

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA

TOMÀS FONT I LLOVET  
ALFREDO GALÁN GALÁN  
ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ  
FRANCESC RODRÍGUEZ PONTÓN  
JOAQUÍN TORNOS MAS  
Universidad de Barcelona

## *Cómo citar/Citation*

Font i Llovet, T., Galán Galán, A., Peñalver i Cabré, A.,  
Rodríguez Pontón, F. y Tornos Mas, J. (2024).  
Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa.  
*Revista de Administración Pública*, 224, 333-356.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.12>

## SUMARIO

---

I. LA LLAMADA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL. EL RECURSO DE CASACIÓN FRENTE A LOS AUTOS DE EJECUCIÓN DE LOS AUTOS QUE HOMOLOGAN EL ACUERDO TRANSACCIONAL. II. LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS DICTADOS EN APLICACIÓN DE UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL: EL TRIBUNAL SUPREMO CAMBIA SU DOCTRINA: 1. Las liquidaciones del IIVTNU en situaciones inexpresivas de aumento de valor. 2. La nulidad de pleno derecho es la regla general. 3. El «nuevo» supuesto de nulidad de pleno derecho y la revisión de oficio. 4. Alcance temporal de la nulidad en virtud de la STC 59/2017. 5. Los límites de la revisión de oficio de liquidaciones nulas de pleno derecho en virtud de la STC 59/2017. III. FALTA DE MOTIVACIÓN DE SENTENCIAS DICTADAS EN CASOS SIMILARES CON RESOLUCIONES DISTINTAS, VULNERACIÓN DEL CEDH Y REVISIÓN DE SENTENCIA FIRME: 1. Introducción. 2. El fondo del asunto: soluciones dispares en situaciones similares con falta de explicaciones y vulneración del art. 6.1 CEDH. 3. Algunas consideraciones en el marco de ciertos antecedentes y apuntes sobre cuestiones relevantes. IV. UN PASO MÁS EN EL RETROCESO DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA DEFENSA DE INTERESES COLECTIVOS.

---

## I. LA LLAMADA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL. EL RECURSO DE CASACIÓN FRENTE A LOS AUTOS DE EJECUCIÓN DE LOS AUTOS QUE HOMOLOGAN EL ACUERDO TRANSACCIONAL

El interés por la llamada mediación intrajudicial está creciendo en los últimos años. Desde la Recomendación (2001) 9 de 5 de septiembre del Comité de Ministros de los Estados miembros de la UE sobre maneras alternativas de resolución de los litigios entre la administración y las partes privadas, en la que se recomienda a los gobiernos de los Estados miembros que traten de recurrir al uso de formas alternativas de resolver los conflictos entre las autoridades administrativas y las partes privadas, la mediación ha pasado a ocupar un lugar preferente dentro de las vías alternativas. Pero dentro de la mediación, como forma de resolver conflictos, debe diferenciarse la mediación administrativa y la que puede llevarse a cabo dentro del proceso judicial. En este segundo caso la mediación no es una alternativa al proceso, sino una forma alternativa de finalizar el proceso.

Bajo el impulso de la Fundación Valsaín y el Consejo General del Poder Judicial se han aprobado, con la colaboración de los órganos judiciales, protocolos de actuación. Según nuestros datos se han puesto en marcha programas piloto en relación a la mediación intrajudicial en el seno del proceso contencioso administrativo en Canarias, Valencia, Burgos, Valladolid y Barcelona. Merece ser destacado el Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa, elaborado por el grupo de expertos/as en la jurisdicción contencioso administrativa, que fue aprobado por el Pleno del CGPJ el 26 de junio de 2011. También es relevante la creación de la asociación europea GEMME, Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación.

Pero el marco normativo dentro del que poder llevar a cabo esta mediación intrajudicial en el orden contencioso administrativo, sigue limitado en nuestro país a lo dispuesto en los arts. 77 y 113 de la Ley jurisdiccional. El art. 77 establece que:

1. En los procedimientos en primera o única instancia, el juez o tribunal, de oficio o a solicitud de parte, una vez formuladas la demanda y la contestación, podrá someter a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad.

Los representantes de las Administraciones públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos.

2. El intento de conciliación no suspenderá el curso de las actuaciones salvo que todas las partes personadas lo soliciten y podrá producirse en cualquier momento anterior al día en que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia.

3. Si las partes llegan a un acuerdo que implique la desaparición de la controversia, el Juez o Tribunal dictará auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

4. En todo caso, las actuaciones previstas en este artículo podrán llevarse a cabo por medios electrónicos.

Por su parte el art. 113 dispone que:

1. Transcurrido el plazo de ejecución que se hubiere fijado en el acuerdo a que se refiere el art. 77.3, cualquiera de las partes podrá instar su ejecución forzosa.

2. Si no se hubiere fijado plazo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo, la parte perjudicada podrá requerir a la otra su cumplimiento y transcurridos dos meses podrá proceder a instar su ejecución forzosa.

Una regulación breve e imprecisa, como ha puesto de relieve Santamaría Pastor en su comentario al art. 77 de la LJCA<sup>1</sup>. Nótese además que el citado precepto habla de transacción y conciliación, figuras relacionadas con la mediación, pero diversas. No obstante esto, doctrina y jurisprudencia se refieren al art. 77 como un supuesto de mediación intra judicial.

Esta regulación breve e imprecisa plantea muchos problemas en el momento de su aplicación (de ahí la aprobación de protocolos y guías de actuación). No es objeto de este breve comentario jurisprudencial analizar esta rica problemática. Pensemos, por ejemplo, en la cuestión, ya resuelta por la jurisprudencia, relativa a si la mediación intrajudicial podía aplicarse en la fase de ejecución de sentencia. El conocido auto de 8 de febrero de 2019, del TSJ de Galicia, parece haber sentado las bases para admitir esta posibilidad.

Pero existen otros problemas, como el que ha abordado la Sentencia del Tribunal Supremo 319/2024, rec. 4119/2022, de 23 de enero de 2024, objeto de este breve comentario. Los hechos, expuestos de forma sucinta, eran los siguientes. Adoptado un acuerdo transaccional en materia urbanística, que fue homologado por la sala, la parte privada presentó posteriormente escritos promoviendo sendos incidentes de ejecución, al amparo del art. 113 de la LJCA, con el fin de lograr que la administración llevara a efecto lo acordado, acuerdo en virtud del cual se puso fin al recurso. Dos autos del TSJ de las Islas Baleares estiman los incidentes de ejecución. En este momento la Administración autonómica interpuso recurso de casación frente a los Autos de ejecución del acuerdo transaccional adoptados por el TSJ de las Islas Baleares. Pues bien, la admisión o no de este recurso es lo que suscitó una primera cuestión de interés casacional. La cuestión es la siguiente:

---

<sup>1</sup> J. Santamaría Pastor, *La ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, Comentario*. Madrid: Iustel, 2010, págs. 768-778.

Determinar si son susceptibles de recurso de casación los autos identificados en el art. 87.1 de la Ley de la Jurisdicción, recaídos en ejecución de auto judicial que homologa acuerdo transaccional, alcanzado en el proceso y que pone fin al mismo, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquel o que contradigan los términos del acuerdo que se ejecuta; y para el supuesto de confirmarse su recurribilidad en casación».

En efecto, la escasa regulación de la mediación intra judicial plantea el problema de si es o no posible aplicar el art. 87 de la ley jurisdiccional, según el cual

[...] también son susceptibles de recurso de casación los siguientes autos dictados por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, con la misma excepción e igual límite dispuestos en los apdos. 2 y 3 del artículo anterior: c) Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta.

