
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. Suspensión cautelar y garantía previa en vía económico-administrativa. 2.2.2. Publicación oficial y cómputo del plazo para recurrir instrumentos urbanísticos. 2.2.3. Efecto positivo de la cosa juzgada entre jurisdicciones. 2.2.4. Ejecución de sentencia y equivalencia material de la prueba psicotécnica. 2.2.5. Cobro por vía de apremio de deudas de reparación y art. 29.2 LJCA. 2.2.6. Impugnación indirecta del planeamiento y falta de publicación del plan urbanístico o instrumento general del que trae causa. 2.3. Contribuciones doctrinales.—3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: 3.1. Novedades normativas. 3.2. Juris-

* Fecha de finalización del trabajo: 31 de marzo de 2026.

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.

prudencia destacada: 3.2.1. Pérdida de oportunidad y funcionamiento anormal del servicio exterior del Estado. 3.2.2. Plusvalía municipal y ausencia de automatismo indemnizatorio. 3.2.3. Plusvalía municipal: procedencia de la indemnización cuando se acredita la inexistencia de incremento de valor. 3.2.4. Reclamación frente a ente concertado y eficacia equivalente a la dirigida a la Administración. 3.2.5. Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. 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 2025 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.

2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.1. Novedades normativas

En el ámbito de las novedades normativas, 2025 no ha sido un año yermo para la jurisdicción contencioso-administrativa, ni mucho menos. Muy al contrario, ha venido marcado por una norma clave, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Como ya explicamos en el Informe del año 2024, esta norma modifica profundamente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), e igualmente modifica también la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), no en términos tan importantes, pero sí introduciendo reformas de cierto calado. No obstante, precisamente porque ya nos referimos a aquella reforma en nuestro Informe del año anterior, debemos limitarnos ahora a remitirnos a aquel. La LJCA no ha sido reformada posteriormente a lo largo del año 2025, como tampoco en el primer trimestre del 2026.

Sí que merece la pena reseñar, aunque sea como añadido a la información anterior, que a lo largo del año 2025 ha habido algunas propuestas legislativas relevantes. Nos parece especialmente interesante pararnos en la Proposición de Ley 124/000020, procedente del Senado, titulada Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para la seguridad jurídica de la ordenación territorial y urbanística, el impulso del desarrollo urbano y la vivienda, publicada en el *BOCG*, Serie B, núm. 199-1, de 1 de abril de 2025. Esta proposición, que aspira a introducir numerosas medidas en el ámbito urbanístico, por lo general tendentes a combatir la sistemática nulidad de los planes, contiene un art. 2 de modificación de la Ley 29/1998 y plantea añadir un apartado 3 al art. 26 LJCA, específicamente enfocado a restringir la impugnación indirecta de estos, moneda común como es bien sabido nacida al socaire de su pretendida naturaleza reglamenta-

ria. La Propuesta de Ley, que tiene la «seguridad jurídica» como pilar central, recoge claramente esta lógica cuando afirma que: «En España han proliferado las anulaciones de planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, han provocado una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico. La complejidad del Derecho urbanístico ha promovido un incesante cambio en la regulación de sus aspectos sustantivos y ha exigido, también, la actualización de su sistema de control en vía administrativa y judicial. La señalada complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, se ve agravada por la existencia de las heterogéneas, dispersas y también numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. La anulación de un plan territorial o urbanístico se declara, en general, sin matices y sin posibilidad de subsanación de las deficiencias que la han determinado. Conlleva, además, la “nulidad en cascada” de su planeamiento de desarrollo e, incluso, de cada uno de sus actos de aplicación».

El precepto, en caso de ser aprobada la Propuesta de Ley, quedaría redactado como sigue: «3. Cuando la impugnación a la que se refiere el apartado anterior se base en la nulidad de las normas contenidas en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, solo será posible cuando no hubiera transcurrido el plazo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva que contenga las Normas que pretendan impugnarse. Además, el recurso únicamente podrá basarse en los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir tales disposiciones de carácter general, sin que sea posible aducir los eventuales vicios formales que afecten a su elaboración. Estos últimos solo podrán plantearse mediante el recurso directo regulado por el art. 25 [obviamente, el contencioso-administrativo ordinario]».

2.2. Jurisprudencia destacada

2.2.1. Suspensión cautelar y garantía previa en vía económico-administrativa

La STS 4354/2025, Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 20 de octubre, rec. cas. 6341/2023, ponente: Excma. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde, aborda el tratamiento que los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo deben dar a la previa suspensión acordada en vía económico-administrativa con prestación de garantía, cuando el recurso llega a su sede con una petición cautelar jurisdiccional por parte del recurrente. En resumen, el Tribunal Supremo rechaza automatismos, pero subraya que la existencia de una garantía ya aceptada por la Administración es un dato de gran peso para la ponderación cautelar y para la motivación de una eventual denegación judicial.

El recurso de casación tenía por objeto precisamente un Auto de 20 de julio de 2023 de la Sección 5.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional,

que confirmando otro anterior de 7 de junio del mismo año, denegaba la medida cautelar de suspensión de la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) de 22 de marzo de 2023. La peculiaridad de este caso era que, como decimos, la suspensión cautelar solicitada al órgano jurisdiccional contencioso tenía como finalidad sustituir a una suspensión previa garantía que estaba vigente en vía administrativa. La pregunta compleja del caso es, por tanto, cuál es la relación entre ambas suspensiones y en qué medida el órgano jurisdiccional en la adopción de su decisión debe tomar en consideración alguna, si es que fuera el caso, la suspensión previa garantía en vía administrativa que, a diferencia de la anterior, opera de forma automática.

Así, la parte recurrente plantea la cuestión en los siguientes términos. Sostiene que «la Sala debe resolver es si, no habiendo cambiado ninguna de las circunstancias concurrentes desde ese juicio de valor, resultaría un contrasentido que no se mantuviera ese mismo criterio al alcanzar el contribuyente la vía jurisdiccional, con grave infracción de la seguridad jurídica a que el contribuyente tiene derecho ex art. 9.3 de la Constitución. En especial, porque la garantía aportada se extiende expresamente durante toda esta vía y, de nuevo, las circunstancias a valorar no han sufrido la más mínima alteración, de modo que en su contrario, resultaría verdaderamente difícil de aceptar para mi mandante que, en idénticas circunstancias, y con el antecedente ya referido, pudiera producirse un cambio de criterio arbitrario con infracción directa del citado principio de seguridad jurídica». Alega que, «al aceptar la Administración tributaria la suspensión de la ejecución de la liquidación impugnada en vía económico-administrativa, generó en la recurrente la confianza en que se había acreditado el perjuicio que le ocasionaría dicha ejecución, por lo que el posterior e imprevisto cambio de criterio del Tribunal de instancia, al exigir la prueba de un perjuicio que el propio legislador tributario presume, se estaría quebrantando su confianza y afectando a su derecho a la seguridad jurídica» (AH 3.º).

Con este punto de partida, se plantea el recurso en los siguientes términos, con la finalidad de «reforzar o completar la jurisprudencia existente sobre si, previamente valorados los intereses en conflicto por parte de la Administración tributaria demandada, la cual ya había acordado la suspensión de la ejecución de la deuda al aportarse garantía suficiente, se compadece con los principios de seguridad jurídica y buena administración que, en vía judicial, se deniegue el mantenimiento de la suspensión concedida sin que haya existido una variación en las circunstancias de la sociedad impugnante, ni tampoco de las garantías aportadas para obtener la suspensión de la deuda».

El Tribunal Supremo recuerda en primer lugar su doctrina consolidada en esta materia. En una jurisprudencia ya señera, ha afirmado que «La doctrina tradicional del Tribunal Supremo, favorable a la existencia de una suspensión automática en el procedimiento económico-administrativo y a la extensión de esa suspensión automática como medida cautelar en el proceso contencioso-administrativo, tuvo su manifestación más importante en la Sentencia del Pleno de la Sala 3.ª, de 6 de octubre de 1998 —rec. de casación 6416/1997— [...] Sería contradictorio que en el procedimiento ante la Oficina gestora (Decreto 2.244/1979), ante los Tribunales Económico-Administrativos (art. 74 del Reglamento de 1996), ante los delegados de Hacienda (art. 52 del Reglamento Ge-

neral de Recaudación)e, incluso, ante el director general de Recaudación (art. 53 del mismo) o el propio ministro de Economía y Hacienda se suspenda (hasta sin caución) la inmediata ejecución de los actos de gestión tributaria, y en vía jurisdiccional aquella suspensión hubiera de quedar limitada a los supuestos donde el contribuyente pruebe la producción de daños o perjuicios de reparación, nada menos, que imposible o difícil. De ahí que la suspensión jurisdiccional de aquellos actos, cuando se aleguen daños o perjuicios de su inmediata ejecutividad (que ya precedentemente ha aceptado de forma implícita la Administración Tributaria al suspender la ejecutividad) y se preste caución o fianza bastante para garantizar el pago de la deuda tributaria controvertida, ha de entenderse ajustada a Derecho».

Y, más claramente, recuerda que «hay que hacer especial mención a la STS del Pleno de la Sala 3.^a de 7 de marzo de 2005 (rec. de casación núm. 715/1999). En esta sentencia se afirma que si bien las sanciones tributarias quedan suspendidas automáticamente sin necesidad de garantía mientras no son firmes en vía administrativa, es decir, mientras cabe contra ellas un recurso administrativo, sin embargo cuando esas sanciones son impugnadas en sede jurisdiccional, aquella suspensión automática se mantiene solo hasta que el órgano judicial adopte la decisión que corresponda sobre la suspensión, decisión sujeta a lo dispuesto en los arts. 129 y ss. LJCA, de forma que el automatismo que en materia de suspensión de sanciones opera en la vía administrativa, no es trasladable a la sede jurisdiccional, en la que el órgano judicial debe resolver sobre la procedencia o no de la suspensión, cono sin garantía, con arreglo a los criterios previstos en los referidos artículos de la LJCA, esto es, ponderando los intereses en conflicto y, en su caso, condicionando la adopción de la medida cautelar a la prestación de garantías o de caución cuando pudiese causar perjuicios de cualquier naturaleza (art. 133 LJCA)». Y, de hecho, aquella STS de 7 de marzo de 2005 literalmente afirmó que «no hay, ya, razones técnico jurídicas para poder mantener el criterio de que la suspensión de la ejecución de la sanción tributaria sin necesidad de garantía acordada en la vía administrativa o económico administrativa prolongaba, sin más, su efectividad en la vía contencioso-administrativa, hasta la finalización de la misma (mediante sentencia desestimatoria sobre el fondo cuestionado)».

