procedimiento abreviado se introduce la posibilidad de que el juez o la jueza pueda, si así lo estima procedente atendidas las concretas circunstancias del caso que se somete a su enjuiciamiento, dictar sentencia oral. Tal facultad que se ofrece al órgano jurisdiccional guarda coherencia con la esencia de este procedimiento, que, se ha de recordar, se sustenta en el principio de oralidad, y conllevará, sin duda, una agilización de la decisión en los casos en que se opte por su empleo. Pero este efecto no debe ser entendido como una merma de la calidad de la justicia que se impartirá a través de esta clase de sentencias, pues, amén de que la posibilidad de resolver oralmente un recurso no es una novedad en el ámbito del procedimiento contencioso-administrativo, encontrándose ya prevista en el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado, la remisión expresa que se hace al texto del art. 210 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, cuya reforma también se acomete en esta ley, garantiza que estas sentencias orales deban expresar no solo las pretensiones de las partes, las pruebas propuestas y practicadas y, en su caso, los hechos probados, sino también las razones y fundamentos legales del fallo que haya de dictarse. Con ello, se preserva que, a través de ellas, se imparta una correcta administración de justicia y se garantiza el cumplimiento de la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones judiciales consagrada en el art. 120 del texto constitucional y, en última instancia, la posibilidad de control de la resolución por los tribunales superiores, en los casos en que sea susceptible de recurso». Normativamente, el resultado es el art. 78.20 LJCA: «El juez o la jueza dictarán sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista. No obstante, la sentencia se podrá dictar oralmente al concluir dicho acto con los requisitos de forma y consecuencias previstas

en los apartados 3 y 4 del art. 210 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y pronunciando su fallo de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 68 a 71 de la presente ley». Es relevante aquí tener en cuenta también el juego de la DT 9.^a en su apartado 6, pues introduce una regla de transitoriedad propia: «La modificación del apartado 20 del art. 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, será de aplicación a los recursos contencioso-administrativos tramitados por el procedimiento abreviado en los que no se haya celebrado vista a la entrada en vigor de esta ley».

2.2. Jurisprudencia destacada

2.2.1. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales

La STS 264/2024, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 19 de febrero, rec. cas. 5253/2021, ponente: Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, resuelve un recurso de casación que tenía por objeto determinar si cuenta con una justificación objetiva, suficiente y razonable la denegación del acceso a la financiación pública de un fármaco, en condiciones de equidad e igualdad, sobre la base de que pesa sobre la parte recurrente la carga de acreditar las circunstancias individualizadas de otros pacientes beneficiados de la autorización del medicamento. Este caso ha dado lugar a una importante resolución del TS en el que convergen varios problemas distintos, incluido el derecho a la igualdad y el juego de la carga de la prueba tanto en el procedimiento administrativo como, en lo que aquí nos interesa, en el proceso contencioso-administrativo, así como la posición del procedimiento especial para la protección de los derechos como mecanismo de tutela sobre el que habrá que añadir algún comentario final.

La pretensión de la recurrente consistía en solicitar que se dictara sentencia anulando la Sentencia recurrida del TSJ de Cataluña de 13 de abril de 2021, estimando el recurso contencioso-administrativo conforme al fallo de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en primera instancia. El fundamento de esta pretensión sustantiva consistía en que se declarara la vulneración del derecho de igualdad consagrado en el art. 14 CE del hijo menor de la recurrente, y que se tramitara por parte del centro hospitalario correspondiente la solicitud de acceso individualizado al tratamiento con un medicamento no aprobado en España, el atalureno, a través de la vía del art. 18 del Real Decreto 1015/2009, de 19 de junio, por el que se regula la disponibilidad de medicamentos en situaciones especiales.

La recurrente era madre de un niño sobre cuya salud advierte el TS que «no está en discusión el carácter extraordinario de la situación médica del paciente como consecuencia de la grave enfermedad rara que padece desde muy corta edad». Tomando este punto de partida, la madre del niño había solicitado una petición de tratamiento al servicio de farmacia del hospital correspondiente el 15 de enero de 2019, reiterándola el 29 del mismo mes y año. A esa petición acompañaba una certificación emitida por una asociación

privada que acreditaba que había en ese momento en España una treintena de pacientes sometidos al mismo tratamiento. El 21 de febrero de 2019 la comisión de evaluación de medicamentos en condiciones especiales del hospital, tras revisar su primera decisión y evaluar los nuevos datos existentes y la información de la Agencia Española del Medicamento (AEM), se posicionó en contra de la aprobación del tratamiento. Finalmente, la solicitud de autorización del tratamiento no fue tramitada.

Frente a este silencio recurrió la demandante por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, fundando su pretensión en la vulneración del derecho a la igualdad, en la medida en que a su hijo no se le había autorizado a seguir un tratamiento ya aprobado para varias decenas más de pacientes en España (no, por cierto y como decía alguna resolución del ámbito autonómico, en el «Estado español», pues no nos consta que se suministrara el medicamento a ningún funcionario), de manera que por más que el medicamento no haya sido aprobado en nuestro país, sí que se han otorgado autorizaciones individuales para su suministro por parte de hospitales públicos. La demandante ve reconocido su derecho de igualdad en esta primera instancia, mediante una sentencia que ordena que se tramite la solicitud conforme al procedimiento contemplado en el art. 18 del Real Decreto 1015/2009, cuya competencia para resolver, no se olvide y como luego recuerda el TS, se residencia en la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, de manera que lo que se impugna desde el primer momento es el silencio administrativo negativo en ausencia del acto de trámite favorable que la solicitante pretendía.

En todo caso, razonablemente, aquí debió quedar zanjada la cuestión. De ahí que resulte difícil comprender la apelación de la Administración autonómica y el apoyo que recibe del Ministerio Fiscal, cuya competencia por cierto en el procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales no está enfocada precisamente en la defensa de la Administración. La apelación va a fundarse en dos argumentos principalmente sobre la configuración constitucional del derecho a la igualdad. En virtud del primero, una consolidada jurisprudencia constitucional establece que no corresponde tratar igual dos situaciones desiguales, y se alude en este caso a la complejidad particular del cuadro médico del niño, incluso en el contexto de la enfermedad que padece. En virtud del segundo, se arguye que es la parte demandante la que tiene la carga de la prueba de la eficacia del medicamento que se pretende aprobar, entendiéndose que no se ha probado este extremo suficientemente por parte de la actora. Sorprendentemente, el TSJ de Cataluña asume estos argumentos, anulando la sentencia de primera instancia y declarando conforme a Derecho la ausencia de tramitación del expediente correspondiente ante la Agencia Española del Medicamento.

En casación, el TS aclara la suma de errores interpretativos del derecho fundamental a la igualdad en que ha incurrido la Sala de instancia. En primer lugar, el TS recuerda que, como es obvio, el juicio de diferenciación constituye una excepción a la regla general de igualdad, lo que evidentemente implica que tendrá que venir respaldado por una argumentación reforzada que justifique la razonabilidad del criterio de discriminación

(en este caso, entre otros pacientes que sí reciben el medicamento y el solicitante). En palabras del órgano jurisdiccional supremo, «el juicio de irrazonabilidad deberá ser realizado inexcusablemente en cada caso, en el análisis concreto del alcance discriminatorio de las condiciones o circunstancias personales o sociales que pueden ser tomadas en consideración como factor de diferenciación» y advierte: «Hay que indicar que si bien la salud no aparece citada expresamente en el art. 14 de la Constitución como causa de prohibición de discriminación, las partes en litigio nunca han cuestionado tal posibilidad» (FJ 8.º).

Pero el argumento menos comprensible es la carga de la prueba que se atribuye a la demandante por la Administración. La doctrina constitucional en la que el TSJ fundamenta su sentencia se refiere, genéricamente, a relaciones entre particulares, sin que sea sin más extrapolable a la situación de desigualdad entre el ciudadano y la Administración. Pero tampoco ha sido correctamente aplicada, sencillamente porque es erróneo concluir que a la demandante le incumbe probar algo que, en realidad, corresponde precisamente valorar al órgano administrativo. Lo lógico es entender que la solicitud se debe limitar a informar al órgano especializado de la existencia de casos aparentemente similares, lo que por sí solo justifica la toma en consideración de la aprobación del medicamento en su caso. Pero la demandante no viene obligada por la ley a dar resuelta la justificación técnica que precisamente el órgano mismo debe evaluar.