Nada dice de los autos recaídos en ejecución de un acuerdo transaccional por el que pone fin a un proceso contencioso. Ante este silencio surgen las dudas que trata de resolver el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo dice que:

[...] el apdo. c) del precepto-art. 87,1-, dedicado a los autos dictados en fase de ejecución, se refiere únicamente a los autos recaídos en ejecución de «sentencia» y el auto del que aquí tratamos se dicta en ejecución, no de una sentencia, sino de otro auto, ya que la resolución que se dicta en aprobación de un acuerdo transaccional que pone fin al proceso reviste la forma de auto, pues así lo dice el art. 77.3 LJCA, como, por lo demás, es común a la mayoría de las formas de terminación anormal del proceso.

Expuesto el problema, el Tribunal concluye que sí es susceptible de casación el auto dictado en ejecución de un acuerdo transaccional, y para ello construye una doctrina de interés según la cual debe diferenciarse entre la transacción de las partes, y el acuerdo de homologación judicial, homologación judicial que confiere carácter procesal al acuerdo que pone fin al proceso. Así, dice el Tribunal que:

[...] si bien la transacción judicial tiene en origen un sustrato consensual o negocial (art. 1809 CC), su aprobación u homologación judicial le confiere un carácter procesal como acto que pone fin al proceso (art. 77.3 LJCA), dotado de fuerza de cosa juzgada y con el efecto de hacer posible su ejecución como si se tratara de una sentencia (art. 1816 CC, art. 415.2 LEC y art. 113 LJCA).

Y este efecto, el de la ejecución forzosa, es exclusivo de la transacción judicial y no es posible atribuirlo a la transacción extrajudicial, precisamente, porque

carece de esta aprobación judicial que es la que le dota de fuerza ejecutiva. Establece el art. 1816 CC que «la transacción tiene para las partes la autoridad de la cosa juzgada; pero no procederá la vía de apremio sino tratándose del cumplimiento de la transacción judicial», y el art. 415.2 LEC dice que:

El acuerdo homologado judicialmente surtirá los efectos atribuidos por la Ley a la transacción judicial y podrá llevarse a efecto por los trámites previstos para la ejecución de sentencias y convenios judicialmente aprobados. Dicho acuerdo podrá impugnarse por las causas y en la forma que se prevén para la transacción judicial.

Se diferencia así claramente la transacción administrativa de la transacción judicial. Si el acuerdo se lleva a efecto dentro del proceso y es homologado por el juez o tribunal, este acuerdo hace posible su ejecución como si se tratara de una sentencia. Y es que la transacción judicialmente aprobada constituye una forma de terminación anormal del proceso que, en virtud de su aprobación judicial, es susceptible de su ejecución por la vía de la ejecución de las sentencias y por ello este auto de ejecución puede ser susceptible de casación en los términos del art. 87,1-3 de la LJCA. La conclusión es clara:

[...] si lo válidamente pactado en el acuerdo transaccional, tras su aprobación judicial, es susceptible de cumplimiento forzoso precisamente debido a esa aprobación judicial y conforme a los mismos trámites previstos en la ley para la ejecución de las sentencias, a los que expresamente se remite el art. 113 LJCA, parece razonable entender que las resoluciones judiciales que se dicten en el curso de esa ejecución puedan acceder a la casación en los mismos términos que las que se dicten en ejecución de las sentencias ya que lo que se ejecuta, insistimos, no es el acuerdo transaccional, sino la resolución judicial que con su aprobación puso fin al proceso y que opera como verdadero título ejecutorio. (JT)

## **II. LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS DICTADOS EN APLICACIÓN DE UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL: EL TRIBUNAL SUPREMO CAMBIA SU DOCTRINA**

### **1. LAS LIQUIDACIONES DEL IIVTNU EN SITUACIONES INEXPRESIVAS DE AUMENTO DE VALOR**

El Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), la clásica Plusvalía, ha suscitado en los últimos años una conflictividad jurídica ampliamente conocida. Baste recordar ahora la declaración de inconstitucionalidad y nulidad parcial de su regulación en la Ley de Haciendas Locales por la STC 59/2017, solo en la medida en que se gravaran situaciones

inexpresivas de incremento de valor, y la posterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad con plenitud y sin condicionamientos por la STC 182/2021.

Esta última sentencia estableció claramente sus efectos temporales, delimitando aquellas situaciones consolidadas que no permitían su revisión en base a dicha sentencia. No hizo lo mismo la primera sentencia, la 59/2017, lo que dio lugar a una multitud de procedimientos para obtener la devolución de lo pagado. Entre ellos, la revisión de oficio de las liquidaciones firmes por alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 217.1 de la Ley General Tributaria, en todo similar al art. 47.1 LPAC.

Ante estas pretensiones, el Tribunal Supremo había mantenido hasta ahora que no era posible declarar la nulidad de pleno derecho de tales liquidaciones firmes en base a las causas de nulidad previstas en dicho artículo ya que la situación no encajaba en ninguno de tales supuestos, y por tanto tampoco en el supuesto del apdo. g) del precepto citado: «cualquier otro [supuesto] que se establezca expresamente en una disposición de rango legal». (STS 436/2020, de 18 de mayo y otras que le siguieron).

La Sentencia 339/2024, de 28 de febrero, Sección 2ª, ponente Rafael Tolezano (ECLI:ES:TS:2024:941), ha venido a cambiar totalmente aquella posición, y así lo declara expresamente. La sentencia se demora en amplias consideraciones que requieren un estudio más detallado que el que puede hacerse en esta breve reseña. Ahora nos limitamos a un comentario de urgencia.

El supuesto de hecho parte de una transmisión efectuada en el año 2016 con una manifiesta pérdida de valor, que nadie discute, y liquidada ese mismo año, antes, pues, de la STC 59/2017. En 2019, el contribuyente presentó ante el Ayuntamiento una solicitud de revisión de oficio de la liquidación alegando su nulidad de pleno derecho en virtud de la STC 59/2017, e invocó las causas de nulidad de las letras c) —falta absoluta de procedimiento— y e) —acto de contenido imposible— del art. 217.1 LGT. En 2022 —después ya de la STC 182/2021— la solicitud de revisión de oficio fue inadmitida por el ayuntamiento. Esta resolución es la que es objeto de recurso contencioso administrativo. Ese mismo año el juzgado estima el recurso por entender que la jurisprudencia del TS contraria a la revisión de oficio había sido corregida por otra STC posterior, la STC 108/2022 de 26 de septiembre.

El ayuntamiento interpuso recurso de casación, cuyo auto de admisión delimita que:

[...] la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: Reafirmar, completar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia en virtud de la cual la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017, de 11 de mayo, no determina que las liquidaciones del IIVTNU, giradas con anterioridad y que hubieran ganado firmeza en vía administrativa, incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el art. 217.1, letras a), e), f) y g), de la LGT, todo ello a la luz de la STC 108/2022, de 26 de septiembre.

## 2. LA NULIDAD DE PLENO DERECHO ES LA REGLA GENERAL

A la vista de la delimitación de la cuestión casacional, la STS de 28 de febrero de 2024 que ahora reseñamos centra inicialmente su atención en la citada STC 108/2022, de 26 de septiembre, que, debe notarse, había sido dictada en un proceso de amparo. Es desde esta óptica, la del derecho a la tutela judicial efectiva, como deben entenderse sus pronunciamientos sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la regulación legal del IITVNU sobre los actos dictados en su aplicación, y que el TS recoge con todo detalle.

Basta señalar ahora que el TS concluye en este punto que «la STC 108/2022, de 26 de septiembre, tiene relevancia en tanto que remarca un elemento de análisis que, por otra parte, resulta obvio, y es que la ausencia de limitación de efectos en la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la STC 59/2017 no es fruto del olvido, ni carece de significado, antes bien, que en ausencia de pronunciamiento sobre limitación de efectos debe regir, necesariamente, la regla general de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad que deriva de la Constitución y de la LOTC, regla que impone, como explica la STC 108/2022 que:

[...] [c]uando se declara la inconstitucionalidad y nulidad de una disposición legal, «el respeto a la Constitución debe regir en todo momento» ( STC 70/2022, de 2 de junio, FJ4), «lo que presupone la existencia de cauces de revisión» para lograr eliminar, en atención a lo querido por el art. 40.1 LOTC , todo efecto de la norma declarada inconstitucional (en sentido parecido, aunque respecto de las sanciones, SSTC 150/1997, de 29 de septiembre, FJ 5, y 39/2011, de 31 de marzo, FJ 5).