De ahí queda clara la doctrina jurisprudencial sobre la medida cautelar jurisdiccional contenciosa sucesiva a una suspensión administrativa, pues nos dice el Tribunal Supremo que: «De esta forma, una vez solicitada en vía jurisdiccional la suspensión del acto impugnado, será el órgano judicial el que en ejercicio de su propia potestad cautelar adopte la decisión que corresponda conforme a los criterios establecidos en los arts. 129 y ss. LJCA, sin que quede condicionado “de modo absoluto” por la suspensión automática acordada en la vía administrativa, pues esta solo conserva su vigencia y eficacia hasta que el órgano judicial se pronuncie en la pieza separada sobre la suspensión solicitada. [...] En efecto, si bien el art. 233.1 LGT prevé la suspensión automática del acto impugnado, a instancia del interesado, si se garantiza “el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso ejecución de la garantía”, añadiendo el párrafo 2.º que si la impugnación afectase a una

sanción tributaria “la ejecución de la misma quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del art. 212 de esta Ley”, continuando la suspensión “hasta que el órgano judicial adopte la decisión que corresponda en relación con la suspensión solicitada”, y si bien esta suspensión automática, vinculante para los órganos económico-administrativos, no lo es para los órganos jurisdiccionales, que deberán adoptar su decisión conforme a las normas que les resultan específicamente aplicables (art. 129 y ss. LJCA), sin embargo sí debe constituir un indicio relevante que necesariamente habrá de ser ponderado por el órgano judicial». Y, ya de forma insoslayable, concluye: «En definitiva, si bien el régimen cautelar de los arts. 129 y ss. LJCA, exige la citada ponderación de los intereses en juego, esto es, el interés público que reclama la ejecución y el privado que pueda resultar perjudicado por ella, ponderación que permite al juez tomar una decisión sin venir obligado por ello a adoptar la suspensión como medida cautelar debida, sin embargo, esa ponderación necesariamente debe tener en cuenta la previa suspensión automática en vía administrativa por estar garantizada la deuda tributaria, así como la falta de acreditación por la Administración de perjuicios para los intereses generales por la demora en el ingreso de la deuda ya garantizada, y, en caso, de alcanzar la decisión de denegar en vía jurisdiccional la suspensión solicitada, razonar adecuadamente por qué la suspensión dispuesta por el legislador tributario cuando se garantice la deuda mediante aval, como es el caso, no es suficiente para acordar la suspensión en vía jurisdiccional» (FJ 3.º).

Pero tal ponderación no se había ejecutado correctamente en la sentencia de instancia, sino que la Sala se limitó a declarar que la parte solicitante de la medida cautelar «no realiza un mínimo esfuerzo probatorio de la realidad de su situación patrimonial, ni de los perjuicios irreparables que le ocasionaría no alcanzar la suspensión solicitada, más allá de las alegaciones al daño que le supondría el pago de las liquidaciones recurridas». Es importante el contraargumento, fuertemente crítico con la actuación de la Administración tributaria, que enarbola el Tribunal Supremo, cuando recuerda que, frente a la afirmación anterior, «tampoco ponderó que por la Administración no se había aportado prueba alguna de que la demora en el ingreso de la deuda garantizada pudiera llegar a comportar una vulneración de los intereses generales. Por último, tampoco se hizo razonamiento alguno entorno al elevado montante de la deuda tributaria —38.876.475,07 euros— cuya ejecución sí podría afectar a la finalidad legítima del recurso, por lo que la suspensión resultaría procedente. En definitiva, es la falta de ponderación por la Sala de instancia de los indicios referidos, lo que lleva a este Tribunal a la estimación del recurso de casación».

2.2.2. *Publicación oficial y cómputo del plazo para recurrir instrumentos urbanísticos*

La STS 3927/2025, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 9 de septiembre, rec. cas. 5053/2023, ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Quesada Varea, resuelve una cuestión de notable interés práctico en materia urbanística y procesal: cuál es el *dies a quo* para interponer recurso

contencioso-administrativo contra un instrumento de planeamiento cuando, antes de su publicación oficial, se ha notificado personalmente el acuerdo aprobatorio a quien formuló alegaciones en el trámite de información pública. El Tribunal Supremo corrige el criterio de inadmisión de la Sala de instancia y declara que, en estos casos, el plazo comienza con la publicación oficial, no con la notificación previa. La resolución resulta especialmente relevante para la litigación urbanística local, porque refuerza una interpretación favorable al acceso a la jurisdicción y niega que la mera participación en la información pública convierta por sí sola al alegante en interesado a efectos de alterar el régimen ordinario de impugnación. Veamos en qué términos lo hace.

Nos recuerda el Antecedente de Hecho 1.º que: «Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, se tramitó el recurso 649/2019 interpuesto por la entidad “Kimaftido, S. L.”, contra el acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Huelva de 31 de octubre de 2018 por el que se aprobó definitivamente la modificación puntual núm. 24 de la Ordenanza municipal de edificación, uso del suelo y urbanización del Plan General de Ordenación Urbana, sobre compatibilidad de usos docentes con espacios libres y viario».

La sentencia recurrida en casación había inadmitido el recurso contencioso-administrativo que había formulado la actual recurrente, «Kimaftido, S. L.», contra la modificación de la Ordenanza impugnada, que era una disposición que complementaba el Plan General de Ordenación Urbana y fue aprobada de forma definitiva por acuerdo plenario de dicho Ayuntamiento de Huelva de 31 de octubre de 2018. La causa de inadmisión del recurso fue la prevista en el art. 69.e) LJCA, es decir, la presentación del escrito de interposición fuera del plazo de dos meses establecido en el art. 46.1 de la misma ley procesal. Naturalmente, el punto de partida era la aceptación de que el acuerdo municipal impugnado tenía la condición de disposición general a causa de la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo y, por tanto, su plazo de impugnación era de dos meses contados desde el día siguiente al de publicación de la disposición. Ahora bien, matizaba la sentencia recurrida que, en su opinión, «en los supuestos de notificación personal de un plan urbanístico después de su publicación, la jurisprudencia (SSTS 24 de septiembre de 2008, rec. 5765/2004; 20 de julio de 2010, rec. 1793/2006, y 12 de noviembre de 2010, rec. 2686/2006) considera que el plazo de dos meses para impugnarlo se inicia con la notificación y no con la publicación». Ahora bien, este criterio dista de ser claro, y así lo admite el propio órgano jurisdiccional al reconocer que, en realidad, «esta jurisprudencia ha recaído en supuestos en que la notificación personal fue posterior a la publicación», pero «este mismo efecto de la notificación también debe producirse cuando es anterior a la publicación, y ello porque:

1. El acuerdo de aprobación definitiva de modificación de la Ordenanza fue válido desde su adopción, sin perjuicio de que su eficacia quedara diferida al momento de la publicación.

2. “Kimaftido” intervino en el procedimiento de elaboración de la disposición general no como una mera alegante, sino desde el principio como una auténtica interesada.

3. Por este motivo, la notificación personal era absolutamente necesaria y se hizo con instrucción del recurso que cabía contra ella y el plazo de dos meses para interponerlo contado desde la propia notificación.

4. En otro caso, se estaría ofreciendo a la recurrente una doble oportunidad para recurrir» (FJ 1.º).

Estos criterios distaban, no obstante, de ser claros. El Tribunal Supremo admite por lo pronto el recurso contencioso-administrativo sobre esta cuestión, lo que ya da indicio de la inseguridad de la solución, pues «consideró de interés determinar si el día inicial del cómputo del plazo (*dies a quo*) para interponer el recurso contencioso contra un instrumento de planeamiento urbanístico ha de situarse en el momento de la notificación personal al interesado o en el de la publicación oficial». Así, recuerda que «sobre el inicio del plazo para la interposición del recurso contra los instrumentos urbanísticos, la jurisprudencia ha diferenciado según fuera necesaria o no la notificación personal, y esta no lo es en los instrumentos elaborados a iniciativa municipal, como señala al respecto la STS de 30 de noviembre de 2011 (rec. 5935/2008). Cuando, aun no siendo necesaria, se produce la notificación personal y esta es posterior a la publicación, el plazo comienza con la notificación (STS de 12 de noviembre de 2010, rec. 2686/2006), y, siendo anterior a la publicación, hay que estar a la última fecha como inicio del plazo para recurrir, como recoge la STS de 2 de marzo de 2016 (rec. 1530/2014) y han confirmado otras en los supuestos de impugnación del instrumento de planeamiento por un particular que hubiera comparecido e intervenido en el procedimiento de elaboración» (FJ 2.º).

Aquí es importante distinguir otro supuesto, el de la determinación del *dies a quo* en notificaciones que llegan al particular tanto por medios electrónicos como en papel. Aquí sí que se elige, sin duda alguna, como fecha de referencia para el inicio del plazo de interposición del recurso el de la primera notificación recibida. Pero el del caso es un supuesto bien diferente: «A la duplicidad de la notificación efectuada por medios electrónicos y en papel se refiere la STS 177/2020, de 12 de febrero (rec. 2587/2016), en que se apoyan las resoluciones de la Audiencia Nacional que cita la recurrida “Centros infantiles Chicos”. Por supuesto, ni la norma citada ni la doctrina elaborada a su amparo son aquí aplicables, dado que su finalidad es resolver los problemas originados por la implantación de las comunicaciones electrónicas y recaen sobre el concreto supuesto de la repetición de notificaciones personales, y no de notificación personal y publicación, como ocurre en este» (FJ 3.º).

Ahora bien: «A la práctica de la notificación personal además de la publicación, y precisamente de instrumentos urbanísticos, se han referido diversas sentencias de esta Sala, aunque, como advierte la sentencia de instancia, normalmente cuando aquella es posterior a la publicación [...] La mencionada STS de 31 de enero de 2012 declara (FJ 4.º): “En caso de haberse producido una notificación personal a la entidad recurrente con posterioridad a la publicación debería ser esta última fecha la que debería haber sido tenida en cuenta como resulta de las Sentencias de esta Sala de 24 de septiembre de 2008 (rec. de casación 5765/2004), de 26 de junio de 2009 (rec. de casación 1079/2005), de 21 de julio de 2010 (rec. de casación 1793/2006) y las de 12 de noviembre de 2010

(recs. de casaciones 2686/2006 y 1879/2006). Sin embargo cuando la notificación personal es anterior a la publicación oficial es aplicable la doctrina general que expresa la sentencia recurrida y hay que estar a la última fecha —la de publicación— como de inicio del cómputo para recurrir, porque la notificación personal no es necesaria [...] y sí lo es una interpretación *pro actione*, cuando está en juego el derecho de acceso a la jurisdicción” (FJ 3.º), y sigue: “En definitiva, cuando concurren la notificación personal y la publicación de la disposición, el plazo para interponer el recurso arranca del acto acaecido en último lugar. Esta doctrina es consecuente con el hecho de que la publicación oficial configura el requisito ineludible para que los planes de urbanismo y sus modificaciones entren en vigor y produzcan efectos jurídicos, y constituye el medio a través del cual ha de llegar a conocimiento de los interesados o afectados por la disposición” (arts. 70.2 LRBRL y 131 LPACAP, así como 9.3 CE y 2 CC). [...] “Las excepciones con que cuenta el referido criterio se limitan a dos casos: aquel en que la impugnante de la disposición urbanística sea otra Administración, que queda sometida a la regla del art. 46.6 [...] y el supuesto de que el instrumento de planeamiento publicado se ha tramitado por iniciativa particular, en que resulta preceptiva la notificación al promotor o solicitante”».