La clave para entender esto está en la conexión entre la excepcionalidad motivada de la discriminación y su relación con la carga de la prueba. A este respecto, recuerda el TS que «por la particular relación existente entre la carga de la prueba y la diferenciación discriminatoria, conviene traer a colación la STC 81/1982, de 21 de diciembre, —FJ 2.º—, cuando argumenta que: “También resulta que en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones”» y sigue, ya en el siguiente FJ 9.º, afirmando que «en función de todo ello afirmamos que en el caso de autos la sentencia recurrida en casación incurre en la vulneración del principio de no discriminación, que alcanza a la salud como derecho constitucionalmente reconocido por el art. 43 de la Constitución [...] Comenzaremos por poner de manifiesto que en la previsión del art. 18 del Real Decreto 1015/2001 sobre las autorizaciones excepcionales de medicamentos, la competencia para decidir sobre la autorización se atribuye a la AEMPS y no a la dirección del centro hospitalario ni al servicio de salud autonómico correspondiente. En el caso de autos la decisión fue de no tramitar la solicitud y fue adoptada por el centro sanitario, a través de su comisión de evaluación de medicamentos en condiciones especiales. [...] esa decisión administrativa se adoptó en base a dos tipos de razones: 1.ª) se trataba de un medicamento excluido de la financiación pública en España y, por tanto, de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud; 2.ª) no ha quedado acreditada la discriminación en el acceso

al tratamiento, referida la comparación al ámbito exclusivo de la comunidad autónoma de Cataluña, puesto (*sic*) los cuatro casos admitidos al tratamiento presentan notables diferencias con el del paciente solicitante. La Sala Territorial asumió estos dos argumentos. [...]. Admite así una diferencia de trato justificada que excluye la prohibición de discriminación. Al actuar de esta manera no dio relevancia suficiente a que la parte recurrente desarrolló una actividad alegatoria suficientemente precisa y concreta en torno a los indicios de la existencia de discriminación, cuando identificó una “población diana” con la suficiente precisión pues alcanzaba tanto al número de casos de la misma enfermedad que estaban siendo tratados con cargo a fondos públicos con una autorización excepcional igual a la pretendida, como a los centros hospitalarios donde la recibían y su ámbito territorial autonómico».

El TS concluye que «la solicitud del acceso a la financiación pública de un fármaco a través de una autorización excepcional del art. 18 del Real Decreto 1015/2009 no permite que quien postula su tramitación pueda ser discriminado con la imposición de una carga probatoria de indicios que alcance incluso a las circunstancias individualizadas de otros pacientes beneficiarios de la misma autorización excepcional en el Sistema Nacional de Salud» y casa la sentencia recurrida.

Es inevitable hacer una reflexión aquí sobre el papel que ha jugado el procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales. En primera instancia, la tutela sumaria parece que funcionó relativamente, con una sentencia que entendió bien el problema del juego del derecho de igualdad. Su fecha, de 28 de mayo de 2020, y aún a pesar de las complejas circunstancias en que se dicta, resulta razonable, pues al parecer el recurso se interpuso en noviembre de 2019. Pero, en todo caso, lo que no se comprende bien es el motivo del recurso de apelación de la Administración autonómica frente a esta resolución, que solo obliga al hospital a tramitar la petición ante la Agencia Española del Medicamento conforme al reglamento correspondiente, ni se entiende tampoco el papel del Ministerio Fiscal apoyando esta apelación. El TS, en este caso ya casi cinco años después, ha restablecido la eficacia del procedimiento especial, pero su frustración en una etapa intermedia resulta preocupante.

2.2.2. *Incompetencia contencioso-administrativa sobre la cuota de incorporación a comunidades de regantes*

La STS 504/2024, Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 20 de marzo, rec. cas. 7203/2022, ponente: Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, resuelve una cuestión casacional consistente en interpretar el art. 1 LJCA, en relación con el art. 82 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, a fin de determinar si cabe impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa un acto de fijación de cuotas de incorporación a una Comunidad de Regantes.

Se trata de una cuestión recurrente en la doctrina del TS que, sin embargo, necesitaba de una aclaración. La parte demandante impugnó un Acuerdo de la Junta

de Gobierno de la Comunidad de Regantes de noviembre de 2018, por la que se requería para regularizar una determinada superficie de hanegadas y se instaba a la parte a proceder al ingreso de la cuota de incorporación. El TS cuenta ya con una jurisprudencia consolidada en este sentido, según la cual: «En la Sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2005, resolviendo el recurso de casación en interés de Ley 103/2002, en relación con el carácter de las Comunidades de Regantes de Corporaciones de Derecho Público, dijimos: “Efectivamente, según establece el art. 74.1 de la citada Ley de Aguas las Comunidades de Usuarios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas a los Organismos de Cuenca, pero tal consideración es mera consecuencia de su origen, que está en la ley, a diferencia de lo que acontece con las asociaciones y las sociedades en general, que nacen por un acuerdo de sus miembros. Tal consideración, sin embargo, se presenta como insuficiente para acudir legítimamente a este recurso, que por otro lado no está concebido en defensa de los intereses de los usuarios, que son claramente intereses privados. Por ello, la mencionadas Comunidades de Usuarios están legitimadas para interponer el recurso de casación en interés de la ley cuando lo que intentan rebatir es el correcto ejercicio de aquellas funciones públicas que les han sido atribuidas por el ordenamiento o delegadas expresamente por la Administración, para el buen orden del aprovechamiento del agua, lo cual no ocurre cuando lo que se discute afecta al cobro de las deudas de la Comunidad por gastos de conservación, limpieza y mejora, contempladas en el núm. 4 del art. 75 de la Ley de Aguas, a pesar de que las mismas gravan la finca o industria en cuyo favor se realizaron, y, de que la Comunidad de Usuarios pueda exigir su importe por la vía administrativa de apremio. Con independencia de la naturaleza de tales facultades, lo cierto es que con el ejercicio de las mismas lo que se protege es el patrimonio de la Comunidad de Usuarios, pero no el interés general del aprovechamiento del aguas para lo que fueron constituidas; esto es, la actuación de la Comunidad dirigida al cobro de las deudas de los usuarios, no afectan sino al ámbito estrictamente privado de administración de la Comunidad, sin implicar ejercicio de funciones administrativas conferidas por la ley o delegadas por la Administración pública”». Aplica entonces la doctrina anterior al caso concreto (FJ 3.º).

2.2.3. *Ausencia de legitimación de asociación para impugnar un Acuerdo del Consejo de Ministros*

La STS 334/2024, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 28 de febrero, rec. 643/2022, ponente: Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, inadmite por falta de legitimación procesal un recurso directo de la Asociación Mediterránea Anticorrupción y por la Transparencia, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la planificación de la red de transportes de energía eléctrica horizonte 2026. El TS dedica un esfuerzo argumental importante a justificar esta inadmisión, además de resolver por sentencia, lo que ya es significativo.

En suma, recuerda que en virtud del art. 19.1. *b*) LJCA procede reconocer legitimación activa a una asociación cuando se evidencie que existe una relación directa entre los fines de la Asociación y los concretos motivos en que se fundamenta la impugnación del acto administrativo. De entrada, una jurisprudencia del TS ya advierte que un «acuerdo de aprobación de la planificación de la red de transporte de energía eléctrica [...] no es el marco adecuado para el análisis detallado de proyectos concretos, pues la misma y su correspondiente declaración ambiental estratégica se refieren al conjunto de la planificación de la red eléctrica del Estado, sin descender a la definición de trazados y emplazamientos de los proyectos concretos incluidos en la planificación».