Es este un punto crucial en la interpretación de la Constitución y de la LOTC. Apoyándose en la STC 108/2022, ahora el Tribunal Supremo, rectificando su anterior doctrina, entiende que según el art. 40.1 LOTC, la declaración de inconstitucionalidad de una ley al impedir revisar únicamente los procesos fenecidos con valor de cosa juzgada (aparte de los supuestos sancionatorios favorables), en realidad está *obligando* a que los cauces para revisar todos los otros actos dictados en aplicación de la ley deben interpretarse, de acuerdo con la Constitución, de manera tal que sean efectivos para obtener dicha revisión cuando la misma se plantee.

Dice claramente la STS:

La declaración de inconstitucionalidad, tal y como quiere el art. 161.1º a) y el art. 164.1 CE, tiene efectos *ex tunc* y el efecto que acarrea es, con carácter general, el de la nulidad, tal y como precisa el art. 39.1 LOTC. [Pero atención, me permito precisar que este artículo se refiere a la nulidad de los preceptos legales declarados inconstitucionales]. Nulidad con efectos *ex tunc* que no tiene más límites que la intangibilidad de las situaciones resueltas por sentencias firmes con fuerza de cosa

juzgada que hubieren hecho aplicación de la norma inconstitucional, y las limitaciones que pudiera introducir la sentencia que declare de inconstitucionalidad que, en el caso de la STC 59/2017, son inexistentes. Es a partir de esta premisa como debe ser interpretado el conjunto del ordenamiento jurídico (FJ 10).

Como puede verse, el Tribunal Supremo no solo asume una interpretación de la LOTC «conforme a la Constitución», sino una interpretación directa de la Constitución:

El mandato del art. 161.1º a) en relación al art. 164.1, ambos de la CE, no requiere, ya lo hemos dicho, de desarrollo normativo alguno, y, desde luego, no admite que ninguna ley limite los efectos de la inconstitucionalidad queridos por la Constitución, y desde luego los arts. 39.1 y 40.1 LOTC no lo hacen. Por tanto, no cabe sostener una interpretación jurisprudencial que condujera al resultado de limitar aquello que la Constitución impone, y por ello, cuando el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de una ley y al mismo tiempo no determina nada sobre los efectos temporales de esa declaración, la regla aplicable es la retroactividad, la remoción de efectos, y ese efecto se reconduce a la categoría de nulidad.

El Tribunal Supremo insiste una vez más en que «lo que resulta incuestionable es que el efecto general que quiere la Constitución para la declaración de inconstitucionalidad de una norma es, explícitamente, la privación de efectos de la misma desde el momento mismo del inicio de su aplicación, salvo determinados límites ya expuestos. Y ese efecto se corresponde con la categoría de la nulidad de pleno derecho de la legislación administrativa y tributaria».

En definitiva, al predicar con carácter general los efectos *ex tunc* de la nulidad de la ley, el TS predica asimismo la nulidad de todos los actos dictados en aplicación de la misma. Pero, claro, entonces habrá que revisar, valga la redundancia, la revisión de oficio.

### 3. EL «NUEVO» SUPUESTO DE NULIDAD DE PLENO DERECHO Y LA REVISIÓN DE OFICIO

El Tribunal Supremo desciende entonces a la interpretación de la regulación de la revisión de oficio en la legislación tributaria, y lo hace con una curiosa argumentación *a contrario sensu*:

Lo que en ningún caso establece el art. 217.1 LGT es que los actos firmes tributarios que hubieren aplicado una norma declarada inconstitucional queden excluidos del cauce de la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho. Por tanto, los distintos motivos que establece para conseguir la remoción de los actos nulos, y en particular el del apdo. g), se han de interpretar bajo el mandato de alcanzar el pleno cumplimiento de los efectos queridos por la Constitución para las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma».

Y corrobora, en fin: «Es la legislación ordinaria la que ha de ser interpretada desde los mandatos y exigencias de la Constitución y no a la inversa.

A la vista de lo anterior, y para hacer efectiva la declaración de la nulidad de las liquidaciones ya firmes, el TS pasa a interpretar los supuestos de nulidad de los actos administrativos, y en concreto el de la letra g) del art. 217.1 LGT (idéntico al de la misma letra del art. 47.1 LPAC): «Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley». Para ir directos a la consecuencia que extrae el TS, señalo ya que este concluye que:

[...] los arts. 39.1 y 40.1 LOTC contienen ese mandato positivo que ya impone la propia Constitución en sus arts. 161.1º a) en relación al 164.1, de remoción de los efectos de una norma declarada inconstitucional y comportan la consideración de nulos de pleno derecho para los actos de aplicación de aquella norma inconstitucional, *y que estos preceptos legales constituyen una vía suficiente, esto es, son la norma expresa a que se remite el art. 217.1.g) LGT, para aplicar el cauce de la revisión de tales actos nulos de pleno derecho por razón de la inconstitucionalidad de la norma de cobertura*, con los efectos que prevé el art. 217 LGT.

A partir de esta consideración, la doctrina jurisprudencial que establece la STS de 28 de febrero de 2024 es que a las liquidaciones firmes que hubieran determinado una ficticia manifestación de capacidad económica, y sometido a gravamen transmisiones de inmuebles en las que no existió incremento del valor de los terrenos, se les traslada la nulidad de los preceptos del TRLHL declarada por la STC 59/2017, y pueden ser objeto de revisión de oficio a través del procedimiento previsto en el art. 217 de la Ley General Tributaria, por resultar de aplicación el apdo. g) del apdo. 1, en relación con lo dispuesto en los arts. 161.1.a) y 164.1 CE y 39.1 y 40.1 LOTC, todo ello con el límite de la cosa juzgada.

Como hemos indicado, con esta doctrina jurisprudencial el TS revisa y modifica la establecida en su Sentencia de 18 de mayo de 2020, 435/2020 y las demás que la reiteran.

No dejo de observar que la sentencia, por un lado, expresa la honestidad del Tribunal al rectificar su doctrina, y también al reconocer que la doctrina de la STC 108/2022 que se le plantea en la casación para nada se refiere a los procedimientos de revisión de oficio por causas de nulidad de pleno derecho. Lo cierto es que la falta de tutela judicial efectiva que se la había provocado al recurrente en amparo, y que motiva la STC 108/2022, se debía a estrictos errores judiciales en la calificación de los procedimientos seguidos, que nada tienen que ver con la doctrina que luego asume el Supremo sobre la revisión de oficio y establece con carácter general.

Tal vez la sentencia, por otro lado, también denota un cierto deslumbramiento por la ocasión propicia que se le ofrece para establecer doctrina no ya casacional sino cuasi constitucional. En cambio, creo que no otorga suficiente relieve al dato de la cuidada precisión de los efectos de la sentencia efectuada por

la STC 182/2021. En definitiva, viene a decirse que, si el TC no establece claramente los efectos de sus sentencias de inconstitucionalidad, ya los establecerá el Tribunal Supremo.

Nótese asimismo que la interpretación constitucional del art. 217.1, g) LGT (y 47.1, g) LPAC) que realiza el TS le lleva también a entender que la exigencia legal de que el supuesto de nulidad esté establecido *expresamente* en una ley incluye también el supuesto de que esté *implícitamente* así establecido, como es lo que sucede con el art. 40.1 LOTC. En virtud de su propia interpretación de la Constitución y de la LOTC, el TS se cuida de subrayar que esta es la norma *expresa* a que se remite el art. 217.1, g) LGT.