Tampoco la intervención en el trámite de información pública permite, en principio, la adquisición de la condición de interesado de forma automática. Pero también en este aspecto el criterio del Tribunal Supremo en esta sentencia es importante porque: «Sin embargo, el parecer de la Sala de instancia difiere de la jurisprudencia vigente, que ha negado tanto la adquisición de la condición de interesado por la mera intervención en el trámite de información pública, como la necesidad de notificar la aprobación de los planes y otros instrumentos urbanísticos a quienes han participado en ese mismo trámite formulando alegaciones. [...] Por un lado, nuestro ordenamiento diferencia lo que es la información pública, dirigida a todos los ciudadanos en general, de lo que constituye la audiencia de los interesados en cuanto titulares de derechos o intereses legítimos afectados por el acto de que se trate (arts. 82 y 83 LPACAP). En el seno de la aprobación de las ordenanzas locales recoge esta diferencia el art. 49.b) LRBRL. Y el art. 83.3 LPACAP dispone: “La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado” [...] Así pues, la participación en la fase de información pública, más o menos activa, no convierte por sí sola al alegante en interesado, pese a imponer a la Administración el deber de suministrarle una respuesta razonada a sus alegaciones y observaciones (art. 83.3 LPACAP) que, sin duda, ha de hacerle llegar a su conocimiento por algún medio. [...] Tampoco podemos aceptar que partir de la publicación para contar el plazo otorgue una doble oportunidad para recurrir. Este efecto se produce asimismo, como destaca la recurrente, cuando la notificación personal es posterior a la publicación del instrumento urbanístico» (FJ 4.º).

De todo lo anterior se deriva el criterio que el Tribunal Supremo encuentra pertinente para resolver este supuesto de hecho, que no es otro que casar la sentencia recurrida y entender que el recurso contencioso-administrativo inicial se interpuso en plazo. Así, concluye el Tribunal Supremo que: «De las precedentes consideraciones se deduce claramente el criterio de esta Sala: en el caso de que la aprobación de un instrumento

urbanístico sea objeto de notificación personal a quien hubiera formulado alegaciones en el trámite de información pública y con posterioridad de publicación en el periódico oficial, la fecha de inicio del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo es la constituida por el día siguiente a la publicación oficial» (FJ 5.º).

2.2.3. *Efecto positivo de la cosa juzgada entre jurisdicciones*

La STS 5646/2025, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 26 de noviembre, rec. cas. 6313/2022, ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, examina la proyección de la cosa juzgada y, en particular, su efecto positivo o prejudicial sobre el proceso contencioso-administrativo. El Tribunal Supremo examina si la jurisdicción contencioso-administrativa podía mantener una derivación de responsabilidad solidaria por deudas sociales cuando una sentencia mercantil había declarado nulo, con efectos *ex tunc*, el acuerdo societario de nombramiento del administrador. La resolución reviste especial interés porque sistematiza la distinción entre efecto negativo y efecto positivo de la cosa juzgada y conecta el art. 222 LEC con el art. 118 CE. Tiene interés para nosotros referirnos a este pronunciamiento aunque sea brevemente.

Como es habitual, el Tribunal Supremo primero define los términos del recurso, definiendo como «objeto del presente recurso contencioso-administrativo la Resolución de fecha 17 de septiembre de 2018 de la Tesorería de la Seguridad Social Dirección Provincial de Unidad de Barcelona desestimatoria del recurso de alzada interpuesto en fecha de 27 de julio de 2018 ante la Tesorería General de la Seguridad Social contra el Acuerdo de derivación de responsabilidad solidaria de 5 de julio de 2018 dictado por la subdirectora provincial [...] La parte actora efectúa la siguiente consideración en sustento de su pretensión: ausencia de los requisitos y presupuestos para declarar la responsabilidad solidaria del recurrente respecto de las deudas de la mercantil “Other-Side Mirror” en base al hecho de que el Sr. Segundo no ha sido administrador o miembro del Consejo de Administración de la sociedad “Other Side Mirror, S. L.” dado que por el Juzgado de lo Mercantil núm. 5 de Barcelona en Juicio Ordinario 846/2017 se ha declarado por Sentencia 32/2019, de 3 de mayo, la nulidad de la Junta General de 29 de diciembre de 2011 y de los acuerdos en ella adoptados, siendo a partir de ella de donde se deriva por la Administración la responsabilidad solidaria al haber sido nombrado administrador el Sr. Segundo» (AH 1.º).

Planteados los términos de la discusión jurídica, entiende el Tribunal Supremo que «presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el alcance de los efectos de la cosa juzgada en los casos de responsabilidad por deudas sociales en los que tanto el acuerdo de nombramiento de los administradores solidarios como la responsabilidad solidaria de uno de los dos administradores, han sido anulados por sentencia».

El Tribunal Supremo expone aquí su doctrina consolidada, que el presente caso da ocasión a revalidar: «En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2022 (RC 1588/2020), se distinguen los efectos positivos y negativos de la cosa juzgada, cuya regulación se contiene en el art. 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en los siguientes términos:

«A tal efecto, es preciso diferenciar, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre la vinculación negativa y positiva de la cosa juzgada, ambas reguladas en el art. 222 LEC. Así, mientras que la vinculación negativa «impide un nuevo proceso sobre el mismo objeto ya juzgado; mientras que, conforme a la segunda, lo resuelto en un primer proceso debe tenerse en cuenta en el segundo cuando sea un antecedente lógico de lo que constituye su objeto (Sentencias 169/2014, de 8 de abril; 5/2020, de 8 de enero; 223/2021, de 22 de abril; 310/2021, de 13 de mayo; 411/2021, de 21 de junio y 21/2022, de 17 de enero)».

Y estos diferentes efectos tienen incidencia en los requisitos necesarios para su apreciación, pues mientras que: «La cosa juzgada material, en su efecto negativo o excluyente, exige la plena coincidencia entre los objetos de un primer proceso resuelto por sentencia firme, con respecto a un proceso ulterior en el que se invoca su eficacia excluyente; es decir, que se trate de los mismos sujetos, el mismo *petitum* (lo que se pide) y la misma *causa petendi* (fundamento fáctico y jurídico de lo solicitado), así se pronuncian, como no podía ser de otra forma, las Sentencias 5/2020, de 8 de enero; 313/2020, de 17 de junio; 411/2021, de 21 de junio y 21/2022, de 17 de enero. De darse dichas identidades, la vigencia del principio non bis in ídem (no dos veces sobre lo mismo) determinaría la inutilidad e ineficacia del proceso ulterior con prevalencia de lo resuelto en el primer proceso, o lo que es lo mismo de lo ya decidido.

Por el contrario, el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada no exige la plena identidad entre los objetos de los procesos, sino la conexidad entre ellos, siempre que los sujetos sean los mismos, y lo resuelto en el primer juicio, mediante pronunciamiento firme, sea parte del objeto del segundo de los promovidos, o, como dice el art. 222.4 LEC, que “aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto”.

Puede sostenerse entonces que mientras que la cosa juzgada negativa se fundamenta en la identidad, la cosa juzgada positiva en la conexidad; mientras que la primera impide la existencia de un proceso posterior; la segunda no lo evita, aunque lo condiciona en el sentido de que el tribunal del segundo juicio queda vinculado por el pronunciamiento firme de la sentencia dictada en el proceso anterior. En definitiva, se requiere la existencia de una relación jurídica dependiente o conexa de otra, ya resuelta por sentencia firme; no, desde luego, idéntica, pues entonces se desencadenaría el efecto excluyente o negativo de la cosa juzgada» (STS 102/2022, de 7 de febrero, rec. 2963/2019).

En el supuesto que nos ocupa, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valencia dictó un Auto de 20 de mayo de 2019 en el que apreciando la existencia de cosa juzgada inadmitió el recurso e impidió su continuación. Resolución que fue confirmada por la Sentencia de la Sección 5.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 22 de noviembre de 2019 (rec. apelación 284/2019). En definitiva, dichas resoluciones judiciales apreciaron

la excepción de cosa juzgada material en su vinculación negativa impidiendo que se siguiera un nuevo proceso sobre una controversia que se consideró que ya estaba juzgada.

Continúa la resolución reafirmando esta conclusión, sin olvido de la importancia que tiene la distinción entre cosa juzgada negativa y positiva: «La cosa juzgada material se refiere a la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia firme, implicando, según el citado art. 222 no solo la exclusión de “un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en que aquella se produjo”, alcanzado “a las pretensiones de la demanda” (apdos. 1 y 2) —efecto negativo—, sino que lo decidido tiene efectos vinculantes en futuros procesos, pues “lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme que haya puesto fin a un proceso vinculará al tribunal de un proceso posterior cuando en este aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal” (apdo. 4) —efecto positivo—».

Esta diferenciación en los efectos que produce la cosa juzgada material es importante, ya que, como explicamos en la Sentencia de 22 de marzo de 2022 (rec. de casación 1588/2020), con cita de otras anteriores, «la cosa juzgada material, en su efecto negativo o excluyente, exige la plena coincidencia entre los objetos de un primer proceso resuelto por sentencia firme, con respecto a un proceso ulterior en el que se invoca su eficacia excluyente; es decir, que se trate de los mismos sujetos, el mismo *petitum* (lo que se pide) y la misma *causa petendi* (fundamento fáctico y jurídico de lo solicitado) [...] Por el contrario, el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada no exige la plena identidad entre los objetos de los procesos, sino la conexidad entre ellos, siempre que los sujetos sean los mismos, y lo resuelto en el primer juicio, mediante pronunciamiento firme, sea parte del objeto del segundo de los promovidos», añadiéndose que «puede sostenerse entonces que mientras que la cosa juzgada negativa se fundamenta en la identidad, la cosa juzgada positiva en la conexidad; mientras que la primera impide la existencia de un proceso posterior; la segunda no lo evita, aunque lo condiciona en el sentido de que el tribunal del segundo juicio queda vinculado por el pronunciamiento firme de la sentencia dictada en el proceso anterior».