Esta tesis resulta aplicable al caso de autos, pues en opinión del TS «debe declararse la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, con base en la aplicación del art. 69. *b*) de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto apreciamos que no concurre el presupuesto de interés legítimo establecido en el art. 19.1. *a*) de la citada ley jurisdiccional —que es el título legitimador invocado por la parte recurrente—, ni el interés en defensa de los intereses colectivos afectados a que alude el art. 19.1. *b*) del citado texto legal, que le habilite para entablar la acción procesal con el objeto de que se declare la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado de 22 de marzo de 2022, puesto que el interés que la Asociación aduce como fundamento de las pretensiones deducidas es un interés en defensa de la legalidad, que no puede parificarse ni resulta equiparable con la noción de interés legítimo.

En efecto, cabe poner de relieve que la Asociación recurrente fundamenta su legitimación en una alusión genérica «al control de la arbitrariedad de los poderes públicos», que se vincula a los fines de la Asociación de «preservar y asegurar el cumplimiento de derechos de ciudadanos recogidos en la Constitución Española», invocando, a tal efecto, el derecho de defensa reconocido en el art. 24 de la Constitución, en relación a la prohibición de indefensión, el derecho a la prueba, el derecho a la propiedad privada del art. 33 de la Constitución, el derecho de protección a la salud del art. 43 de la Constitución, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el derecho a disponer de una vivienda digna y los derechos de los consumidores, aduciendo, en el escrito de conclusiones en respuesta a la objeción de la Abogacía del Estado, el derecho a la vida, a la salud y a la integridad física, pero no ha acreditado en que medida de la estimación del recurso contencioso-administrativo se derivaría una posición de ventaja, utilidad o beneficio, material o moral, o la evitación de un perjuicio para la Asociación recurrente».

En suma, esta sentencia es un nuevo recordatorio que nos exige prestar atención sobre una obviedad, que la legitimación procesal contencioso-administrativa está limitada precisamente porque su reconocimiento afecta a derechos subjetivos e intereses distintos de los del propio recurrente, y de ahí que como mínimo este debe hacer valer su propio derecho o interés legítimo concurrente para revisar la legalidad de la decisión administrativa.

2.2.4. Segunda instancia en el Derecho administrativo sancionador

La STS 1962/2024, Sala 3.^a, Sección 3.^a, de 12 de diciembre, rec. cas. 3456/2021, ponente: Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, resuelve un recurso de casación frente a una sentencia de la Audiencia Nacional que inadmitió un recurso de apelación contra una sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo. El objeto del procedimiento contencioso-administrativo fue originalmente la impugnación de una sanción impuesta por una resolución de la Subsecretaría de Economía y Empresa de 22 de enero de 2019 del Ministerio de Economía, que le impuso la multa de 40.000 euros por infracción del art. 77 de la Ley General de Telecomunicaciones, determinándose en el fallo de la sentencia que el importe total de la multa quedaba fijado en 30.000 euros.

Este último dato va a ser el fundamental para entender el objeto del proceso casacional, porque se centra precisamente en la posibilidad o no del recurrente de acceder al recurso de apelación conforme al límite mínimo de 30.001 euros del art. 81.1.a) LJCA. La cuestión casacional, en concreto, se plantea a efectos de la exigibilidad de una segunda instancia en materia de sanciones administrativas graves si, en el supuesto de autos, concurrían los requisitos para poder concluir que la sanción impuesta a la recurrente tenía naturaleza penal, y ello de conformidad con los criterios establecidos por el TEDH y el TS.

La sentencia del TS comienza con una extensa reproducción de la sentencia de instancia que, como hemos dicho, se sustancia en una inadmisión del recurso de apelación contencioso-administrativo, lo que evidentemente ya sugiere que se quieren recoger sus argumentos. De hecho, el propio TS añade poco de su propia cosecha a la argumentación de la Sala de instancia.

Asumiendo un punto de vista ciertamente formalista, pero sin duda respaldado jurisprudencialmente, la Sala de instancia y, confirmando su resolución, el TS, afirma que: «La jurisprudencia del TS ha establecido que la interpretación favorable a la admisión de un recurso tiene el límite de que sea legalmente posible su utilización, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva es garantía de todas las partes del proceso, no de una de ellas (STC 109/1987, de 29 de junio), por lo que la Sala no puede forzar la interpretación de las normas al extremo de desconocer los límites que al recurso mismo impone el legislador. Y sin que, como se ha dicho también reiteradamente, se quebrante el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el art. 24 de la Constitución porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto definitivamente en única instancia [...]. Tanto este principio *pro actione* como el derecho a la tutela judicial efectiva se hallan debidamente salvaguardados, habida cuenta de que las posibles restricciones en el sistema de recursos no son incompatibles con los derechos reconocidos en los arts. 9.3 y 24.1 CE, debiendo tenerse presente, además, que según la doctrina reiterada de la Sala de lo contencioso-administrativo del TS no se quebranta dicho derecho porque un proceso contencioso administrativo quede resuelto en única instancia. En cuanto al prin-

cipio de igualdad o igualdad de armas, no se aprecia su vulneración, pues ambas partes están sometidas a la misma limitación en cuanto a la posibilidad de interponer recurso de apelación en función de los importes litigiosos por imperativo legal».

La argumentación anterior venía reforzada, además, por el hecho de que la sanción no parecía haber afectado de forma contundente la economía de la propia sociedad sancionada, lo que debilitaba sus argumentos sobre la desproporción de la sanción, que además había sido limitada por la propia sentencia del Juzgado a 30.000 euros: «La Sala comprueba igualmente que no consta que se haya impuesto una multa que por su cuantía, tenga efectos económicos significativos sobre la actividad empresarial de la empresa sancionada. Nada se ha alegado en este sentido. La recurrente en la instancia alegó falta de proporcionalidad y arbitrariedad en la imposición de la multa, pero en ninguna de sus alegaciones se recoge referencia alguna a su propia situación patrimonial; no consta que solicitara la medida cautelar de suspensión en vía jurisdiccional, ni alegación de daños y perjuicios por el pago de la multa. No consta, en resumen, un significativo daño patrimonial».

En lo que respecta a la contribución de la doctrina del TEDH al debate, y en particular para aclarar si corresponde o no conforme a su jurisprudencia la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo, una cuestión como es sabido compleja y muy debatida, el órgano jurisdiccional supremo respalda la tesis de la Audiencia Nacional, explicando que: «Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala considera que la sentencia impugnada no ha infringido los arts. 9.3 y 24 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia de 30 de junio de 2020 (asunto *Saqueti Iglesias*) [...] dado que la sanción impuesta no puede calificarse de grave, asimilable a las sanciones administrativas de naturaleza penal, en la medida que, por su cuantía, no tiene efecto significativo sobre la actividad empresarial de la empresa sancionada [...] cabe recordar que el Pleno de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, en las Sentencias de 25 de noviembre de 2021 (RC 8156/2020) y 20 de diciembre de 2021 (RC 8159/2021), al fijar doctrina acerca de la aplicación de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2020, sobre el derecho de revisión jurisdiccional en segundo grado de las sanciones administrativas graves en el vigente sistema de recursos contencioso-administrativos, parte de la premisa de que las garantías establecidas en el art. 6 y en el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, según una considerada doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relativa a la “acusación en materia penal” y “el derecho al examen de la declaración de culpabilidad por un órgano jurisdiccional superior”, son aplicables al ámbito de las infracciones y sanciones administrativas, cuando, atendiendo a la naturaleza intrínseca de la infracción administrativa, que determina valorar la magnitud del colectivo de personas al que se dirige la norma, los intereses protegidos y la existencia de un objetivo de disuasión y represión, o de la propia gravedad de la sanción, pueda equipararse o asimilarse a una

infracción o a una sanción encuadrables en el Derecho penal. Por ello, no compartimos la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la parte recurrente, que descansa en que la propia regulación del recurso de apelación del art. 81.1.a) de su Ley 29/1989, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es incompatible con el art. 24 de la Constitución y con el art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio de Derechos Humanos, a la luz de la doctrina fijada por el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que —a su juicio— garantiza el derecho al doble grado de revisión de las sanciones administrativas en términos absolutos».