#### 4. ALCANCE TEMPORAL DE LA NULIDAD EN VIRTUD DE LA STC 59/2017

Como puede apreciarse, la trascendencia de la anterior conclusión es de gran calado, con inusitados efectos expansivos tanto en el ámbito tributario como en otros ámbitos de la legislación administrativa. Baste pensar en la declaración de inconstitucionalidad de las leyes urbanísticas y ambientales y la situación de las licencias concedidas u órdenes de ejecución dictadas a su amparo, en caso de anulación de la norma legal que les dé cobertura. En realidad, se está incitando al Tribunal Constitucional a delimitar cada vez con mayor precisión los efectos de sus propias sentencias declarativas de inconstitucionalidad de las leyes. Ciertamente, así lo hizo la STC 182/2021, como se ha dicho, estableciendo las situaciones consolidadas no susceptibles de revisión, pero el TS se cuida de subrayar como dichos límites se refieren a la invocación de la anulación de los preceptos del TRLHL declarada por la propia STC 182/2021, dejando la puerta abierta a seguir invocando la STC 59/2017 —situaciones inexpressivas de riqueza— para la revisión de oficio de las liquidaciones tributarias.

Surge entonces la necesidad de delimitar cuál es el alcance temporal y material de la aplicación efectiva de la doctrina jurisprudencial señalada sobre la revisión de oficio por la causa de nulidad indicada.

Una primera reflexión se refiere al alcance temporal de la doctrina sentada por el TS: ¿hasta cuándo alcanza la posibilidad de revisión de oficio por la causa de nulidad del art. 217.1, g) LGT? ¿Se refiere solo a liquidaciones anteriores a la STC 59/2017, como era el supuesto de hecho que dio origen a la STS de 28 de febrero de 2024?

A este respecto, cabe resaltar que la cuestión de interés casacional objetivo establecida en el auto de admisión del recurso se circunscribe a las *liquidaciones giradas con anterioridad* a la STC 59/2017 y que hubieran ganado firmeza en vía administrativa (hay que entender, también, *antes* de dicha STC). También el supuesto de hecho que dio lugar a la STC 108/2022, dictada en recurso de amparo, que motiva la casación, se refería a una autoliquidación de una transmisión realizada en 2014 y cuya rectificación se solicitó a las tres semanas de haberse dictado la STC 59/2017.

Es ciertamente posible defender esta interpretación, en la medida que estas eran las situaciones que después de conocerse la STC 59/2017 ya no podían ser revisadas por los cauces ordinarios de recurso, solicitud de rectificación de autoliquidaciones o de devolución de ingresos indebidos, y aquí es donde se produciría una situación de indefensión. Mientras que las que no eran firmes al momento de dictarse la STC podían perfectamente ser revisadas por las vías ordinarias. Así lo están entendiendo diversos órganos jurisdiccionales que sostienen que lo establecido en la STC 108/2022 y en la actual STS de 28 de febrero de 2024 solo son de aplicación a liquidaciones que hubieran advenido firmes *antes* de la STC 59/2017.

Es cierto que la doctrina jurisprudencial fijada en la STS de 28 de febrero de 2024 no es literalmente tan explícita, pero esta debe interpretarse en congruencia con la cuestión casacional planteada. Así, cuando señala —y destaco lo relevante— que «la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1 y 107.2.a) y 110.4 de la LHL, efectuada por la STC 59/2017, de 11 de mayo, traslada los efectos de nulidad de estas normas inconstitucionales a las liquidaciones tributarias *firmes* por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que, *con aplicación de dichas normas inconstitucionales*, hubieran determinado una ficticia manifestación de capacidad económica, y sometido a gravamen transmisiones de inmuebles en las que no existió incremento del valor de los terrenos», parece claro que al aludir a *liquidaciones ya firmes que han aplicado la norma declarada inconstitucional*, significa que se trata de liquidaciones firmes anteriores a la STC 59/2017.

## 5. LOS LÍMITES DE LA REVISIÓN DE OFICIO DE LIQUIDACIONES NULAS DE PLENO DERECHO EN VIRTUD DE LA STC 59/2017

La segunda reflexión atañe a la posible aplicación (supletoria *ex* disposición adicional primera, 2, a) LPAC) de los límites al ejercicio de las facultades de revisión de oficio que establece el art. 110 LPAC, en cuya virtud: «Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

Tanto la STC 108/2022 como esta STS de 28 de febrero de 2024 podrían ser la espoleta para despertar un furor revisionista de las liquidaciones de plusvalía por transmisiones sin incremento de valor que se retrotraiga al momento de la aprobación del art. 107 TRLHL anulado por la STC 59/2017. El equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica, y otros principios del ordenamiento, que plantea todo procedimiento de revisión de oficio, para el que en principio no hay límite de tiempo, otorga un juego especial a la figura de los límites para su ejercicio. La doctrina legal de los órganos consultivos y la jurisprudencia al respecto han ido evolucionando, no siempre

de forma lineal, y ahora surge una nueva ocasión para la reflexión acerca del alcance de los límites a la revisión de oficio.

La sentencia que reseñamos alude a esta cuestión de forma muy somera, pero suficiente para dar pie a esta reflexión. Por una parte, el Tribunal Supremo señala que:

[...] en el caso de las liquidaciones por IIVTNU que hubieren gravado transmisiones en las que no haya existido incremento del valor del suelo, no se puede obviar que no solo se trata de actos nulos, sino que, además, son actos que han producido una lesión efectiva de un principio de rango constitucional, el de capacidad económica como fundamento y límite de la obligación de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, y han vulnerado de manera real y efectiva la prohibición de confiscatoriedad del art. 31.1 CE, por lo que el restablecimiento del pleno respeto a la Constitución exige la posibilidad de abrir el cauce de revisión de tales actos, para impedir la perpetuación de una lesión de estos valores constitucionalmente protegidos. *Por el contrario, no existe ningún interés jurídico digno de protección que se oponga a la revisión de oficio, ni lo reclama el principio de seguridad jurídica, pues la seguridad jurídica precisamente se garantiza a través de la remoción de efectos de los actos que, de otra manera, perpetuarían una lesión de principios constitucionales protegidos en el art. 31.1 CE.*

Me permito tal vez matizar la expresión de que no existe ningún otro interés jurídico digno de protección. Debería reflexionarse si la seguridad jurídica a proteger es únicamente la del contribuyente, digna de toda protección, o si también la otra parte interesada, la Administración, y en este caso los 8.000 ayuntamientos de España, no puede ver afectada en cierta manera su seguridad jurídica ante la posible revisión de oficio, sin límite de tiempo, de *todas* las liquidaciones firmes a que se refiere la STC. Y más aún, habría que reflexionar si a los principios de rango constitucional que según el Supremo se han visto afectados por estas liquidaciones, no cabría añadir ahora otros de igual rango, que se verían afectados por la revisión general, insisto, sin límite de tiempo, de estas liquidaciones, como el de suficiencia financiera de los municipios (art. 142 CE).

Por esta razón es tan importante a mi juicio tener en cuenta los límites al ejercicio de las facultades de revisión de oficio. Y en efecto, la STS es consciente de ello, puesto que a continuación de lo anterior, indica que: «por otra parte, como es característico de la potestad de revisión de oficio, deberá ponderarse el tiempo transcurrido desde que se produjo el ingreso de la cantidad liquidada por el acto nulo de pleno derecho hasta que se insta la revisión». Y así lo hace el Tribunal al resolver las concretas pretensiones, dando paso a la anulación de la liquidación, cuando señala que: «por otra parte, constatamos que la revisión de oficio se solicitó en un plazo inferior a cuatro años desde que se produjo el pago de la liquidación tributaria cuya revisión se pretende, y poco más de dos años después de dictarse la STC 59/2017, de 11 de mayo».