En cuanto a la aplicación de esta doctrina al caso concreto, la sentencia es igualmente contundente, entendiendo que el órgano de instancia no entendió correctamente el efecto positivo de la cosa juzgada emanada de la resolución del órgano de la jurisdicción mercantil: «En el caso que enjuiciamos, esta Sala sostiene que la sentencia recurrida incurre en falta de corrección jurídica, e infringe la mencionada doctrina constitucional, ya que, habiéndose fundado el recurso contencioso-administrativo en la ausencia de presupuestos y requisitos para declarar la responsabilidad solidaria, puesto que no concurría el presupuesto de derivación de responsabilidad previsto en el art. 367.1 de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado su texto refundido por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por no tener la condición de administrador de la sociedad cuya responsabilidad se exigía, y habiéndose aportado, a tales efectos, la sentencia del Juzgado de lo Mercantil núm. 5 de Barcelona, en la que se declaran nulos los acuerdos de la Junta

General de la sociedad celebrada el 29 de diciembre de 2011, en la que, precisamente, se le nombró miembro del Consejo de Administración al recurrente, no resultaba procedente que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña eludiera, sin motivación o justificación alguna, dicho pronunciamiento emanado de la jurisdicción mercantil, que había adquirido firmeza.

Por ello, aun estimando que el Tribunal de instancia no estaba vinculado por el efecto prejudicial de la cosa juzgada material, consideramos que si entendía que, de conformidad con la competencia para extender su conocimiento a cuestiones prejudiciales que le confiere el art. 4.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cabía llegar a una conclusión jurídica diferente a la obtenida por el Juzgado de lo Mercantil, desde un eventual análisis y perspectiva jurídica diferentes que ofrecía el litigio contencioso-administrativo, debía justificarlo y motivarlo explícitamente en la sentencia, para no menoscabar el derecho a una buena Administración de Justicia que garantizan los arts. 24 y 117 de la Constitución».

Y por tanto concluye, contundentemente y refiriéndose específicamente a la aplicación del art. 222.4 LEC, que: «El art. 222.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, debe interpretarse en el sentido de que el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada material, a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo expuesta en las Sentencias de 22 de marzo de 2022 (RC 1588/2020) y de 24 de junio de 2025 (RC 883/2022), no exige la plena identidad entre los objetos de los procesos, sino que los sujetos de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal y la conexidad de los objetos.

No obstante, aunque no concurren los presupuestos exigidos para apreciar el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en las Sentencias 16/2008, de 31 de enero, y 31/2025, de 10 de febrero, acerca del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los arts. 93, 117 y 118 de la Constitución, en los supuestos de derivación de responsabilidad solidaria a un administrador de una sociedad mercantil de las deudas contraídas por la misma con la Seguridad Social, la declaración de nulidad del nombramiento de administrador, acordada en sentencia firme por un Juzgado de lo Mercantil, determina que, debido a la evidente y estrecha conexión entre los objetos y presupuestos de ambos procesos, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que conozca posteriormente del enjuiciamiento impugnatorio de las resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social, por las que se reclaman al administrador las cuotas debidas por la sociedad cuya responsabilidad se deriva al administrador, deberá ajustar su pronunciamiento relativo a la validez del nombramiento de administrador, que constituye el presupuesto legalmente exigido para derivar la responsabilidad solidaria, a la declaración que, al respecto, haya establecido la jurisdicción mercantil.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Segundo contra la sentencia dictada por la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de Cataluña núm. 5243/2021, de 30 de diciembre, en el procedimiento ordinario núm. 135/2019, que casamos y anulamos».

2.2.4. *Ejecución de sentencia y equivalencia material de la prueba psicotécnica*

La STS 5461/2025, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 26 de noviembre, rec. cas. 6005/2024, ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis, y en sentido similar, la STS 5266/2025, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 19 de noviembre, rec. cas. 4956/2024, ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis, abordan los problemas derivados de la ejecución de sentencias en los procesos selectivos de acceso al empleo público, en particular en casos en los que la prueba que las sentencias ejecutadas ordenaban repetir era un test psicotécnico. El Tribunal Supremo insiste en que la ejecución ha de respetar no solo el tenor literal del fallo, sino también su sentido material, y que la correlación entre lo juzgado y lo ejecutado exige una equivalencia real de las pruebas practicadas.

En particular, nos centraremos en la primera de estas dos sentencias. En palabras del Tribunal Supremo, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar «si la prueba psicotécnica a realizar en ejecución de sentencia con la promoción en curso tiene que contar con la misma dificultad y características, tiempo de respuesta y tipos de pruebas que en la prueba de la promoción de origen».

En el supuesto de hecho, mediante la Resolución de 11 de abril de 2018 (BOE núm. 94, de 18 de abril próximo siguiente), de la Dirección General de la Policía, se había convocado oposición libre para cubrir plazas de alumnos de la Escuela Nacional de Policía, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía del Cuerpo Nacional de Policía. La Sentencia 22/2022, de 14 de enero, de la Sección 7.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimó el recurso del recurrente, reconociéndole el derecho a que se declarara que había superado la parte b), «entrevista personal» de la tercera prueba del proceso selectivo en cuestión. Correspondía, por tanto, a la Administración ejecutar esta sentencia evaluando al aspirante con un test psicotécnico similar al de la prueba de la que erróneamente había sido excluido.

El Tribunal Supremo ha percibido ya la necesidad de ponerse serio con esta cuestión, y recuerda que: «La necesidad de realizar los test psicotécnicos correspondientes es consecuencia del pronunciamiento anulatorio a que se ha llegado en esta sentencia, considerando la Sección que realizar los mismos test y junto con y al mismo tiempo que los que realicen los aspirantes-opositores del proceso selectivo inmediato que se esté llevando a cabo o se lleve a cabo tras la fecha de esta sentencia es, en cierta medida y dados los precedentes fraudulentos que hemos constatado en diferentes incidentes de ejecución de diversas sentencias, una forma de garantizar, en la medida en que ello es posible, que los tests a realizar presenten similares parámetros y criterios de evaluación y formulación

que los seguidos en la convocatoria a la que concurrió el hoy actor, y que sean valorados los mismos de una forma análoga».

Termina entonces el Tribunal Supremo situando con precisión su papel en este proceso, que no es otro que «garantizar la exacta correlación entre lo resuelto en el fallo y lo ejecutado en cumplimiento del mismo [...] En cuanto a la tercera de las pautas que debía observar la Administración al tiempo de dar cumplimiento a la sentencia, esta Sala también ha declarado, al igual que lo venía haciendo la Sala de instancia, que la nueva prueba psicotécnica que se haya de realizar en ejecución de sentencia ha de presentar la misma o parecida dificultad, características, tiempo de respuesta y tipos de problemas que la de la promoción de origen» (FJ 4.º).

2.2.5. Cobro por vía de apremio de deudas de reparcelación y art. 29.2 LJCA

El ATS 8881/2025, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 24 de septiembre, rec. cas. 698/2025, ponente: Excm. Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande, admite un recurso de casación a la vista de su notable interés casacional para la jurisdicción contencioso-administrativa y, en particular, para la práctica urbanística local, y es la siguiente: cuáles son las exigencias que deben concurrir para que una entidad urbanizadora pueda acudir al art. 29.2 LJCA y exigir a un ayuntamiento el cobro por vía de apremio de las deudas derivadas de un proyecto de reparcelación. La resolución es especialmente relevante porque delimita la diferencia entre inactividad administrativa y desestimación presunta, y porque sitúa en el centro del debate la ejecutividad de las deudas urbanísticas derivadas de la cuenta de reparcelación y la necesidad —o no— de una providencia de apremio previa.

El Tribunal Supremo plantea el marco del problema, siguiendo el propio escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, como un posible supuesto de aplicación de la vía de recurso por inactividad por inejecución de acto firme o contrato del art. 29.2 LJCA. De hecho, esta primera delimitación ya era en sí misma dificultosa, porque en primera instancia el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 28 de Madrid dictó Sentencia, de 20 de noviembre de 2023, desestimando el referido recurso contencioso-administrativo «razonando, en esencia, que la parte demandante no había especificado el acto administrativo firme concreto cuyo contenido no ejecutaba la Administración». (AH 1.º). Insistió igualmente el TSJ de Madrid en segunda instancia en que «cabe distinguir el requerimiento al ayuntamiento del procedimiento ejecutivo, siendo que la obligación de pago se constituye en presupuesto de dicho procedimiento y que dicha obligación se configura formalmente a través del acuerdo de liquidación que genera el procedimiento de apremio [...] No es una cuestión de derecho y obligación al pago, que se derivan de los instrumentos a los que se aludían y aluden en demanda y en el recurso de apelación, sino de la existencia o no de una providencia de apremio, acto firme y ejecutable, que en este caso no existe y a lo que no es equiparable el silencio del ayuntamiento al requerimiento de inicio de la vía de apremio que puede considerarse como una denegación de la solicitud pero no un supuesto de inactividad pues no cabe

equiparar la inactividad administrativa a la desestimación presunta o silencio administrativo».

A la vista de la complejidad e importancia de la cuestión, que indudablemente presenta interés casacional objetivo, el Tribunal Supremo decide admitir el recurso de casación. No hay que perder de vista el siempre difícil encaje de la doble vía de impugnación de la inactividad administrativa en el sistema de recursos contencioso-administrativo. La vía del art. 29 LJCA está diseñada, no se olvide, para evitar someter al ciudadano, al menos en ciertos casos, al calvario de la solicitud y silencio negativo impugnables, y menos aún, a la cábala de adivinar si cierta inactividad administrativa es en realidad un supuesto silencio negativo en un pretendido procedimiento que no ha tenido ningún trámite, fruto de una solicitud que el ciudadano quizá ni sepa que ha presentado. Y por eso mismo «La parte recurrente entiende que no es así y aduce que la deuda resultante de la cuenta aprobada en el proyecto de reparcelación, aunque sea provisional (como aclara el art. 127.2 RGU) es una deuda líquida y exigible, y que, en caso de impago, procede el inicio de la vía de apremio, tratándose, por tanto, de un acto firme cuya ejecución puede ser solicitada al amparo del art. 29.2 LJCA» (RJ 2.º).