2.2.5. *Instrucciones de un Ayuntamiento a los letrados de su servicio jurídico sobre el ejercicio de su facultad de solicitar la suspensión del procedimiento al órgano jurisdiccional si aprecia que el objeto impugnado no es conforme a Derecho*

La STS 188/2024, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 5 de febrero, rec. cas. 8849/2021, ponente: Sr. D. José Luis Requero Ibáñez, aborda un precepto pocas veces observado con detenimiento del orden contencioso-administrativo español, pero que merece una mayor atención, el art. 54.2 LJCA. Recordemos el contenido de este precepto, que regula cómo debe actuar el órgano jurisdiccional una vez presentada la demanda dentro del procedimiento ordinario: «2. Si el defensor de la Administración demandada estima que la disposición o actuación administrativa recurrida pudiera no ajustarse a Derecho, podrá solicitar la suspensión del procedimiento por un plazo de veinte días para comunicar su parecer razonado a aquella. El secretario judicial, previa audiencia del demandante, acordará lo procedente».

No hace falta tener mucha imaginación para concebir los malos sueños que semejante precepto puede traer a la Administración. Pues bien, en el supuesto de autos, mediante recurso contencioso-administrativo se impugnó el decreto de la Alcaldía de Barakaldo, de 28 de marzo de 2019, por el que se aprobaron determinadas instrucciones para ser cumplidas por el Servicio de Asesoría Jurídica Municipal del Ayuntamiento de Barakaldo. Entre estas instrucciones, se incluían las que deben cumplir los letrados integrantes del servicio jurídico municipal antes de solicitar la suspensión prevista en el trámite del art. 54.2 LJCA. Según nos informan los antecedentes de hecho de la sentencia, el preámbulo de la norma justifica el decreto porque «en varios recursos contencioso-administrativos, en los que era demandado el ayuntamiento, advirtió que los letrados de su Asesoría Jurídica solicitaban la suspensión del trámite de contestación a la demanda conforme al art. 54.2 LJCA sin antes comunicárselo; además, el escrito de solicitud iba acompañado con un informe sobre las razones para pedir la suspensión con base en la ilegalidad de lo impugnado, razones que así conocían tanto el órgano jurisdiccional como la parte demandante antes que el ayuntamiento» y que «a partir de lo expuesto, en el decreto se acuerdan estos criterios de actuación: 1.º Aprueba las “instrucciones que el Servicio de Asesoría Jurídica Municipal [...] deberá cumplir con carácter previo a la

presentación al Juzgado o Tribunal Superior de Justicia [...] solicitud del suspensión del procedimiento, previsto en el art. 54.2... de la [LJCA]” (punto Primero). 2.º Cuando el defensor “llegue a la consideración de la conveniencia de presentación de la solicitud de suspensión del procedimiento, previsto en el art. 54.2 de la [LJCA] [...] previamente deberá comunicar su parecer a los órganos y servicios municipales promotores del procedimiento en el que haya recaído la actuación municipal:...”, y seguidamente los relaciona (punto Segundo). 3.º Añade que “[l] a Alcaldía o el concejal delegado correspondiente, tras los informes que considere oportuno solicitar, valorará la opinión jurídica emitida por los letrados del Servicio de la Asesoría Jurídica Municipal sobre la actuación municipal recurrida, y adoptará las medidas adecuadas para revisarla autorizando al letrado a la solicitud de suspensión del procedimiento, previsto en la Ley procesal, o garantizar la correspondiente defensa jurídica mediante, en su caso, la designación de letrados externos a la Administración Municipal” (punto Tercero). 4.º Y finalmente añade que “[e]n ningún caso los letrados del servicio de Asesoría Jurídica Municipal darán traslado al órgano judicial de informe o cualquier clase de nota sobre sus consideraciones jurídicas sobre la actuación municipal impugnada, cuando se vieran abocados a solicitar la suspensión del procedimiento, previsto en el art. 54.2 de la [LJCA]” (punto Cuarto)». En suma, pleno control del órgano municipal sobre el proceso, sin mucha atención a si estos trámites son compatibles con los plazos de traslado de la demanda del órgano jurisdiccional al letrado municipal.

Las dos sentencias de primera instancia y apelación anularon la norma municipal, con el argumento —que creemos bastante sólido— de que «el decreto impugnado innova el ordenamiento jurídico al introducir un requisito no exigido por el art. 54.2 LJCA; requisito tampoco previsto, por ejemplo, en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, luego afecta directamente a la ordenación del proceso sin que se haya dictado con la cobertura de norma legal habilitante». El ayuntamiento, por el contrario, expone claramente que, en su opinión, los letrados se incardinan en la organización municipal de forma que deben limitarse a defender la posición jurídica del Ayuntamiento, y así «los letrados, como funcionarios públicos, actúan desde la lealtad y la buena fe para la Administración a la que defienden en juicio y no controlan la legalidad de la actuación de la Administración, tareas propias de la Secretaría, la Intervención y la Tesorería».

Lo cierto es que el TS, por el contrario, parece adoptar un punto de vista formalista y circunscribe el problema al Derecho administrativo de organización. La cuestión de interés casacional es doble. En primer lugar, «si existe una relación de subordinación jerárquica entre un ayuntamiento y los letrados de su servicio jurídico a efectos de su actuación contenciosa; un pronunciamiento casacional en buena medida innecesario porque, en puridad, no se ha negado en autos que haya tal relación». En segundo lugar, «exige que nos pronunciemos sobre un aspecto concreto: si un ayuntamiento puede dictar una instrucción ordenando cómo deben los letrados municipales ejercer la facultad de su defensor de interesar la suspensión del procedimiento judicial y que regula el art. 54.2 LJCA ya transcrito. Tal facultad tiene por fin obtener la suspensión del trámite

de contestación a la demanda si es que ese defensor, desde su pericia y autonomía profesional y funcional, cuestiona la legalidad de lo impugnado, razón por la que solicita del órgano judicial esa suspensión para plantear su parecer a la Administración a la que defiende. 6. Este precepto regula una incidencia procedimental que se desenvuelve en la lógica del allanamiento, pues la duda o convicción del defensor de la Administración sobre la ilegalidad de lo impugnado puede desembocar en esa forma anormal de terminación del proceso. Que deba plantearlo a la Administración evidencia que es la parte, no su defensor, quien dispone de la pretensión con el resultado de allanarse y no oponerse a la pretensión del demandante, o bien mantener la oposición y pretender su desestimación. Así se deduce del art. 75.1 LJCA en relación con el art. 74.2: el letrado no puede allanarse sin autorización de su defendido, la Administración, que es quien dispone de la pretensión. 7. En el contencioso-administrativo el defensor de la Administración no solo actúa conforme a las reglas generales del ejercicio de la abogacía, sino con sujeción a un régimen funcional, tanto en lo orgánico o estatutario como en lo funcional. Es en ese ámbito funcional, que no procesal, en el que tiene cabida que la Administración se dirija a los funcionarios que integran sus servicios jurídicos impartiendo órdenes o instrucciones sobre cómo deben ejercer la facultad procesal que le otorga el art. 54.2 LJCA. Esto no deja de ser sino la traslación a ese ámbito de la obligación que tiene todo abogado de informar sobre la viabilidad del asunto y del correlativo derecho del defendido a ser informado. Si exigir esa información al abogado es un derecho del cliente, tratándose de una Administración hay que entender que está facultada para exigirlo e impartir instrucciones sobre cómo hacerlo. 8. Conforme a lo expuesto, y a los efectos del art. 93.1 LJCA, respecto de las dos cuestiones de interés casacional declaramos lo que sigue: 1.º 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. 2.º 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 art. 54.2 LJCA. Esta ordenación no es de naturaleza procesal sino de régimen organizativo o interno». Queda, por tanto, descartada una pretendida posición del letrado de la Administración como defensor de la legalidad.