Aunque el TS ni cita ni invoca el art. 110 LPAC, es claro que tiene presentes las circunstancias que allí se expresan: la prescripción de acciones y el tiempo transcurrido. Más allá del caso concreto, con estas indicaciones es suficiente para que los ayuntamientos puedan aplicar estos criterios de ponderación. El Tribunal Supremo tiene en cuenta expresamente el hecho de no haber transcurrido cuatro años desde el pago de la liquidación, en alusión clara a la prescripción de acciones en materia tributaria (arts. 66 y 67 LGT), ya que, en la sustancia de las cosas, con la nulidad de la liquidación lo que se pretende es la devolución de un ingreso que ha devenido indebido.

También alude el TS al tiempo transcurrido desde la STC 59/2017, «poco más de dos años». Ello permitiría excluir, pues, solicitudes de revisión de oficio oportunistas, planteadas ahora a la vista de esta sentencia, o incluso anteriores, pero alejadas en el tiempo de la del Tribunal Constitucional de 2017 que anuló parcialmente el TRLHL. Nótese que en ningún caso el TS insinúa la posibilidad de entender que el cómputo del plazo de los cuatro años se iniciaría a partir de la STC 59/2017, como alguien pudiera pensar en aplicación *sui generis* de una suerte de teoría de la *actio nata*.

Reunidas estas circunstancias, para limitar el ejercicio de la revisión de oficio, el mismo debe resultar contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. Este punto me suscita una cuestión: ¿qué sucede con todos aquellos contribuyentes que en su día recurrieron en tiempo y forma y obtuvieron sentencia desfavorable y por tanto están en situación fenecida por cosa juzgada? Según el art. 40.1 LOTC, este es el límite a la posible revisión de actos dictados en aplicación de ley declarada inconstitucional. Parece que el principio de equidad no debería hacer de peor condición a quienes diligentemente recurrieron frente a aquellos que consintieron y dejaron ganar firmeza a sus liquidaciones y luego a la vista de la sentencia constitucional pretendieron la revisión de oficio. ¿Y los que iniciaron procedimientos de rectificación de autoliquidaciones? ¿Y de devolución de ingresos indebidos? Las Administraciones locales ya se han tenido que enfrentar hasta ahora a diversas modalidades de «reconversión» de procedimientos en supuestos de firmeza administrativa. Ahora se pueden encontrar en una nueva tesitura. La verdad es que se augura una casuística muy variada.

\* \* \*

NB. No me resisto a incluir como colofón una referencia a la STS 222/2024, de 8 de febrero de 2024, Sección 5ª, ponente Carlos Lesmes, que veinte días antes de la que aquí se ha reseñado, y después de estudiar entre otros preceptos el art. 40.1 LOTC y citar amplia jurisprudencia constitucional, concluye que «La determinación del alcance temporal de la sentencia por el Tribunal Constitucional se limita al futuro. [...] es por tanto un principio general de nuestro Derecho, fundado en el principio constitucional de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), limitar

los efectos *ex tunc* de las declaraciones de nulidad de las normas jurídicas, aunque esa nulidad lo sea de pleno derecho» (TFLL).

### III. FALTA DE MOTIVACIÓN DE SENTENCIAS DICTADAS EN CASOS SIMILARES CON RESOLUCIONES DISTINTAS, VULNERACIÓN DEL CEDH Y REVISIÓN DE SENTENCIA FIRME

#### 1. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Tribunal Supremo 608/2024, de 11 de abril (rec. 45/2022, ponente: Calvo Rojas) resuelve una demanda de revisión contra una previa sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de junio de 2017, al amparo de lo dispuesto en el art. 102.2 LJCA. Este precepto hace posible interponer el recurso de revisión contra una resolución judicial firme en caso de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) haya declarado la violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH), «siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad, entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión, sin que la misma pueda perjudicar los derechos adquiridos de buena fe por terceras personas». Hemos de recordar que dicho precepto procede de la reforma efectuada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En su preámbulo, apdo. II, se decía que:

Se incluye, también, una previsión respecto de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que declaren la vulneración de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y en sus Protocolos, estableciéndose que serán motivo suficiente para la interposición del recurso de revisión exclusivamente de la sentencia firme recaída en el proceso «a quo». Con ello se incrementa, sin lugar a dudas, la seguridad jurídica en un sector tan sensible como el de la protección de los derechos fundamentales, fundamento del orden político y de la paz social, como proclama el art. 10.1 de nuestra Constitución.

La misma LO 7/2015 añadió un precepto genérico en el mismo sentido a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es el art. 5 *bis*; y también fueron modificadas en el mismo sentido la LEC (art. 510.2) y la LECr (art. 954.3), en este caso por obra de la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales, y modificado después también por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia

de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en aspectos que no afectan a lo que ahora comentaremos).

Si bien este es un tema que, por razones obvias, ha suscitado desde siempre una mayor preocupación asociada al ámbito penal y a las penas privativas de libertad —como fue el conocido caso «Bultó» y la STC 245/1991, de 16 de diciembre—, lo cierto es que también en el ámbito contencioso-administrativo tiene su relevancia, como muestra la sentencia de la que aquí damos noticia. Y lo cierto es también que no se dejan de plantear en todos los órdenes jurisdiccionales una serie de cuestiones comunes, que atañen a la seguridad jurídica y a la efectividad de la protección de los derechos fundamentales proyectada en su esfera supranacional. Las reformas de 2015 marcaron en ese sentido un hito en relación con la situación anterior, que no dejaba de plantear serios debates, de los que recordaremos la siguiente frase del voto particular de Vicente Gimeno Sendra en la mencionada STC 245/1991: «[...]somos el primer Tribunal Constitucional europeo que ha procedido de facto a ejecutar una Sentencia del TEDH mediante la anulación de Sentencias de nuestro Poder Judicial».

En nuestro caso, centrado en lo contencioso-administrativo, el tema puede resultar específicamente interesante en la medida en que recae en cierto tipo de problemática que pasamos ahora a caracterizar.

## 2. EL FONDO DEL ASUNTO: SOLUCIONES DISPARES EN SITUACIONES SIMILARES CON FALTA DE EXPLICACIONES Y VULNERACIÓN DEL ART. 6.1 CEDH

El supuesto de hecho de nuestro caso implica una serie de actos, recursos y resoluciones de dichos recursos, que bien pueden constituir una muestra cualificada del tipo de situaciones que en ocasiones los ciudadanos perciben como más desconcertantes y que de forma más honda puede implicar una pérdida de confianza en relación con las instituciones y la justicia. De ahí que el hecho de que tengamos una condena de Estrasburgo no deja de tener un significado especial, por mucho que su gravedad no se pueda comparar con la de algunos asuntos penales.