En conclusión, el auto resume que: «Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 88.1 LJCA, en relación con el art. 90.4 de la misma norma, esta Sección de Admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión: determinar de cuáles son las exigencias que deben cumplirse para que una entidad urbanizadora pueda exigir a un ayuntamiento, por la vía del art. 29.2 LJCA, el cobro por vía de apremio de las deudas derivadas de un Proyecto de Reparcelación. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son: el art. 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, puesto en relación con el art. 127.4 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y con los arts. 97, 99, 100 y 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

2.2.6. Impugnación indirecta del planeamiento y falta de publicación del plan urbanístico o instrumento general del que trae causa

El ATS 8038/2025, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 11 de septiembre, rec. cas. 6873/2024, ponente: Excm.a Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande, identifica una cuestión de interés casacional fundamental para la litigación urbanística local. La cuestión es si, en el marco de un recurso contra un instrumento de planeamiento de desarrollo, la impugnación indirecta puede fundarse en la falta de publicación preceptiva del instrumento general o superior del que trae causa. La resolución parte de un supuesto en el que se discutía la validez de un estudio de detalle y, de forma indirecta, de un plan parcial aprobado

antes de la publicación íntegra del plan general de cobertura. No parece difícil colegir la relevancia de esta materia en los intereses de las entidades locales, siendo la nulidad de los planes el gran foco de discusión y no pocas veces inoperancia de nuestro Derecho urbanístico.

En la instancia, la discusión se planteó en estos términos: «Queda constreñido el debate a dilucidar si, como se viene a sostener en la demanda, la posible nulidad del Plan Parcial URP-RR-10 “Hospital” (que igualmente es objeto de impugnación indirecta) anuda la del Estudio de Detalle objeto de recurso. A tal efecto, la parte actora realiza, a grandes rasgos, el siguiente razonamiento: que ambos Instrumentos de Planeamiento (el referido Plan Parcial —aprobado definitivamente mediante Acuerdo Plenario de 15 de julio de 1994— y el Estudio de Detalle objeto de recurso directo —el aprobado definitivamente mediante Acuerdo del Pleno de 26 de enero de 2018—) son nulos de pleno derecho conforme al art. 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a consecuencia de la aprobación del primero antes de la publicación de la parte normativa del Plan General de Ordenación Urbana de 1986 (que tuvo lugar en el mes de noviembre del año 2000), razón por la que carecía de un Instrumento de Planeamiento General que legitimase su aprobación. Toda vez que, por dicha razón (máxime cuando las determinaciones normativas del Plan Parcial tampoco han sido publicadas, sin que ello pueda quedar subsanado por la publicación de las de su modificación, al no ser viable modificar lo inexistente), el Estudio de Detalle también carece de cobertura en Instrumento superior que lo legitime (al ser nulo el Plan Parcial), este último también resulta ser nulo de pleno derecho. La Administración demandada opone frente a ello que no cabe confundir validez de los Instrumentos de Planeamiento con eficacia de los mismos, por lo que la ausencia de publicación no privaría de aquella ni al plan Parcial ni al Estudio de Detalle. La Sala de Málaga estimó el recurso contencioso-administrativo entablado (tanto en la impugnación directa que se realiza respecto del Estudio de detalle, como en la indirecta del Plan Parcial), con cita de las reflexiones que ya realizó esa misma Sección Funcional en su Sentencia de 9 de diciembre de 2021, dictada en el recurso ordinario 337/2019, en la que se recogía reiterada y constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que vinculaba la eficacia de los planes de urbanismo a su publicación previa, ya que el art. 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, tanto en su redacción originaria como tras la reforma operada por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, exige para la eficacia de los planes urbanísticos la previa publicación de sus normas y no solo la del acuerdo de aprobación definitiva; y ello, con independencia de que su aprobación definitiva corresponda a los ayuntamientos o a las Comunidades Autónomas. Reconoce la Sala que en su anterior sentencia “no se da respuesta a la cuestión que viene a suscitarse en la demanda, que no es otra que los efectos a anudar a la ausencia de publicación de la totalidad de normas urbanísticas de un Instrumento de Planeamiento respecto de la posible aprobación de Instrumentos de desarrollo del mismo antes de que tenga lugar dicha publicación”, pero la nulidad se desprendía de otras Sentencias del Tribunal Supremo, como la del 28 de abril de 2004, recurso de casación 7051/2001».

En suma, el Tribunal Supremo admite el recurso de casación, planteando como cuestión de especial interés casacional: «Determinar si con ocasión de un recurso en el que se proceda a la impugnación indirecta de un instrumento de planeamiento urbanístico cabe fundarlo en la falta de publicación preceptiva del instrumento de planeamiento general del que traiga causa».

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 2025. Los temas que preocupan son diversos, pero como era de esperar destaca este año un asunto de puro contexto, el comentario y exégesis de las reformas en materia contencioso-administrativa de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Sobre esta materia hay varios estudios doctrinales muy destacables este año, donde la evaluación de esta novedosa norma por parte tanto de la academia y de la práctica jurídica ha sido protagonista. Como marco general, es de enorme utilidad el estudio de E. ETXEBERRIA BEREZIARTUA, «Estudio sobre el impacto procesal de la LO 1/2025 en la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, núm. 133, 2025, pp. 59-91, así como el trabajo de P. L. OLIVAS MORILLO, «Las reformas en el proceso contencioso-administrativo tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia», *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2025. Igual examen general dedica a la reforma J. D. MORENO PRIETO, «Principales novedades de la ley de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia que afectan a la jurisdicción contencioso-administrativa», en E. SIMÓ SOLER, R. CASTILLO FELIPE y S. TOMÁS TOMÁS (coords.), C. ALONSO SALGADO, A. VALIÑO CES y A. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (dirs.), *Reflexiones acerca de la Ley de eficiencia (LO 1/2025)*, Colex, 2025. A ello puede añadirse la monografía de A. J. VÉLEZ TORO, *Repensar la Jurisdicción. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dykinson, Madrid, 2025, que confirma que la discusión doctrinal abierta en 2025 no se ha agotado con la entrada en vigor de la reforma. Otros estudios han descendido al detalle de la reforma, enfocando aspectos más específicos y, destacadamente, uno al que dedicamos mayor análisis en el epígrafe de cambios legislativos de este mismo Informe en 2024, la reforma del procedimiento abreviado y su operatividad práctica. Aquí destacan sin duda dos estudios de F. J. FUERTES LÓPEZ, «El procedimiento abreviado en el orden jurisdicción contencioso-administrativo: una reforma necesaria (de lo que reforma la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, y de lo que se debe reformar)», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2025, y en términos ya más generales sobre el marco impugnatorio contencioso-administrativo «Impugnación de sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrati-

vo: apelación y casación. Ordenación del recurso de apelación e inexistencia del recurso de casación», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2025. Igualmente importante, y más dado el enfoque local de este informe, es la contribución de M. PARAJÓ CALVO, «La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Eficiencia del Servicio Público de Justicia: una primera aproximación en clave local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2 (febrero), 2025.

Como todos los años, el análisis de cuestiones generales de la LJCA es también un foco incesante de bibliografía, como no puede ser de otra manera. En este terreno sobresale la obra colectiva dirigida por L. MELLADO RUIZ, *Claves prácticas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: (Adaptado a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de Enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia)*, Atelier, 2025, que ofrece una revisión sistemática de la Ley jurisdiccional y de sus principales problemas aplicativos. Dentro de esta obra hay numerosas contribuciones que podríamos destacar aquí, pero tendremos que centrarnos en algunas de ellas. Merece la pena mencionar al menos las aportaciones de E. MOREU CARBONELL, «Ámbito subjetivo, objetivo y territorial de la jurisdicción contencioso-administrativa», pp. 27-104, y de L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, «Los procedimientos especiales», pp. 635-694; así como, por su directa incidencia sobre la arquitectura procesal del orden contencioso, los capítulos relativos a la planta y distribución de competencias, a los sujetos de la relación jurídico-procesal, al objeto del recurso, al procedimiento en primera o única instancia, al procedimiento abreviado, a los recursos contra resoluciones procesales y a la ejecución de sentencias. Se trata, sin duda, de una obra de referencia para entender el estado de la jurisdicción contencioso-administrativa en 2025 y los primeros efectos de la reforma de la Ley Orgánica 1/2025.

Otros problemas clásicos abordados por la doctrina han sido la legitimación activa, que ha abordado T. A. GÓMEZ SAUCEDO, «Sujetos del proceso contencioso-administrativo: legitimación activa y pasiva a la luz de la ley y la jurisprudencia: especial referencia a la contratación pública y los partidos políticos», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 2025, año 2025. Como saben bien los lectores de este Informe en ediciones anteriores, la centralidad del art. 19 LJCA es constante en las tres vertientes jurisprudencial y doctrinal, pero también en el apartado de reformas legislativas, hasta el punto de que el legislador no pocas veces utiliza la legitimación activa contencioso-administrativa para modular las posibilidades de acceso al litigio de impugnación de diferentes grupos. En este sentido, la jurisprudencia sobre legitimación activa de partidos políticos en el contencioso-administrativo es una constante fuente de conflicto. Igualmente importante para entender el funcionamiento de la jurisdicción contenciosa sigue siendo la influencia del Derecho europeo en determinados sectores, como el Derecho de extranjería, que aborda el estudio de C. CARDENAL DEL PERAL, «Consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2025, *Adrar*, en el derecho español de extranjería y en la práctica de los juzgados de instrucción en funciones de guardia y de los juzgados de lo contencioso-administrativo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*,

año 29, núm. 82, 2025, pp. 301-317. El trabajo de F. J. ALCANTARILLA HIDALGO, «Procedimiento Contencioso-Administrativo y conflictos jurisdiccionales (Evolución jurisprudencial marzo-julio 2025)». Destaca: STS, Deslinde entre las jurisdicciones social y contencioso-administrativa en materia de acoso laboral», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 243, 2025, vuelve a mostrar por su parte que la delimitación de los confines objetivos y subjetivos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo está siempre pendiente de terminar de definirse jurisprudencialmente.

Como cada año y para terminar, siempre es una fortuna para la doctrina jurídico-administrativa española contar con el ya clásico Informe sobre la Justicia Administrativa del año en curso, en este caso bajo la dirección de C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, M. CASADO GARCÍA, A. GONZÁLEZ ALONSO, I. MARTÍN DELGADO y J. ORTEGA BERNARDO, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2025: Defensa de la Competencia, Derechos Fundamentales, Transparencia y Tributos*, Universidad Autónoma de Madrid/CIJA-UAM, 2025. Es, probablemente, el clásico en el que práctica jurídica y análisis teórico convergen.