2.2.6. Sobre la admisibilidad del informe del funcionario responsable de las obras objeto de litigio como informe pericial

La STS 1902/2024, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 28 de noviembre, rec. cas. 119/2023, ponente: Sr. D. Fernando Román García, aborda de nuevo el problema de la valoración de los informes de funcionarios que han sido tomados en consideración en el procedimiento administrativo que ha dado lugar a la resolución impugnada como informes

periciales en el proceso contencioso-administrativo que la revisa. Un año más, la valoración de periciales de funcionarios está en el candelero jurisprudencial como un asunto sobresaliente.

En este caso, un ayuntamiento interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución de 22 de octubre de 2019 de la directora general de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León, por la que se le hizo entrega de las obras de adecuación y mejora de una infraestructura rural en su término municipal, transmitiendo su dominio al ayuntamiento recurrente. Habiéndose estimado el recurso en primera instancia, la condena a la Administración autonómica consistía en la subsanación y reparación de las deficiencias denunciadas por la recurrente en el informe que acompañaba la demanda y que se individualizaban en el informe pericial del perito de la parte actora.

Frente a esta sentencia interpone la Administración autonómica recurso de casación apoyándose en el informe redactado por don Gregorio, ingeniero agrónomo de la Consejería de Agricultura y Ganadería, autor del proyecto técnico y director facultativo de la obra, aportado con la contestación a la demanda. Para el ayuntamiento, inicialmente exitoso recurrente y luego ya como parte recurrida en casación, «de lo que realmente se trata en este trámite casacional no es de si un técnico al servicio de la Administración pública puede intervenir como perito en un procedimiento judicial (cuestión abordada y resuelta en sentido afirmativo por el Supremo en reiteradas ocasiones) sino de si un técnico de la Administración puede intervenir como perito de su propio trabajo».

Aunque el TSJ se oponía a esta consecuencia, el TS disiente. Por el contrario, reitera que, conforme a su doctrina vigente, «este razonamiento de la Sala de instancia no se ajusta a la doctrina que esta Sala ha establecido en la STS núm. 202/2022, antes mencionada. Conforme a esta doctrina, no existe obstáculo legal para que el funcionario de la Administración demandada, autor del informe técnico en que basó aquella la decisión controvertida, pueda ser citado como perito en sede judicial si posee —como es el caso— los conocimientos especializados necesarios para la acreditación de los hechos o circunstancias relevantes en el asunto, y ello con independencia del resultado de la valoración que de tal prueba pueda hacer luego el tribunal. Y es que no se trata de que con la admisión de esa pericial se convierta el referido funcionario en perito de su propio informe, sino de que este pueda, en sede judicial, ser sometido a ratificación y a contradicción por las partes y por el propio tribunal, en las mismas condiciones que el dictamen emitido por la perito de la parte contraria».

2.2.7. *Legitimación de un accionista minoritario para impugnar la aprobación de una OPA voluntaria*

El *ATS, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 10 de abril de 2024, rec. cas. 1794/2024, ponente: Sr. D. Eduardo Calvo Rojas*, admite un recurso de casación que tiene por objeto, en las propias palabras del TS, lo siguiente: «La cuestión que presenta interés casacional objetivo

para la formación de jurisprudencia consiste en interpretar los arts. 19.1.a) y 69.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa a fin de determinar si el titular de las acciones ostenta legitimación activa para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa la aprobación de una OPA voluntaria pese haber adquirido las acciones con posterioridad a su anuncio y con independencia del número de acciones que ostente».

El caso trae causa de una SAN de 20 de diciembre de 2022 declarando la inadmisión del recurso contencioso-administrativo núm. 2171/2020, interpuesto contra: i) la Resolución de 29 de julio de 2020 de la CNMV, por la que se acordó autorizar la Oferta Pública Voluntaria formulada por LORCA sobre el total de las acciones de MASMOVIL, y ii) la Resolución de 29 de septiembre de 2020, dictada también por la CNMV, que desestimó el recurso potestativo de reposición interpuesto. La recurrente en el caso adquiere 198 acciones de la empresa objeto de la OPA tras su anuncio, que especificaba sus circunstancias esenciales y proclamaba la intención de exclusión de los correspondientes valores de la negociación bursátil. Es en este contexto donde según la Sala no puede obviarse el muy escaso número de acciones que adquiere la actora, su conocimiento de las circunstancias esenciales de la opa que le permitían valorar el riesgo que asumía con dicha compra, y el escaso o nulo beneficio que podría obtener de una eventual sentencia estimatoria dada la inviabilidad, al tratarse de una opa voluntaria, de la pretensión de recálculo que se contiene en el suplico de la demanda, cuyo conjunto de factores llevan a concluir que el interés de la demandante no es real, efectivo y legítimo para erigirse como parte recurrente en el actual proceso. En suma, concurre a juicio de la Sala la causa de inadmisibilidad del recurso prevista en el art. 69.b) LJCA. Será de sumo interés comprobar cómo resuelve el TS el problema de la legitimación procesal de este recurrente.

2.3. Contribuciones doctrinales

La preocupación por la jurisdicción contencioso-administrativa no se detiene y la materia ha suscitado un continuo debate doctrinal a lo largo del año 2024. Los temas que preocupan son diversos, pero destaca este año un enfoque comparado que singulariza las aportaciones doctrinales de este año. Precisamente la influencia del modelo norteamericano en la casación de origen francés en el contencioso-administrativo ha sido puesta en cuestión por el profesor T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El recurso de amparo constitucional y el recurso de casación contencioso-administrativo: la atracción fatal del «certiorari» norteamericano», *Revista de Administración Pública*, núm. 223, 2024, pp. 141-168. Menos discusión suscita, obviamente, la influencia del Derecho Europeo, pero los conflictos entre el Derecho comunitario y el nacional persisten como tema de debate irresuelto, no solo en España, así en F. COSTAGLIOLA, «La cosa juzgada y los pronunciamientos sobrevenidos del TJUE. ¿Un conflicto irresoluble? (Análisis de los remedios disponibles frente a la *res iudicata* anticomunitaria en el Derecho italiano)»,

Revista de Administración Pública, núm. 224, 2024, pp. 95-127. La propia naturaleza de la jurisdicción contencioso-administrativa permanece como un tema de reflexión abierto, y así hemos podido leer el estudio de L. M. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, «El interés general: ¿alfa y omega de la justicia administrativa?», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 13-27. No faltan recensiones de obras que apuntan también a esta revisión de los fundamentos, así F. GARCÍA RUBIO, «La jurisdicción contencioso-administrativa ante la encrucijada de su reforma», *Revista de Administración Pública*, núm. 223, 2024, pp. 386-390. Igualmente, los mecanismos de recurso clásicos no pocas veces viven una segunda vuelta de tuerca, y así surgen análisis finos que siguen demostrando la abundancia de ángulos opacos en nuestro orden jurisdiccional contencioso, así en M. REBOLLO PUIG, «Impugnación indirecta de actos consentidos», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 29-67.

Las reformas de la LJCA del año 2023, de las que ya dimos cuenta en el Informe del año correspondiente, suscitan debate doctrinal, como puede verse en el trabajo de M. J. ALONSO MAS, «Luces y sombras de la reforma express de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (pleito testigo y regulación de la casación)», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024, y en los de F. J. BAUZÁ MARTORELL, «Modificación del art. 112.2.º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el art. 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa», en J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y F. RUIZ RISUEÑO (coords.), *Arbitraje y sector público: Libro conmemorativo del 35 aniversario de la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje (CIMA)*, vol. 1, 2024 [Arbitraje y sector público: Libro conmemorativo del 35 aniversario de la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje (CIMA)], pp. 225-238; F. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, «La reforma de la Ley de la jurisdicción por los Reales Decretos Leyes 5/2023 y 6/2023», en M. A. RECUERDA GIRELA, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 61-93. También el debate jurisprudencial sobre el art. 33.2 LJCA, del que ya dimos cuenta en aquel informe, reaparece ahora en la doctrina, en A. D. LEIVA LÓPEZ, «El planteamiento de la tesis del artículo 33 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024. El juego de la apelación y la cognición en segunda instancia de los hechos y sus límites han sido analizados por J. FERRER BELTRÁN, «La doble instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa y el principio de inmediatez: una deferencia mal entendida al juzgador de primera instancia», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, vol. 9, 2024 (ejemplar dedicado a: Discrecionalidad y deferencia), pp. 109-123. Otro aspecto sobre la prueba, en concreto, su carga y su posible inversión, es analizada por M. M. SÁNCHEZ GARCÍA, «Carga de la prueba de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial sanitaria de la Administración, conforme a la jurisprudencia», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, 2024, pp. 193-228.