Los hechos —que intentamos resumir a lo esencial y siguiendo sobre todo el relato de la sentencia del TEDH que luego mencionaremos, dada la complejidad y duración de los diversos actos, recursos y resoluciones— parten de una inspección realizada de ciertas declaraciones sobre el IRPF de los ejercicios 1991-1993, que dan lugar a la reclamación de una serie de cantidades. En un primer recurso en vía económico-administrativa se obtiene, en 1999, una resolución favorable al recurrente, resolución que es parcialmente revocada en vía de recurso ante el TEAC en el año 2001. En 2004 y 2005, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo desestiman los recursos del contribuyente. Ya en vía ejecutiva, la Agencia Tributaria, en 2005, exige unas cantidades que comprenden la deuda principal, el recargo de apremio y los intereses de demora. En vía económico-administrativa, y en el

marco de la ejecución tributaria, el recurrente reclama, por una parte, contra la liquidación de la deuda principal, y por otra, contra la relativa al recargo de apremio y a los intereses de demora, argumentándose que la ejecución carecía de título válido. Tras una primera desestimación en el año 2012, en relación con la deuda principal, se obtuvo un pronunciamiento del TEAC favorable al recurrente en el año 2016, al entenderse que el título ejecutivo no era válido. En cambio, paralelamente, se desestimó la reclamación formulada en relación con el recargo de apremio y los intereses de demora, también en los años 2012 y 2016. Ya ante los tribunales de justicia, el recurrente aduce que, habiendo sido anulada la deuda principal, lo mismo habría de ocurrir con los otros dos conceptos, dado su carácter accesorio a la misma. La Audiencia Nacional, por Sentencia de 19 de junio de 2017 (rec. 371/2016, ponente López-Muñiz Goñi), desestima el correspondiente recurso contencioso-administrativo, argumentando sobre todo la vigencia, a falta de solicitud de ejecución de la primera resolución favorable al recurrente, de las iniciales liquidaciones. Pero, y aquí aparece el elemento fundamental, en cuanto al argumento del recurrente de la relación entre deuda principal y los otros conceptos, la sentencia de la Audiencia Nacional se limita a decir que «procede desestimar el presente recurso, pues además las alegaciones que hace en este momento, debieron hacerse en su momento, cuando se inició la vía de apremio o se le requirió de pago, que lo fue, una vez eran firmes las liquidaciones giradas» (FJ 6). Las posteriores acciones jurisdiccionales fracasaron: recurso de casación ante el Tribunal Supremo que es inadmitido en 2018 por falta de concurrencia de interés casacional objetivo para el desarrollo de la jurisprudencia; incidente de nulidad de actuaciones que desestima la Audiencia Nacional también en 2018 y recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional inadmitido por ausencia de una especial trascendencia constitucional en el planteamiento del recurso, también en 2018.

Es en este punto donde se plantea la demanda ante el TEDH. Pero antes de hacer referencia a ello, debemos indicar otro hecho muy relevante: poco después de la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de junio de 2017, el 28 de septiembre del mismo año, ese mismo tribunal dicta otra sentencia, en relación con unos recursos de dos hermanos del recurrente, en circunstancias idénticas, en la que sí se estima el argumento de la relación de accesoriedad entre la deuda principal y el recargo de apremio e intereses de demora, dando lugar al correspondiente reconocimiento de ingresos indebidos. Así lo podemos comprobar en el FJ 4 de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de septiembre de 2017 (rec. 370/2016, ponente Mangas González). Esto fue lo que también en parte dio lugar a las alegaciones (igualdad ante la ley), sin éxito, del recurrente en sus posteriores acciones.

Así pues, se plantea la demanda, como anticipábamos, ante el TEDH, que da lugar a la Sentencia de 14 de diciembre de 2021, caso *Melgarejo Martínez de Abellanosa c. España* (demanda 11200/19). Esta sentencia declara la vulneración del art. 6.1 CEDH, el derecho a un juicio equitativo. Y lo hace, no porque no puedan existir resoluciones judiciales contradictorias, que es algo que se considera

un «rasgo inherente» a cualquier sistema judicial, articulado en diversos órganos de primera y segunda instancia con competencia territorial. En efecto, la sentencia declara que no se ha producido violación del art. 6.1 CEDH por causa de la existencia de sentencias contradictorias, en este caso la del recurrente y, como hemos mencionado, la de sus hermanos. En este sentido, el TEDH recuerda de manera general que su función en principio no es comparar distintas sentencias de tribunales nacionales, y que lo determinante, en casos de resoluciones contradictorias de última instancia, para implicar una vulneración del art. 6.1, sería la existencia de «diferencias profundas y persistentes» y de mecanismos en la legislación nacional para solventar las incoherencias (parágrafo 29). Y, de modo concreto, el TEDH apunta que en nuestro caso no se alegó que dicha divergencia fuera contraria a una jurisprudencia consolidada, con lo cual queda descartada la concurrencia del requisito hace un momento indicado (parágrafo 35).

En cambio, sí que aprecia el TEDH otra causa por la cual se acaba declarando la vulneración del art. 6.1 CEDH, que es la relativa a la motivación de las sentencias, en nuestro caso de las resoluciones de la Audiencia Nacional, como antes hemos indicado. De modo general, indica el TEDH que el deber de adecuada motivación de las resoluciones jurisdiccionales es reflejo del principio de buena administración de justicia, y que dicho deber implica, no que se deba ofrecer una respuesta detallada a un determinado argumento, sino que se reciba una respuesta concreta y explícita a las alegaciones que resulten determinantes (parágrafo 31). En nuestro caso, el TEDH aprecia que el argumento del recurrente, que antes ya hemos indicado, acerca del carácter accesorio del recargo y de los intereses «era potencialmente decisivo para el resultado del asunto» (parágrafos 41 y 42), cosa que se demostraría con la sentencia de la Audiencia Nacional referida a sus hermanos, como también hemos visto. Dicha alegación del recurrente merecía, pues, una respuesta concreta y expresa, que, como vimos, no fue ofrecida, ni en la sentencia de 19 de junio de 2017 ni en la de 2018 sobre el incidente de nulidad.

Con esto, el recurrente acude a la demanda de revisión que resuelve la STS 608/2024, objeto de esta nota. La sentencia del TS estima el recurso de revisión, de modo bastante breve.

Aprecia el TS, en primer lugar, que la sentencia recurrida en revisión, recordemos, la SAN de 19 de junio de 2017, había vulnerado, tanto el art. 9.3 CE —principio de seguridad jurídica, al que también hacía referencia expresa, vinculada a la confianza de los ciudadanos en el poder judicial, la sentencia del TEDH, parágrafo 30— como del art. 24.1 CE, derecho a la tutela judicial efectiva.

De este modo, lo que establece en primer lugar el TS (FJ 3) es una confirmación de las irregularidades que había supuesto la sentencia objeto de revisión desde un punto de vista constitucional. Y ello lo hace incluyendo el deber de motivación, que, aunque no está contenido expresamente en el art. 24 CE, sí que es considerado por la jurisprudencia constitucional y del TS un elemento

necesario para hablar de tutela judicial efectiva, a lo que se añade el recordatorio del art. 120.3 CE.

En segundo lugar, en el mismo FJ 3, el TS ubica el deber de motivación de las resoluciones jurisdiccionales como elemento que se corresponde con una garantía para evitar «cualquier atisbo de arbitrariedad del juzgador». Y, trasladado ello al caso, la sentencia insiste en el argumento clave del carácter accesorio de las cantidades exigidas en concepto de recargo de apremio e intereses de demora, argumento que fue «reiteradamente esgrimido» por el recurrente ante la Audiencia Nacional y, como hemos visto, por partida doble.

La sentencia finaliza simplemente extrayendo como corolario que concurren todos los requisitos que exige el art. 102.2 LJCA, sin necesidad de aportar, dados todos los elementos de hecho y de derecho señalados, más razonamientos concretos. Se estima, por tanto, el recurso extraordinario de revisión, completando así a la fase «rescindente» y devolviendo las actuaciones a la Audiencia Nacional para que resuelva respetando el principio de seguridad jurídica y el deber de motivación que se habían incumplido.