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. No obstante, merece una mención el Proyecto de Ley 121/000071, de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión Europea.

Sin necesidad de que entremos en profundidad en este Proyecto de Ley, pues ya habrá ocasión de hacerlo en Informes posteriores en caso de que se apruebe, cabe notar que la reforma responde, según su propia exposición de motivos revela en su misma primera línea, a la STJUE de 28 de junio de 2022, asunto C-278/2020, que comentamos en este mismo Informe en la edición del año 2022, y persigue rehacer el régimen español para ajustarlo al principio de efectividad del Derecho de la Unión. La arqueología de este Proyecto hay que buscarla en el correspondiente *Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en materia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión*, publicado en el año 2023 y que nosotros comentamos en este mismo Informe correspondiente a aquel año. Entre las novedades más importantes de este Proyecto debemos recordar que propone introducir tres cambios fundamentales: un nuevo art. 32 bis LRJSP, un art. 67 LPAC sobre prescripción retocado para adaptarlo a la reforma y una aclaración del art. 92 LPAC sobre

competencia. Además, el texto proyectado prevé que la infracción del Derecho de la Unión pueda resultar no solo de una sentencia del TJUE, sino también de una sentencia del Tribunal Supremo, y atribuye al Consejo de Ministros la competencia cuando los daños se imputen a órganos estatales, dejando en el ámbito autonómico y local la resolución a los órganos correspondientes.

En primer lugar, el texto proyectado prevé crear un nuevo art. 32 bis en la Ley 40/2015, específicamente dedicado a la responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. La propuesta es la siguiente: «Artículo 32 bis. Unión Europea. Principios de la responsabilidad por infracción del Derecho de la 1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos por infracciones del Derecho de la Unión Europea, cuando se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.
- b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.
- c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y la lesión sufrida por los particulares.

En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

2. Siempre que se cumplan los requisitos del apartado 1, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las lesiones imputables a las Administraciones públicas, o de actuaciones realizadas por los particulares que produzcan efectos susceptibles de revisión en vía administrativa, que impliquen infracción del Derecho de la Unión Europea. El reconocimiento de la infracción del Derecho de la Unión Europea podrá obtenerse en vía administrativa o jurisdiccional.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización. No obstante, cuando proceda, la indemnización podrá solicitarse y reconocerse en el mismo proceso en que se hayan anulado el acto o disposición.

3. Siempre que se cumplan los requisitos del apartado 1 de este artículo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos imputable al legislador, cuando no exista una actuación administrativa impugnada, mediante la formulación de reclamación por infracción del Derecho de la Unión.

4. Siempre que se cumplan los requisitos del apartado 1, cuando la lesión sea imputable al legislador y haya habido un pronunciamiento que declare la contrariedad al Derecho de la Unión Europea por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o por sentencia del Tribunal Supremo, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido sentencia firme desestimatoria en los casos de los apartados 2 o 3, siempre que se hubiera alegado o analizado en cualquier fase de la vía administrativa o judicial la infracción del Derecho de la Unión Europea».

Obviamente, el apartado 3 y su llamativo *tertium genus* de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, la así llamada «reclamación por infracción del Derecho de la UE» cuando «no exista actividad administrativa impugnada», es el elemento que está llamado a resonar con más fuerza en el debate doctrinal, precisamente por el esfuerzo que, como es evidente, el Proyecto está dispuesto a hacer para satisfacer las críticas más implacables de la STJUE de 28 de junio de 2022.

Además, modifica el art. 67 de la Ley 39/2015 sobre prescripción de la acción, añadiendo un fundamental apartado 67.3, y el art. 92 de la misma ley sobre órgano competente para resolver, que será en principio el Consejo de Ministros, precisando incluso la regla aplicable en el ámbito autonómico y local. En cuanto al art. 67, se propone la siguiente redacción: «3. Cuando se trate de la responsabilidad patrimonial que se regula en el art. 32 bis de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se producirá la prescripción del derecho a reclamar transcurrido un año:

a) En los supuestos del apartado 2 del art. 32 bis, desde la fecha de notificación de la resolución administrativa o de la sentencia, en su caso, en la que se reconoció la infracción del Derecho de la Unión Europea.

b) En los supuestos del apartado 3 del art. 32 bis, desde la fecha en que se manifiesten los efectos lesivos ocasionados.

c) En los supuestos del apartado 4 del art. 32 bis, desde que se haya publicado en el *BOE* la sentencia del Tribunal Supremo o en el *DOUE* la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que haya declarado la infracción del Derecho de la Unión.

Como excepción, si al momento de la publicación de las referidas sentencias estuviera pendiente de resolución el recurso o la vía de impugnación promovida previamente contra la actuación administrativa que ocasionó el daño o contra la denegación de la declaración de responsabilidad patrimonial, el plazo de prescripción se computará desde la fecha de la notificación de aquella resolución». El Proyecto de Ley explica en su exposición de motivos que: «Estas reglas persiguen garantizar, en suma, en cumplimiento de la Sentencia de 28 de junio de 2022 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (particularmente de los apdos. 165 y 166) el reconocimiento de una indemnización adecuada al perjuicio sufrido, teniendo en cuenta la diligencia desplegada por el perjudicado para limitar, mediante los medios a su alcance, ese perjuicio. Se consigue así hacer compatibles la compensación del perjuicio en los términos exigidos por la sentencia, dando cumplimiento al principio de efectividad, y la preservación del principio de seguridad jurídica atendiendo a la diligencia del perjudicado, a la hora de delimitar la antijuridicidad de daño». Evidentemente, no solo estamos, en general, ante una relativa flexibilización de los plazos de prescripción sino, en el caso concreto del art. 67.3.b), que es el diseñado para encajar su peculiar prescripción con *dies a quo* de determinación material con el novedoso art. 32.bis.3 que se propone para la Ley 40/2015, ante una solución por completo alejada de los formalismos que vienen caracterizando el cómputo de la prescripción en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en España. En sucesivas ediciones de este Informe estaremos atentos

a la evolución de este Proyecto y su posible consagración como ley, para profundizar entonces en su comentario.

3.2. Jurisprudencia destacada

3.2.1. *Pérdida de oportunidad y funcionamiento anormal del servicio exterior del Estado*

La STS 2669/2025, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 9 de junio, rec. ord. 1122/2022, ponente: Excm. Sra. D.^a María Concepción García Vicario, que resolvió un contencioso-administrativo ordinario, no un recurso de casación, examinó una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la mercantil «MONTASA» frente al Estado por la insuficiente actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores en la ejecución de una sentencia firme dictada en 1998 contra el Gobierno de los Estados Unidos por impago de obras realizadas en la Base Naval de Rota. La Sala descarta que el daño indemnizable se identifique con la deuda principal no satisfecha, pero aprecia funcionamiento anormal del servicio público y reconoce un perjuicio autónomo consistente en la pérdida de oportunidad de haber logrado o facilitado la ejecución mediante una actuación administrativa más diligente y sostenida. Se trata, verdaderamente, de una sentencia para guardar por lo impresionante de su claridad y rigor.

En esta sentencia se impugnaba el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 31 de octubre de 2022, desestimando la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por la representación de la mercantil «Montajes e Instalaciones Industriales, S. A. (MONTASA)» por daños y perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. El 10 de junio de 2021 la mercantil recurrente formuló reclamación por importe de 2.397.993,96 euros más los intereses legales, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la imposibilidad de ejecutar la sentencia firme, de 21 de diciembre de 1998, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Rota, dictada en el procedimiento de menor cuantía núm. 177/1997 que condenaba al Gobierno de los Estados Unidos de América (EE.UU.) a pagar a la mercantil la cantidad de 153.230.528 pesetas —equivalentes a 920.934,02 euros— más los intereses legales y costas.

Entre los muchos detalles que exhibe esta sentencia, es de notar uno muy sobresaliente que da idea de la importancia del caso. Consta en la sentencia que: «El dictamen del Consejo de Estado emitido con ocasión de la tramitación del procedimiento, consideró que la reclamación ha sido deducida en tiempo hábil, que ha habido una actuación insuficiente de los servicios administrativos del MAUC para obtener el cumplimiento por los EE.UU. de la sentencia dictada a favor de la mercantil el 21 de diciembre de 1998, que se ha producido una lesión consistente en la pérdida de oportunidad por la solicitante de que se llevaran a cabo gestiones encaminadas a la ejecución de la sentencia y aprecia también la concurrencia de una relación causal, concluyendo que “procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración

Pública e indemnizar a ‘Montajes e Instalaciones Industriales, S. A.’ con la cantidad de 230.233,50 euros”» (FJ 1.º).

En realidad, en los hechos, las quejas de la mercantil parecían más que justificadas, pues quedo demostrado que: «El Ministerio de Asuntos Exteriores ha limitado su escasa colaboración al cruce de algunas notas verbales con el Gobierno de los Estados Unidos, al entender que este deber de colaboración es de carácter discrecional y no exigible, no habiendo intervenido con mayor entusiasmo y eficacia, a pesar de que, incluso la propia Asesoría Jurídica Internacional alertó de que esta actuación podría conllevar la responsabilidad patrimonial de la Administración, en sendos Informes de 19 de febrero de 2018 y 6 de agosto de 2018».

En cuanto a las cuestiones jurídicas clave para apuntalar la responsabilidad patrimonial de la Administración, el recurrente enfoca correctamente las dos claves: el título de imputación y el cómputo de la prescripción de la acción. En cuanto a la primera, la parte «puntualiza en su demanda que no solicita la declaración de responsabilidad patrimonial y la consecuente indemnización porque considere a la Administración responsable subsidiaria de la inejecución de la sentencia, sino en razón de la conducta omisiva o casi inexistente del Ministerio de Asuntos Exteriores tendente a garantizar el cumplimiento de la sentencia, considerando exigible en este caso un deber de colaboración e intervención entendido como un servicio público, siendo la omisión de esa prestación lo que constituye un funcionamiento anormal de la administración y genera la responsabilidad patrimonial imputada» (FJ 2.º).