No puede faltar en este análisis una nueva vuelta de tuerca al alcance del control jurisdiccional de la Administración que encontraremos en L. ARROYO JIMÉNEZ, «Control judicial y deferencia en el Derecho administrativo», *Revista de Derecho Público:*

teoría y método, núm. 1, vol. 9, 2024 (ejemplar dedicado a: Discrecionalidad y deferencia), pp. 125-169. La precisión en el uso de los conceptos, de tanta importancia en un ordenamiento jurídico procesal para permitir su correcto desenvolvimiento, nos la recuerdan los profesores J. M. BAÑO LEÓN, «Inadmisión y desestimación de plano: La importancia de los conceptos», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, vol. 10, 2024, pp. 169-188, y C. CIERCO SEIRA, «Reflexiones sobre los actos de trámite cualificados», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, vol. 10, 2024, pp. 189-233.

La legitimación, otro de los grandes debates públicos eternos de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa, se ha reavivado en los últimos años a través una jurisprudencia analizada en estudios como el de F. DE LA PEÑA PITA, «La legitimación de los partidos políticos ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en V. SORIANO I PIQUERAS (coord.), *Políticos y partidos ante la batalla jurídica: análisis académico de la actividad jurídica de los políticos y los partidos*, Asociación para la Defensa del Estado de Derecho, Madrid, 2024, pp. 39-51. Igualmente clásico es ya el análisis del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, que vive un nuevo episodio con estudios este año 2024, por ejemplo el de J. GARCÍA LUENGO, «Procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa», en M. A. PRESNO LINERA (aut.), *Protección jurídica de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad (parte general)*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2024, pp. 135-146. Suscitan curiosidad también la mediación, conciliación y otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y a estos han prestado atención A. FERNÁNDEZ RANCAÑO y J. MUGUERZA ODRIUZOLA, «Claves sobre la terminación transaccional de los recursos en aplicación del artículo 77 de la Ley 29/1998: de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa», en M. A. RECUERDA GIRELA, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 569-592. La ejecución, por supuesto, es otro tópico que bien parece una asignatura pendiente, especialmente en el ámbito urbanístico, así en J. TORRES MARTÍNEZ, «La demolición de los inmuebles en la ejecución de sentencias: el artículo 108.3 de la ley de la jurisdicción contenciosa administrativa», en J. CASTELAO SIMÓN y A. J. CRIADO SÁNCHEZ (dirs.), *Derecho urbanístico en España: situación actual y perspectivas de futuro: estudios en Homenaje a Julio Castelao Rodríguez*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2024, pp. 479-493. Lo mismo cabe decir del debate sobre las costas, *vid.* M. VÉLEZ FRAGA, «Costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa tras el Real Decreto-Ley 6/2023 y las sentencias del Tribunal Supremo de diciembre de 2023: sobre los criterios orientativos de los colegios de abogados», en M. A. RECUERDA GIRELA, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 1017-1029. Por último, cabe reseñar dos monografías sobre jurisdicción contencioso-administrativa, una específicamente sobre la tutela cautelar en el procedimiento urbanístico, de J. A. CHINCHILLA PEINADO, *Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico: ponderación y garantía del desarrollo sostenible*, Aranzadi, Pamplona, 2024

y otra sobre la inactividad de la Administración tributaria, debida a R. LITAGO LLEDÓ, *La revisión jurisdiccional de la inactividad de la Administración tributaria conforme a los principios de tutela judicial efectiva y buena administración*, Aranzadi, Pamplona, 2024.

3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. Novedades normativas

Durante el último año no se ha producido ninguna reforma normativa relevante desde el punto de vista del régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

3.2. Jurisprudencia destacada

3.2.1. Responsabilidad patrimonial por requisa

En el año 2025 siguen llegando al TS casos derivados de las primeras semanas de la crisis de la covid-19, en los que se reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración por sus actuaciones de intervención sobre la actividad privada protegida por la libertad de empresa. Pero mientras que la mayoría de estos recursos han reclamado un derecho a indemnización por cese de la actividad, por lo general, sin éxito, en las últimas semanas ha llegado un supuesto que, según han reconocido las propias partes, es claramente diferente, pues se trataba de un supuesto de requisa.

La *STS 685/2025, Sala 3.ª, Sección 8.ª, de 14 de febrero, rec. cas. 549/2023, ponente: Sr. D. Carlos Lesmes Serrano*, aborda una reclamación de responsabilidad patrimonial por presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. La reclamación se formula en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a dicha sociedad como consecuencia de la incautación de diversos bienes y materiales en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020. En concreto, el delegado del Gobierno, en fecha 25 de marzo de 2020, acordó: «1. La intervención y requisa de los productos sanitarios mencionados por orden directa del Sr. ministro de Sanidad que ejercita en esta actuación las competencias como autoridad delegada del Gobierno en aplicación del art. 4 del Real Decreto 463/2020. 2. Convalidar todas las actuaciones realizadas por la GC en la intervención de los productos sanitarios realizados en el almacén de la empresa, intervención que se justifica en la excepcionalidad, necesidad inaplazable y urgencia de puesta a disposición del material incautado a favor de la Autoridad Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. 3. Indemnización: la requisa de los bienes muebles presupone un derecho de indemnización para el propietario, conforme a lo previsto en el art. 120 LEF. 4. Duración de la requisa: en

cuanto a la propia naturaleza de los efectos intervenidos, la requisita es definitiva para los bienes fungibles que se consumen en un solo uso, y temporal para el resto de bienes no fungibles por el tiempo indispensable que precise su utilización la Autoridad Sanitaria de Castilla y León».

La reclamación se hacía extensiva frente al acto administrativo de 24 de febrero de 2021, consistente en la desestimación por parte del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Burgos de la solicitud de iniciación de expediente para la determinación del justiprecio de los bienes y derechos, pero esta reclamación era extemporánea y sobre ella no se pronuncia el órgano jurisdiccional.

La Sala tiene claro, de entrada, la peculiaridad del supuesto de hecho, pues nos recuerda que «esta Sala ha tenido ocasión ya de pronunciarse de manera reiterada y uniforme sobre reclamaciones patrimoniales fundadas en las medidas adoptadas por el Real Decreto 463/2020, sirviendo como muestra las Sentencias 1360/2023, de 31 de octubre (rec. 453/2022, sobre hostelería y restauración); 1497/2023, de 21 de noviembre (rec. 646/2022, sobre transporte aéreo); 1554/2023, de 23 de noviembre (rec. 102/2022, sobre comercio en general); 1556/2023, de 23 de noviembre (rec. 469/2022, sobre ocio nocturno); 1628/2023, de 4 de diciembre (rec. 576/2022, sobre locales abiertos al público), o 1733/2023, de 20 de diciembre (rec. 213/2022, sobre transporte de viajeros por carretera), entre otras muchas. No obstante, la presente reclamación dista de las expuestas ya que el perjuicio reclamado no se vincula con las pérdidas económicas por el cierre de actividades sino con la privación de bienes acordada mediante Resolución de 25 de marzo de 2020 del delegado del Gobierno en Castilla y León».

El abogado del Estado, consciente precisamente de esto, intenta llevar el problema al ámbito autonómico y, en este sentido, «señala que mientras en los demás asuntos se está discutiendo si concurren los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, en el presente caso tan solo se trata de determinar cuál es la cuantía (en concepto de justiprecio, compensación o indemnización) que corresponde abonar a favor de la actora y qué Administración debe asumir ese pago, sin que se discuta el derecho de la actora. [...] en este sentido explica que el beneficiario de la requisita no fue el Estado, que ordenó la entrega del material, sino la Comunidad Autónoma, que se ahorró el coste de localizar y proveerse el material incautado y lo utilizó para el desarrollo de sus competencias sanitarias».