### 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN EL MARCO DE CIERTOS ANTECEDENTES Y APUNTES SOBRE CUESTIONES RELEVANTES

El FJ 3 de la sentencia finaliza señalando que todo ello se decide «tal como razonamos en nuestra sentencia de 25 de enero de 2021» (ponente Maurandi Guillén, rec. 45/2019). En efecto, este es uno de los pocos precedentes existentes de una resolución contencioso-administrativa de este signo con invocación del art. 102.2 LJCA. En aquel caso se trataba de la Sentencia del TEDH de 18 de diciembre de 2018, *Saber y Boughassal c. España* (demanda 76550/13), que había declarado la vulneración del art. 8 CEDH en un caso de expulsión de extranjeros condenados penalmente sin un examen suficiente de sus situaciones concretas. La sentencia del TS de 2021 indicó que, en efecto, el motivo de la decisión de Estrasburgo fue el no haber ponderado la totalidad de intereses en juego, lo que condujo a aclarar (FJ 8) que no corresponde al TS hacer un pronunciamiento sobre pretensiones que trasciendan la nulidad de la sentencia objeto de revisión: se declara procedente la revisión, se rescinde la sentencia objeto de la misma y se devuelven los autos al tribunal que había dictado la sentencia.

Hay algún precedente más. El primero que recordaremos es uno de los más conocidos casos relativos a España que han llegado últimamente al TEDH, el caso *Saqueti Iglesias* (STEDH de 30 de junio de 2020, demanda 50514/13), que dio lugar a la estimación de recurso de revisión en la STS 1496/2021, de 15 de diciembre (ponente Tolosa Tribiño, rec. 41/2020). Recordemos que se trataba de un supuesto de exigibilidad de doble instancia en materia penal. La sentencia del Supremo estima la revisión y realiza dos puntualizaciones relevantes: por un lado, la cantidad reconocida por el TEDH en base al art. 41 CEDH no basta para dar una compensación global al recurrente, sino que es procedente darle la posibili-

dad de obtener la segunda instancia que se le había denegado (FJ 4). En ese sentido el propio TEDH viene recordando que la forma más adecuada de reparación es la reapertura del caso, con expresa alusión al art. 102.2 LJCA (como sucede en nuestro caso en la STEDH *Melgarejo Martínez de Abellanosa c. España*, en el párrafo 48). Por otro lado, dice la sentencia que lo que la resolución que estima la revisión no puede hacer es situarse ya en la posición procesal de un tribunal de segunda instancia (FFJJ 2 y 8).

Un caso algo anterior fue el de la STS 195/2019, de 19 de febrero (ponente Cudero Blas, rec. 12/2018), derivado de la STEDH de 10 de enero de 2017, caso *Aparicio Navarro Reverter y García San Miguel y Orueta c. España*, en un asunto de nulidad de licencia urbanística y orden de derribo y violación del art. 6.1 CEDH por vulneración de los derechos de defensa de los adquirentes de una vivienda afectados al no haber sido emplazados en los procesos. En este asunto se realiza también algún razonamiento añadido para confirmar el requisito de que no existen derechos adquiridos por terceros de buena fe (FJ 3).

Finalmente destacaremos dos casos de 2022 y 2023. El primero es la STS 273/2022, de 3 de marzo (ponente Tolosa Tribiño, rec. 15/2021), que procedía del caso *Gil Sanjuan*, STEDH de 26 de mayo de 2020 (demanda 48297/15), en un caso de excesivo formalismo a la hora de exigir el cumplimiento de los requisitos para el recurso de casación, con vulneración del art. 6.1 CEDH. En este supuesto existía un elemento añadido a destacar en la sentencia del TS (FFJJ 1-3), y es que, al distinguir, en la línea de casos anteriormente señalados, entre fase rescindente y fase rescisoria, se advierte que concurre una peculiaridad, que es la de que el mismo órgano jurisdiccional es competente para conocer de ambas fases, por lo que se rescinden los autos objeto de revisión y se acuerda la admisión del recurso de casación, al que se deberá dar tramitación.

Y hemos reservado para el último lugar el caso de la STS 408/2023, de 27 de marzo (ponente Bandrés Sánchez-Cruzat, rec. 44/2021), procedente del caso *Inmovilizados y Gestiones S.L. c. España* (sentencia del TEDH de 14 de septiembre de 2021, demanda 79530/17). Se trataba de un caso de impugnaciones de justiprecio en expropiaciones de una serie de parcelas, en el que el TS admitió (y finalmente dando lugar a sentencias estimatorias) dos recursos de casación e inadmitió otros tres idénticos por defectos formales en su preparación. Vuelve a estar presente un aspecto de excesivo formalismo, como en el caso *Gil Sanjuan*; pero en este caso la similitud es mucho más marcada con la sentencia comentada en esta nota, ya que se declara la vulneración del art. 6.1 CEDH por no hallarse, para asuntos idénticos, justificación a las diferencias aplicadas a la admisión de los recursos, tratándose de resoluciones contradictorias con ausencia de toda explicación y también, como en nuestro caso, con posterior desestimación de incidente de nulidad, esta vez ante el propio TS (párrafos 36 a 42 de la sentencia del TEDH). Al igual que en el caso *Gil Sanjuan*, la sentencia que estima la revisión, la 408/2023, rescinde los autos cuestionados y acuerda la admisión de los recursos de casación, a los que deberá darse tramitación, descartando entrar en las cuestio-

nes de fondo del pleito expropiatorio, dada la funcionalidad del procedimiento de revisión, tan reiterada también en casos anteriormente señalados (FFJJ 3 y 4).

La referencia a este último caso, aunque también combinado con el anterior, nos hace constatar que, con el ahora comentado en esta nota, es remarcable el protagonismo de supuestos en los que lo que queda en entredicho del funcionamiento de nuestro sistema de tutela es la seguridad jurídica, la confianza del ciudadano en la respuesta coherente de los tribunales y muy marcadamente a causa de la falta de explicaciones en este tipo de supuestos. Lo que, añadido a la prolongadísima duración que observamos en el caso de nuestra STS 608/2024 (recordemos que las actuaciones venían de los años noventa), no deja de suscitar una cierta preocupación por aspectos que afectan de modo grave a la confianza del ciudadano en las instituciones, y que obliga una vez más a recordar el sentido profundo de la adecuada motivación de todas las resoluciones. Está en juego no solo, pues, la efectividad del ejercicio de derechos de ciertas personas, sino la credibilidad del sistema. Recordemos que la STEDH del caso *Inmovilizados y Gestiones S.L.* señaló que «la inadmisión de los tres recursos de casación no sólo impidió a la sociedad demandante poder defender su caso ante el Tribunal Supremo, sino que además no ayudan a proporcionar seguridad jurídica en cuanto a los requisitos para acceder a la interposición del recurso de casación» (parágrafo 41). Y recordemos que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 185/1990, de 15 de noviembre, había señalado que «será preciso interpretar las normas procesales que integren alguna vía rescisoria de Sentencias firmes en el sentido más favorable para permitir la tutela en fase jurisdiccional de los derechos fundamentales» (FJ 5). En ese sentido, creemos que vale la pena aprovechar estos episodios para dejar abierta la exploración de mecanismos más efectivos en medios y en tiempo que eviten la comentada repercusión negativa en la confianza ciudadana en las instituciones (FJRP).

#### IV. UN PASO MÁS EN EL RETROCESO DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA DEFENSA DE INTERESES COLECTIVOS

Uno de los ámbitos en los que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha tenido una evolución negativa en el acceso a la justicia para la defensa de los intereses colectivos ha sido con relación a los municipios. Como veremos, de la admisión de la legitimación activa de los municipios en base a los intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA) y no solo a la afectación a su autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA), paulatinamente el Tribunal Supremo ha ido limitando dicha legitimación únicamente a este último supuesto.

Son ilustrativas de este proceso restrictivo de la legitimación activa de los municipios las Sentencias del Tribunal Supremo 653/2024, de 17 de abril (Sección 5ª, ponente Wenceslao Olea Godoy, ECLI:ES:TS:2024:2069) y 781/2024, de 9 mayo (Sección 5ª, ponente Ángeles Huet De Sande, ECLI:ES:TS:2024:2278).