En cuanto a la prescripción de la acción, conjura toda posible defensa del Ministerio de Asuntos Exteriores, y «frente a lo apreciado en la resolución impugnada, alega que la acción no ha prescrito ya que la pasividad de la administración demandada persiste en el tiempo, al punto que en la actualidad no ha cesado en su actitud omisiva, encontrándonos ante daños continuados [...]. El Gobierno de los Estados Unidos ha desoído sistemáticamente los diversos requerimientos judiciales, haciendo inoperantes las previsiones constitucionales que reconocen el derecho de los litigantes a obtener la ejecución de las sentencias, habiéndose limitado el Ministerio a remitir ocasionalmente notas verbales reafirmando la inmunidad de jurisdicción» pero, por contra, según el Abogado del Estado «la extemporaneidad de la reclamación [...] no formulándose esta dentro del plazo de un año establecido al efecto, alegando que existen determinados hitos en el expediente que ponen de manifiesto que la ejecución de la sentencia es imposible» (FJ 3.º).

No era cuestión menor, por cierto, la existencia de un Informe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, que «confirmó la actuación del Departamento en Informe de 19 de febrero de 2018 (20.515) señalando que el Ministerio debía brindar su colaboración al juzgado para resolver el asunto “so pena de comprometer la responsabilidad patrimonial de la Administración española”» (FJ 4.º).

Con estas bases, la solución parecía clara, pero lo que sorprende es su contundencia. Así se expresa el Tribunal Supremo: «La STC 18/1997, de 10 de febrero, advierte que cuando el sujeto ejecutado es una Embajada o un Estado extranjero no puede presumirse

su insolvencia y en estos supuestos, cuando surgen dificultades en la ejecución de las resoluciones judiciales cobra vital importancia “la colaboración de los poderes públicos del Estado del foro y, en especial, de su Ministerio de Asuntos Exteriores. Por ello el órgano judicial debe recabar sin desmayo esta colaboración cuya negativa puede producir de nacimiento las pertinentes responsabilidades”.

Como vemos, esta colaboración de los poderes públicos, y en especial, del Ministerio de Asuntos Exteriores se configura como actuación relevante para asegurar y hacer efectivo el derecho a la ejecución; colaboración que entendemos ha de ser activa e intensa, atendida la trascendente labor que desempeña ese Ministerio en la articulación de las relaciones con los Estados extranjeros, debiendo adoptar las medidas que el Derecho internacional le ofrece en el ámbito de las relaciones diplomáticas frente a la Embajada de otro Estado y frente al mismo Estado en el ámbito de las relaciones económicas.

La actuación administrativa tendente a garantizar la efectividad de los pronunciamientos jurisdiccionales exige hacer uso de todos los mecanismos ordinarios de solución de conflictos que estén a su disposición para forzar al Estado extranjero a cumplirlos. Esos mecanismos son muy variados, pueden ir desde trasladar las comunicaciones judiciales dirigidas o provenientes de los Estados extranjeros, al ejercicio de la protección diplomática en su caso —si concurrieren los requisitos precisos para ello— pasando por la negociación diplomática o el planteamiento de la cuestión en los órganos de mediación, conciliación y coordinación específicos que pudieren existir entre el Reino de España y el Estado extranjero.

Más en concreto, en el caso de los Estados Unidos, entre dichos mecanismos específicos de coordinación y resolución de eventuales conflictos, el art. 7 del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa de 1 de diciembre de 1988, prevé la existencia de un Comité Permanente —formado para representantes de ambos países— para asegurar la necesaria coordinación entre las partes en el desarrollo del Convenio, y para estudiar y resolver, en su caso, las cuestiones que, en los respectivos países, plantee su aplicación. Es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Convenio y resolver cuestiones prácticas derivadas de su ejecución” (FJ 5.º).

En conclusión, la condena era inevitable, pues «desde esta perspectiva, la labor administrativa de colaboración para hacer valer los derechos reconocidos en una sentencia judicial ante los Estados extranjeros constituye un cometido esencial del Estado (que trae causa del mandato del art. 118 CE, art. 17.1 LOPJ y art. 54 de la Ley Orgánica 16/2015 entre otros) por lo que estamos ante una actividad incardinable en la noción de “servicio público” a que se refiere el art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y que se materializa en la obligación de desenvolver una actividad de colaboración cerca del Estado incumplidor para lograr la satisfacción del derecho del favorecido por la resolución judicial que se pretende ejecutar, recordando las sentencias de esta Sala de 27 de junio de 2006 (rec. 1962/2002) y de 18 de septiembre de 2007 (rec. 8967/2003) que con cita de otras anteriores, reiteran el concepto amplio del servicio público que ya desde las pri-

meras sentencias de este Tribunal que delimitaron la institución, se consideró que “comprende toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad con resultado lesivo”, considerándose que el art. 106 CE obliga a concluir en ese criterio omnicomprendivo del servicio público a los efectos de esta responsabilidad.

Como actividad administrativa subsumible en la amplia noción de servicio público que deba prestar la Administración pública española a los ciudadanos que están bajo su protección, la inoperancia, inacción u omisión de la prestación de dicho servicio, puede generar un supuesto de responsabilidad patrimonial, siempre que concurren los demás presupuestos que la institución requiere, en el bien entendido que, conforme se dispone en el mencionado art. 32 de la Ley 40/2015, la responsabilidad se genera con independencia de que el funcionamiento sea normal o anormal, aun cuando ese criterio ofrezca particularidades cuando el servicio público, como luego veremos sucede en el caso de autos, no puede considerarse que genera una prestación de resultado específico» (FJ 6.º).

En cuanto a la cuantificación de la responsabilidad, es una cuestión por completo dependiente del título de imputación, que el Tribunal Supremo resuelve recurriendo, de forma un tanto discutible, a la teoría de la pérdida de oportunidad: «En el presente caso, el servicio que se considera no ha funcionado adecuadamente no asegura un resultado, sino simplemente el despliegue de una actividad, aquí omitida, por lo que el parámetro que nos ha de servir de base para cuantificar la indemnización, no puede ser nunca el montante al que se dice asciende la ejecución de la sentencia (2.397.993,60 euros más intereses) —pues ni el Estado es responsable de la inejecución de la sentencia, ni responsable subsidiario de la falta de ejecución de la misma— sino la mera pérdida de oportunidad de que se llevaran a cabo las oportunas labores de colaboración en orden a facilitar y conseguir la ejecución de la sentencia, a pesar de las múltiples actuaciones instadas al efecto durante tantos años.

Y resulta que al igual que en el caso examinado por este Tribunal en Sentencia de 9 de julio de 2011, la recurrente ha perdido una oportunidad de que el resultado perseguido se haya alcanzado. Esta pérdida de oportunidad tiene, en el presente supuesto, a la vista de las concretas circunstancias concurrentes, perfiles propios y específicos, habiéndose ocasionado singulares perjuicios a resultas de su prolongación durante muchos años —como consecuencia de la inactividad administrativa— y son esos específicos perjuicios lo que deben ser indemnizados.

Habida cuenta que en estos casos de pérdida de oportunidad el daño indemnizable es la incertidumbre en torno a la secuencia que hubieran tomado los hechos de haberse seguido en el funcionamiento del servicio otros parámetros de actuación, esto es, la posibilidad de que las circunstancias concurrentes hubieran acaecido de otra manera, esta pérdida se asemeja en cierto modo al “daño moral” que es el concepto exclusivamente indemnizable, por lo que la cantidad a satisfacer en concepto de indemnización debe quedar ceñido a una cantidad que prudencialmente por este Tribunal se fija, en atención a las circunstancias específicas del caso, en cien mil euros (100.000 euros) más los inte-

reses a que se refiere el art. 106 LJCA, lo que conlleva la estimación parcial del recurso interpuesto» (FJ 9.º).

En conjunto, el caso deja un resabio de justicia material alcanzada en parte con sensatez prudencial, y en parte con un argumentario discutible. Será sin duda una sentencia que dará de qué hablar en el ámbito de la responsabilidad patrimonial.

3.2.2. *Plusvalía municipal y ausencia de automatismo indemnizatorio*

La STS 1677/2025, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 31 de marzo, rec. ord. 274/2024, ponente: Excm.a Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande, es una de muchas sentencias que han abordado el problema de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada al amparo de la STC 182/2021 en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) con un resultado desestimatorio. Aquí vamos a exponer brevemente esta única sentencia sobre este asunto, en la medida en que es muy relevante para las Haciendas Locales, sin perjuicio de que pueda haber también referencias en el correspondiente Informe en materia tributaria local. En suma, en esta sentencia el Tribunal Supremo rechaza que la declaración de inconstitucionalidad del sistema legal de determinación de la base imponible comporte, por sí sola, un derecho automático a la indemnización. La Sala insiste en que la acción resarcitoria mantiene su autonomía respecto de la revisión de actos firmes, pero exige, en todo caso, la acreditación de un daño efectivo y antijurídico, lo que no concurre cuando las resoluciones firmes previas ya apreciaron la existencia de incremento de valor y la prueba aportada no desvirtúa esa conclusión.

En particular, el recurso fue interpuesto por una entidad bancaria y otra mercantil contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2024 por el que se desestimaban sesenta y cinco reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, entre las que se encuentra la formulada por la recurrente en fecha 24 de noviembre de 2022, por un importe total de 137.678,36 euros, 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 Tribunal Supremo no entra a valorar la prueba de la ausencia de incremento patrimonial en este caso porque «tanto el juzgado de instancia como el TSJ, en recurso de apelación, permitieron la práctica de la prueba aportada por la recurrente con la conclusión de que tal prueba no era útil para acreditar la inexistencia de incremento patrimonial en la transacción. En el presente caso las sentencias recaídas consideraron que la prueba no era suficiente o hábil para acreditar esa ausencia de incremento de valor, ya sea tal razonamiento más o menos ajustado a las expectativas del recurrente, con lo cual hemos de concluir que no se ha vulnerado el principio de capacidad económica, que, en definitiva, es la ratio decidendi tanto de la inconstitucionalidad declarada en la STC 59/2017, como de la declarada en la STC 182/2021, circunstancia que resultará relevante como veremos a la hora de determinar la existencia de la antijuricidad derivada

de la declaración de inconstitucionalidad y de un daño efectivo y cuantificable económicamente, presupuestos imprescindibles para que la responsabilidad patrimonial pueda ser apreciada» (FJ 7.º).