Este argumento no puede ser acogido por la Sala, pero al menos es destacable el acuerdo en la concurrencia de un derecho indemnizatorio en favor de la parte recurrente. En primer lugar, es necesario hacer referencia al art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, que prevé expresamente la posibilidad de que, en el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrá acordar medidas como —apdo. b) de dicho precepto— practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. Pero la norma de referencia es sin duda el art. 120 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, que recoge la figura de la requisita.

Prosigue el TS que «nos encontramos, por tanto, con una figura como la requisa que es propia de la institución de la expropiación forzosa pero cuyo procedimiento se remite a las normas sobre responsabilidad patrimonial. Así fue abordado, por ejemplo, en Sentencia de esta Sala de fecha 24 de abril de 1997, recurso 6217/1992 [...]. Se trata, por tanto, de requisas de bienes acordadas “sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta ley”— art. 120— siendo que tal ausencia de las formalidades legales es excusable dado el contexto o situaciones en que se acuerdan tales requisas como son: graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades. La premura o urgencia en su adopción, por tanto, permite tal flexibilidad en la inicial decisión».

Asumido lo anterior, el problema central pasa a ser el de la determinación del justiprecio. En este sentido, el TS parte de la idea de que los preceptos aplicables serán de nuevo el art. 120 LEF, complementado con el art. 43 LEF para la valoración de bienes muebles, reconociendo también que corresponde aplicar el IVA y el premio de afección del 5 por 100. Además, a efectos del cómputo de la indemnización el TS determina que el *dies a quo* debe fijarse en el día siguiente en que se produjo la requisa, aplicando analógicamente las reglas de la expropiación urgente. Cabe subrayar, por cierto, que el TS condena en costas a la Administración demandada, fijando en todo caso la cantidad máxima en 4.000 euros más IVA.

3.2.2. *Día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial*

La STS 282/2024, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 22 de febrero, rec. cas. 5150/2022, ponente: Sr. D. Wenceslao Olea Godoy, resuelve un complejo recurso de casación que tuvo por objeto 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.

El problema concreto era particularmente complejo por cuanto se planteaba en una controversia urbanística en la que la sentencia favorable al reclamante debía ser ejecutada por la Administración local mediante una modificación puntual del PGOU. La estrategia del demandante fue precisamente esperar a que se aprobara el instrumento de planificación urbanística correspondiente para presentar la reclamación de responsabilidad patrimonial, mediante la cual reclamaba indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, en concepto de responsabilidad patrimonial, por imposibilidad de materializar los derechos urbanísticos asignados a unos terrenos de su propiedad. La sentencia de instancia, dictada por el TSJ de la Comunidad Valenciana, rechaza esta reclamación por la anulación del PGOU de 2006, instada y ganada ante el mismo órgano jurisdiccional por el propio recurrente, porque era claramente extemporánea.

Por contra, el recurrente insiste en sus argumentos, explicando por qué no tomó la sentencia anulatoria como referencia del plazo de prescripción para presentar la reclamación administrativa previa de responsabilidad patrimonial, pues «argumenta que tal reclamación no debía formularse en el plazo de un año desde la firmeza de la sentencia por la que se anularon las previsiones del referido instrumento de planificación, sino en la fecha en la que se aprueba la modificación puntual del PGOU que reclasifica y recalifica el suelo de su representada en ejecución de dicha sentencia, pues este fue el primer momento en el que se pudieron conocer con plenitud los aspectos de índole fáctico que constituían el presupuesto para determinar el alcance de la lesión».

En contra del criterio del TSJ, el TS entiende que «debe tenerse en cuenta que, en el caso de autos, esos daños y perjuicios no se anudan a la mera declaración de que los terrenos tenían la condición de solar y, por tanto, que podían ser edificados, sino al tiempo que ha durado esa imposibilidad de acometer la efectiva construcción de las edificaciones que el Plan excluyó y la sentencia reconoció, con el fin de rentabilizar dichas viviendas. [...] En suma, si el fundamento de la pretensión es la demora en poder acometer la edificación de los terrenos y poder rentabilizarlos, es indudable que con la sentencia anulando el Plan no concluía esa demora, concluyó con la plena eficacia de la modificación de 2016. Como conclusión de lo razonado hemos de dar respuesta a la cuestión casacional declarando 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, si 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» (FJ 4.º) y «así pues, si la Modificación del Plan no se lleva a cabo hasta el 10 de octubre de 2016 y la reclamación de responsabilidad tiene entrada en la Administración el mismo día de 2017, la reclamación no estaba prescrita, debiendo casarse la sentencia de instancia en su primero y principal fundamento para la desestimación del recurso».

El resultado, sin embargo, y aún a pesar del reconocimiento del derecho a reclamar en plazo del recurrente, es que se rechaza la pretensión indemnizatoria, entendiendo el TS que el recurrente sí tenía el deber de soportar la limitación de su *ius aedificandi*, por estar recogido en una disposición normativa y por concurrir otros criterios, por ejemplo, ambientales, que hacían razonable la limitación.

3.2.3. *Improcedencia de la reclamación por la Administración de los intereses de demora no previstos en la sentencia penal firme que fija la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones*

La STS 1226/2024, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 8 de julio, rec. cas. 5177/2022, ponente: Sr. D. José María del Riego Valledor, aborda un caso algo peculiar, que no es estrictamente un

caso clásico de responsabilidad patrimonial, sino de reclamación de responsabilidad por la Administración en un supuesto de fraude de subvenciones, que contaba ya con sentencia penal firme. En concreto, la cuestión casacional planteaba lo siguiente: «Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar, de conformidad con el art. 308.7 CP y el art. 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como del resto de normativa invocada por la parte recurrente, y cuando ha habido una previa sentencia penal que ha fijado la responsabilidad derivada del delito de fraude de subvenciones en el importe de las cantidades defraudadas, sin incluir intereses de demora desde su devengo, si la Administración debe ceñirse a solicitar el reintegro por la cantidad fijada en el proceso penal, o si puede reclamar también los intereses de demora de la cantidad a reintegrar».

Resuelve esta cuestión el TS determinando que: «Cuando ha habido una previa sentencia penal firme que ha fijado la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones, en un proceso penal en el que la Administración ha intervenido como acusación particular ejerciendo la acción civil derivada de delito, sin reserva de acciones para ejercitarlas en un proceso posterior, lo resuelto en la sentencia penal condenatoria en cuanto a la responsabilidad civil derivada del delito resulta vinculante para la Administración, que ya no podrá reclamar en un proceso posterior una indemnización superior o unos intereses de demora que, pudiendo hacerlo, no reclamó en el proceso penal».

3.2.4. *Responsabilidad patrimonial del Estado legislador*

Como todos los años, no puede faltar una sentencia sobre responsabilidad patrimonial del legislador por declaración de inconstitucionalidad de una ley tributaria. La *STS 185/2024, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 2 de febrero, rec. cas. 43/2023, ponente: Sr. D. Carlos Lesmes Serrano*, resuelve un recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución del Consejo de Ministros, de 15 de noviembre de 2022, que desestimaba varias solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la *STC 182/2021*, de 26 de octubre, en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. El citado Acuerdo señala que el principio de responsabilidad patrimonial del Estado legislador en los casos de declaración de inconstitucionalidad de una ley admite excepciones, con cita de la Sentencia 1620/2019, de 21 de noviembre, del TS, cuando circunstancias singulares, de clara y relevante entidad, podrían, como hipótesis no descartable, llegar a explicar y justificar una afirmación contraria, que aseverara que el perjudicado tuviera el deber de soportar el daño, retomando por tanto un argumento que ya nos resulta familiar, porque lo hemos visto también en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por declaración de nulidad de reglamentos.