Ambas sentencias inadmiten, por falta de legitimación activa, los recursos contenciosos-administrativos interpuestos, respectivamente, por los Ayuntamientos de San Miguel de Salinas y de Los Montesinos contra la disposición adicional novena, así como el apéndice a la normativa número 5 —Caudales ecológicos— del Real Decreto 35/2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Los ayuntamientos recurren estas partes del plan por su incidencia en el Trasvase Tajo-Segura.

A continuación, examinamos los fundamentos jurídicos casi idénticos de las dos sentencias que no, por breves, dejan de tener un fuerte impacto en consolidar la limitación de la legitimación activa de los municipios para la defensa de los intereses colectivos.

En primer lugar, las sentencias hacen una remisión a la Sentencia del Tribunal Supremo 1019/2023, de 17 de julio (Sección 5<sup>a</sup>, ponente Carlos Lesmes Serrano, ECLI:ES:TS:2023:3371) que inadmitió el recurso contencioso-administrativo del Ayuntamiento de Orihuela contra el Real Decreto 638/2021, de 27 de julio, que modificó el Real Decreto 773/2014, de 12 septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. Dicha sentencia, pese a recordar el principio *pro actione*, negó que el ayuntamiento estuviera legitimado para defender los intereses legítimos de la colectividad a la que sirve, por cuanto estos intereses no forman parte de su autonomía la cual constituye el criterio previsto en el art. 19.1.e LJCA. Ello se fundamenta en los siguientes motivos que resumimos sintéticamente: a) la legitimación por derecho o interés legítimo de las administraciones públicas sólo está previsto para la del Estado (art. 19.1.c LJCA); b) el reglamento recurrido se fundamenta, principalmente, en intereses supralocales; c) los intereses legítimos colectivos tienen sus mecanismos de legitimación sin que precisen de la actuación municipal, y d) reconocer legitimación al ayuntamiento comportaría una acción pública en defensa de la legalidad.

A continuación, las sentencias puntualizan que la legitimación por interés legítimo colectivo (art. 19.1.a LJCA) está vinculada al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que es uno de los pocos de los que pueden ser titulares los poderes públicos, si bien con ciertas particularidades. Y destacan que una de estas particularidades es el supuesto específico de legitimación activa de la Administración local territorial basado en el criterio de afectación a su ámbito de autonomía que reproducen: «Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales» (art. 19.1.e LJCA). Vemos cómo confirman que la legitimación activa de los municipios se basa solo en el supuesto de afectación a

su autonomía (art. 19.1.e LJCA) y rechazan la aplicación del supuesto por interés legítimo colectivo (art. 19.1.a LJCA).

Entonces constatan que la incidencia de las determinaciones recurridas del plan hidrológico que comportan para el trasvase no afecta a las competencias municipales básicamente establecidas en el art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local ni, por tanto, a su autonomía municipal.

Cabe destacar que las sentencias hacen un especial hincapié en un par de ocasiones en el hecho de que las demandas de los ayuntamientos no contengan ninguna justificación de su legitimación y que hayan guardado silencio en las conclusiones respecto a la alegación de inadmisibilidad planteada en las contestaciones a la demanda. Si bien admiten que ello no puede equipararse a una aceptación de la inadmisibilidad, sí que lo aducen como una evidencia de la falta de legitimación.

En fin, las sentencias confirman la limitación de la legitimación activa de los municipios sólo en base a la afectación a su autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA), sin que sea aplicable el supuesto de los intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA).

No podemos dejar de mostrar que esta posición del Tribunal Supremo constituye un grave paso atrás en una consolidada jurisprudencia que venía admitiendo la legitimación activa de los municipios para la tutela de intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA) y no solo ante la afectación a su autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA). A continuación, citamos dos sentencias que ilustran perfectamente esta posición más favorable a la legitimación de los municipios.

De forma rotunda, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2013 (Sección 3ª, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, recurso de casación 222/2011, ECLI:ES:TS:2013:563 RC 222/2011) admite la legitimación del Ayuntamiento de Valencia por interés legítimo colectivo al afirmar que:

[...] dicha Corporación local, que asume por imperativo constitucional la defensa de los derechos e intereses de la Colectividad local, ostenta interés legítimo para recurrir los Reales Decretos 1774/2010, de 23 de diciembre y 1775/2010, de 23 de diciembre, ya que, en razón de la naturaleza de la actividad, que comporta la ejecución de labores de investigación de hidrocarburos, y el enclave geográfico de las prospecciones que se pretenden realizar, resulta evidente que se puede afectar a bienes medioambientales y paisajísticos del litoral valenciano de especial relevancia, como el Parque Natural de la Reserva de El Saler y la Albufera, cuya preservación y defensa le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

De ahí que sostenga que:

[...] la legitimación activa de una Entidad local no se corresponde exclusivamente con el supuesto contemplado en el art. 19.1 e) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa «para impugnar aquellos actos y dispo-

siciones que afectan al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u órgano público, en defensa de sus potestades y competencias», ya que también, en virtud de lo dispuesto en el art. 19.1 a) del referido Cuerpo legal, como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 de la Constitución, se extiende a recurrir en la vía contencioso-administrativa aquellos actos que atañen a intereses de carácter local, aunque no supongan una invasión de las competencias municipales, que se vincula a la noción de «ostentar un derecho o interés legítimo» (FD 4).

En esta misma línea, la Sentencia de 3 de marzo de 2015 (Sección 3ª, ponente Eduardo Espín Templado, recurso de casación 5826/2011, ECLI:ES:TS:2015:1266) manifiesta:

La jurisprudencia constitucional y de esta Sala ha declarado reiteradamente que el ámbito de los intereses de un Ayuntamiento no queda restringido de manera estricta a sus atribuciones competenciales, sino que se extiende a la defensa de los intereses asociados a dichas competencias y amparados por ellas. Ello quiere decir que no puede negarse el interés legítimo de un Ayuntamiento en actuaciones que ocurren en su territorio y que pueden tener incidencia en ámbitos que, sin duda, afectan a sus competencias, como las urbanísticas, medioambientales, turísticas, de desarrollo económico, etc. Así pues, la autorización de un parque eólico en el territorio de un Ayuntamiento difícilmente puede afirmarse que no afecta a sus intereses. (FD 2).

Es cierto que, posteriormente, la STS de 17 de febrero de 2018 (Sección 3ª, ponente Isabel Perelló Domenech, recurso de casación 513/2014, ECLI:ES:TS:2018:773) modula esta jurisprudencia para inadmitir, por falta de legitimación activa, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un municipio contra el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión. Ahora bien, el Tribunal Supremo no niega que el municipio pueda ser titular de los intereses legítimos colectivos (de protección del medio ambiente y de la salud pública), sino que distingue la legitimación para recurrir líneas o instalaciones eléctricas concretas y los reglamentos de estas. De gran interés es el interesante voto particular del magistrado José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat contra esta dualidad legitimadora al afirmar que el municipio está legitimado activamente por interés legítimo colectivo (art. 19.1.a LJCA) y que la inadmisión por falta de legitimación incurre en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En fin, las recientes sentencias del Tribunal Supremo que restringen la legitimación activa de los municipios al criterio de afectación a su autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA) y excluyen el de los intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA) incurren en una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Según la jurisprudencia constitucional sobre dicho precepto, los requisitos formales que impiden un pronunciamiento de fondo, como

la legitimación activa, deben estar justificados por una finalidad constitucional, deben ser razonables, no arbitrarios y proporcionados a esta finalidad, y debe hacerse una interpretación en el sentido más favorable a la efectividad de la tutela judicial efectiva (principio *pro actione*).

Además, no puede olvidarse que la noción de autonomía municipal no se restringe al ámbito competencial, sino a los intereses municipales. Así lo establece el art. 137 CE al reconocer la autonomía local «para la gestión de sus respectivos intereses» y no de sus competencias. En este mismo sentido, el art. 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local declara: «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses». (APC).