El TS, sin embargo, aclara de forma fundamental que «es claro que la *STC 182/2021* no ha establecido ninguna limitación de efectos en relación con la responsabilidad patri-

monial del Estado legislador y es doctrina reiterada de este Tribunal (desde la Sentencia del Pleno de la Sala 3.^a de 2 de junio de 2010, rec. núm. 588/2008) que no constituye obstáculo para ejercitar una acción de responsabilidad patrimonial del Estado por actos del legislador declarados inconstitucionales la circunstancia de que los actos generadores del daño (liquidaciones tributarias, en el caso) sean firmes, ni siquiera si gozan de la eficacia de la cosa juzgada, siempre que tales actos hayan fundamentado la decisión administrativa productora del perjuicio [...] si lo que excluye la cosa juzgada es, tal y como dice el art. 222.1 LEC, un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en que aquella se produjo, no es ese efecto de exclusión el que producen aquellos arts. 161.1.a) CE y 40.1 LOTC para el posterior proceso de reclamación de responsabilidad, pues no es esa situación de identidad de objeto la existente entre este y el anterior. Mantenemos pues el criterio reiterado en la controvertida jurisprudencia que iniciaron aquellas Sentencias de 29 de febrero, 13 de junio y 15 de julio de 2000, que afirma que la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada derivada de la sentencia que hizo aplicación de la ley luego declarada inconstitucional, y que dota por tanto de sustantividad propia a dicha acción» (FJ 6.º); «en cuanto a la antijuricidad del daño, como se señaló en nuestra Sentencia de 21 de noviembre de 2019, rec. 86/2019, en los casos en que el título de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador lo es la posterior declaración de inconstitucionalidad de la ley o norma con fuerza de ley cuya aplicación irrogó el perjuicio, debe imponerse como regla general o de principio la afirmación o reconocimiento de la antijuricidad de este, pues si tiene su origen en esa actuación antijurídica de aquel, constatada por dicha declaración, solo circunstancias singulares, de clara y relevante entidad, podrían, como hipótesis no descartable, llegar a explicar y justificar una afirmación contraria, que aseverara que el perjudicado tuviera el deber jurídico de soportar el daño» (FJ 7.º1).

El caso, sin embargo, se resuelve con su desestimación en el FJ 8.º, debido a la insuficiencia probatoria por la parte demandante de la vulneración, en su caso, del principio de capacidad económica, pues «aunque de una declaración de inconstitucionalidad puede extraerse la presunción de la antijuricidad de los daños derivados de los actos de aplicación, lo cierto es que tal presunción no es absoluta y puede ser desvirtuada por las circunstancias que concurren en el caso concreto, como aquí acontece. No existe, pues, el automatismo pretendido por la parte actora».

3.3. Contribuciones doctrinales

En 2024 seguimos encontrando contribuciones importantes en la doctrina jurídico-administrativa española sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. En primer lugar, preocupa la dimensión internacional que, innegablemente, ha adquirido la responsabilidad patrimonial. En este contexto se sitúan estudios como el de A. SÁNCHEZ LAMELAS, «Los dictámenes de los comités de expertos de Naciones Unidas y la responsabilidad del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 224,

2024, pp. 213-241, el de M. T. ACOSTA PENCO, «Responsabilidad patrimonial en casos de actuaciones conjuntas entre agencias europeas y Estados miembros», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 118, 2024, pp. 117-163, y como cierre dos libros, A. SÁNCHEZ LAMELAS, N. RUIZ PALAZUELOS, F. COSTAGLIOLA y L. MARTÍN REBOLLO (pr.), *La responsabilidad patrimonial del Estado y el impacto del Derecho Internacional: los dictámenes de los comités de expertos, un estudio desde el Derecho Administrativo español, francés e italiano*, Atelier, Barcelona, 2024, y J. BARCELONA LLOP y D. A. CUESTA BÁRCENA, *Indemnización y responsabilidad patrimonial del Estado en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Atelier, Barcelona, 2024.

Por lo demás, interesa la intersección de problemas clásicos del Derecho administrativo con la responsabilidad patrimonial, y un buen ejemplo es el preciso estudio de J. C. LAGUNA DE PAZ, «Cambio normativo, retroactividad y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 69-102. También se plantea si la responsabilidad patrimonial está a las puertas de un cambio, que no termina de vislumbrarse pero que quizá se atisba en J. R. FUENTES I GASÓ, «¿Una nueva era en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas?», en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.) y M. C. RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO (col.), *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*, Colex, Madrid, 2024, pp. 341-382.

Por descontado, la crisis de la covid-19 tiene todavía protagonismo doctrinal, así en V. GARRIDO MAYOL, «La responsabilidad patrimonial como consecuencia de la crisis sanitaria por el covid-19», en V. GARRIDO MAYOL y J. M. MARTÍNEZ OTERO (dirs.), *Estado autonómico y derechos fundamentales en la era post-coronavirus*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 371-412; A. CODES CALATRAVA y P. GUTIÉRREZ SERRANO, «Responsabilidad patrimonial del estado legislador por cierre de establecimiento durante la pandemia de la covid-19», en M. A. RECUERDA GIRELA, *Anuario de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 677-691. Parece inevitable también que se hable de la responsabilidad patrimonial en el urbanismo, como en M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, «Supuestos de responsabilidad patrimonial vinculados al otorgamiento de licencias declaradas nulas», en J. M. DOMÍNGUEZ BLANCO y M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ (dirs.), *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2024, o sobre su relación con la contratación pública en A. GALÁN GALÁN, «Responsabilidad patrimonial por daños causados como consecuencia del funcionamiento de los tribunales administrativos de recursos contractuales», en M. VILALTA REIXACH, R. GRACIA RETORTILLO y A. GALÁN GALÁN (coords.), *Hacia un mejor control de la contratación pública local: los tribunales administrativos de recursos contractuales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2024, pp. 153-190. Por supuesto, no falta tampoco el análisis sectorial, que nos aportan a título de ejemplo J. MORENO-ALEMÁN, I. BOJ ALBARRACÍN, C. GONZÁLEZ CARRASCO y N. M. GARRIDO CUENCA, *Claves actuales de la responsabilidad patrimonial sanitaria*, Dykinson, Madrid, 2024. Interesa sobre todos estos temas conocer de primera mano la posición del TS, que nos expone W. OLEA GODOY, «Posición actual del Tribunal Su-

premo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en materia de responsabilidad patrimonial», en M. J. HERRADOR GUARDIA (dir.), *Daño y resarcimiento*, Sepín, Madrid, 2024, pp. 153-185. Existe además una línea de pensamiento que busca los puntos de contacto con el Derecho civil, con resultados importantes, como demuestran R. BLÁZQUEZ MARTÍN, «La responsabilidad patrimonial de la Administración sometida a aseguramiento. La perspectiva civil de un terreno fronterizo», en M. J. HERRADOR GUARDIA (dir.), *Daño y resarcimiento*, Sepín, Madrid, 2024, pp. 429-455, y C. ROMERO REY, «Responsabilidad patrimonial de la Administración, contrato de seguro y acción directa. Un enfoque administrativista», en M. J. HERRADOR GUARDIA (dir.), *Daño y resarcimiento*, Sepín, Madrid, 2024, pp. 459-480.

También cabe destacar, igualmente, la lectura de una tesis doctoral en la materia, la debida a M. M. SÁNCHEZ GARCÍA, *La inversión de la carga de la prueba en la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria*, Tesis doctoral dirigida por Ricardo Rivero Ortega (dir. tes.). Universidad de Salamanca (2024).

Como obras de conjunto, es indispensable mencionar aquí dos trabajos de referencia, tanto sobre la responsabilidad patrimonial en general, el ya clásico de G. DOMÉNECH PASCUAL y L. MEDINA ALCOZ, «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas», en F. VELASCO CABALLERO y M. M. DARNACULLETA I GARDELLA (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 801-832, y en el contexto del Derecho local, en particular, J. A. CHINCHILLA PEINADO, «Expropiación y responsabilidad patrimonial (act. 2024)», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local (act. 2024)*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 635-671.