Así, en la medida en que el recurrente tuvo acceso a la alternativa de estimación directa del incremento de valor del inmueble (o la ausencia de él), entiende el Tribunal Supremo que la liquidación del impuesto no incurrió en la causa clave de la inconstitucionalidad de este, que se centraba solo en aquellos desarrollos normativos que solamente contemplaban un mecanismo de estimación indirecta, y por tanto no había lugar a indemnización. Así: «La expulsión del ordenamiento jurídico de determinados preceptos del TRLHL por la STC 182/2021 no conduce necesariamente —como pretende la recurrente— a calificar de antijurídico el abono de determinadas cantidades en concepto del IIVTNU o que esas cantidades, por equivalencia, constituyan un daño efectivo desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial. Para llegar a tal conclusión es preciso que se acredite a través de los medios de prueba establecidos en el ordenamiento tributario que el hecho imponible no se ha producido o que se ha producido en cuantía distinta a la establecida por la Administración con su método de estimación objetiva, o que las reglas de cálculo aplicadas eran incorrectas. Ninguno de estos extremos resultó acreditado en los procedimientos seguidos vía administrativa y vía judicial. 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, un automatismo deducido del derecho a la indemnización del simple hecho de haber abonado el tributo, obviando la existencia de unos procesos previos en los que se tuvo en cuenta la doctrina constitucional emanada de las SSTC 59/2017, de 11 de mayo, y 126/2019, de 31 de octubre, y en los que se pudo articular una prueba del hecho imponible en línea con lo declarado por la STC 182/2021, sin que se pusiera de manifiesto una realidad patrimonial que sometida a tributación contraviniera el principio de capacidad económica. Esa insuficiencia probatoria se hace ahora extensiva, en este proceso, a la determinación de la efectividad del daño y a su cuantía, circunstancias que tampoco podemos presumir obviando los resultados del proceso judicial previo».

3.2.3. *Plusvalía municipal: procedencia de la indemnización cuando se acredita la inexistencia de incremento de valor*

La STS 5638/2025, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 3 de diciembre, rec. ord. 110/2024, ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano, es justo el ejemplo contrario —cabría casi decir, la némesis— de la mayoritaria jurisprudencia anterior. Es uno de los pocos casos de 2025 en los que el Tribunal Supremo estima una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador fundada en la STC 182/2021 en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

A diferencia de otros pronunciamientos desestimatorios del mismo año, la Sala aprecia aquí que la parte recurrente sí ha logrado acreditar suficientemente la inexistencia de incremento de valor del terreno transmitido y, por tanto, la existencia de un daño antijurídico indemnizable. La resolución es especialmente relevante porque confirma que la acción resarcitoria no queda excluida por la firmeza previa de la liquidación o de la autoliquidación, y porque perfila con claridad el estándar probatorio exigible para que prospere la pretensión indemnizatoria. Es, de nuevo, una sentencia para guardar.

El recurso contencioso-administrativo fue interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de noviembre de 2023, por el que se desestima la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador por importe de 3.939,14 euros con sustento en la STC 182/2021, de 26 de octubre, en relación con el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos de naturaleza urbana.

En fin, quizá ya el valor de la liquidación reclamada pueda hacer pensar que la estimación quizá no fuera en este caso tan difícil. Consta en el FJ 8.º, por cierto, que la suma no fue discutida por ninguna de las partes. Pero, con todo, el esfuerzo argumental del Tribunal Supremo nos parece más que loable. Hay que fijarse primero como admite que la responsabilidad patrimonial del Estado legislador sea una vía abierta incluso para las liquidaciones y autoliquidaciones ya firmes, cuya recuperación solo quedaría excluida por la doctrina constitucional por el procedimiento de devolución de ingresos indebidos o mediante su impugnación directa o rectificación, pero no por la vía de la responsabilidad patrimonial del legislador, justo la aspiración de no poca doctrina y práctica tributarista:

«El primer límite al alcance de la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la STC 182/20201 es el de las situaciones decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, límite que impone expresamente el art. 40.1 LOTC, al disponer que: “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”. Esta norma ha sido interpretada, entre otras, en la STC 60/2015, de 18 de marzo, pero también en la STC 182/2021, de 26 de octubre, como un mínimo, que puede ser ampliado en aras de otros principios constitucionales, señaladamente el de seguridad jurídica (STC 126/2019, de 31 de octubre). En la STC 60/2015, de 18 de marzo, se afirma la excepcionalidad de la limitación de los efectos de las sentencias de declaración de inconstitucionalidad para las situaciones pro futuro, que define como los “nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme” y en análogos términos la STC 126/2019, de 31 de octubre» (FJ 6.º).

Volviendo a la delimitación de efectos que ha realizado la STC 182/2021, de 26 de octubre, lo relevante es que esta sentencia equipara, a efecto de intangibilidad, por una

parte: i) las situaciones decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, límite que impone expresamente el art. 40.1 LOTC, así como ii) las resoluciones administrativas firmes y, finalmente, iii) las «situaciones consolidadas» según las denomina la STC 182/2021, en las que se incluyen, a estos exclusivos efectos: iii.a) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y iii.b) las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 LGT a dicha fecha (FJ 5.º).

Y sigue razonando, recordando su propia jurisprudencia y sus equivalentes europeos, que: «Es claro que la STC 182/2021 no ha establecido ninguna limitación de efectos en relación con la responsabilidad patrimonial 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.

Como se dijo en aquella sentencia, ello es así porque las pretensiones que fueron juzgadas, y a las que alcanza la *res iudicata*, son distintas de las deducidas en el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de Estado legislador. Precisamente ahí reside la razón jurídica que conduce a interpretar que lo ordenado en aquellos arts. 161.1.a) CE y 40.1 LOTC a los que antes nos referíamos no impide el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial sustentada en el perjuicio irrogado por la aplicación en la sentencia dotada de ese valor de cosa juzgada de la ley o norma con fuerza de ley luego declarada contraria a la Constitución. El bien jurídico cuya protección se solicita al deducir esta pretensión está, nadie lo duda, claramente conectado con aquel que se solicitó en el proceso no revisable que feneció con esa sentencia, hasta el punto de que uno y otro pueden llegar a guardar una plena relación de equivalencia o utilidad económica, que les haría así, aunque solo desde esta perspectiva, intercambiables. Pero no es el mismo bien jurídico; no hay identidad entre uno y otro. En el proceso fenecido lo era el derecho o derechos que a juicio del pretendiente derivaban de una concreta situación o relación jurídica. En el nuevo lo es el derecho a ser indemnizado cuando un tercero causa en su patrimonio un perjuicio que no tiene el deber jurídico de soportar. Como tampoco la hay necesariamente entre las partes de uno y otro proceso, entendidas con la extensión con que lo hace el párrafo primero del art. 222.3 LEC, pues en el fenecido solo lo eran y solo podían serlo quienes definían la situación o integraban la relación jurídica cuyo contenido o cuyos derechos se ponían en litigio, mientras que en el nuevo lo es el tercero tal vez ajeno a ellas a quien se imputa el daño antijurídico.

En suma, 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.

Criterio que es, asimismo, el que mejor se acomoda al que rige la posibilidad de ejercicio de acciones de responsabilidad patrimonial contra los Estados miembros, derivadas de los perjuicios que hubiera podido causar la aplicación de normas internas no compatibles con el Derecho comunitario».

En cuanto al cómputo del plazo de prescripción, recuerda que: «La vinculación de esta doctrina interpretativa a las circunstancias del caso concreto no determina, por ende, una modificación respecto a lo previsto en el art. 67 LPAC, cuando establece que en los “casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el art. 32, apartados 4 y 5, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el *BOE* o en el *DOUE*, según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea”. Y es al tenor literal de este precepto al que nos debemos acoger para afirmar que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la parte recurrente se realizó dentro del plazo fijado legalmente, pues este comenzó a computarse con la publicación de la STC 182/2021, el día 25 de noviembre de 2021 (que es el pronunciamiento que respalda la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por los recurrentes y al que se alude, igualmente, en la resolución administrativa que ahora se impugna), con lo que dicha reclamación, que se formuló el día 22 de noviembre de 2022, fue, efectivamente, presentada en plazo».

Y, finalmente, en cuanto a la clave de todos estos procedimientos en virtud de la doctrina constitucional, que como ya sabemos es la existencia o no de la doble vía de estimación, dando la opción a una estimación directa al contribuyente, parece que esto no ocurrió en el presente supuesto: «En el caso de autos, la recurrente trató de utilizar ante la Administración y luego en sede judicial el método de estimación directa para tratar de acreditar la existencia de un decremento de valor, aportando el material probatorio que ya hemos referido profusamente, sin que recibiera respuesta del órgano jurisdiccional que dictó una sentencia que sin descender a la casuística suscitada, obvió la doctrina de esta Sala plasmada en la Sentencia 1163/2018 y la jurisprudencia que la siguió, no realizó una verdadera valoración probatoria conforme a los parámetros que dicha sentencia contenía y reiteró la aplicación de la doctrina que —entonces y ahora— resultaba inconstitucional al anudar una consecuencia tributaria a un incremento de valor basado únicamente en valores catastrales con total independencia, y contradicción, con la realidad acreditada.

De este modo, aunque no se puede afirmar que de la nulidad de los preceptos contrarios a la Constitución, declarada en la STC 182/2021, emerja imperativamente un daño antijurídico que pueda ser cuantificado por equivalencia a la cantidad satisfecha, como

tenemos declarado en nuestras Sentencias 163/2024, de 1 de febrero (rec. 55/2023) y 185/2024, de 2 de febrero (rec. 43/2023) entre otras, pues el Tribunal Constitucional no considera ilegítimo el impuesto, ni siquiera el método de estimación objetiva de la base imponible hasta ahora utilizado, lo que sí considera contrario a la Constitución es la exclusividad de ese método. Tal exclusividad había sido ya eliminada por nuestra jurisprudencia al aplicar la doctrina contenida en las SSTC 59/2017, de 11 de mayo, y 126/2019, de 31 de octubre, que abrieron la puerta a la posibilidad de utilizar métodos de estimación directa de las bases imponibles dirigidos a acreditar la existencia y cuantía de los incrementos o decrementos patrimoniales.

En definitiva y según cabe concluir de lo expuesto, la no aplicación en el caso de autos de la doctrina que venimos exponiendo hasta el momento, provocó que resultara gravada una operación económica —una transmisión onerosa de un inmueble en suelo urbano— en la que no quedó acreditada la existencia de un incremento de valor y, por ende, una manifestación de riqueza real o potencial que pudiera ocasionar un gravamen compatible con el art. 31.1 CE».

3.2.4. *Reclamación frente a ente concertado y eficacia equivalente a la dirigida a la Administración*

La STS 5471/2025, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 2 de diciembre, rec. cas. 6243/2023, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja, aborda en sede casacional una relevante cuestión práctica, en particular en materia de responsabilidad patrimonial sanitaria. La sentencia se plantea si la reclamación presentada frente a un hospital concertado o que actúa por derivación del servicio público sanitario produce los mismos efectos que la formulada directamente frente a la Administración. La respuesta es afirmativa. El Tribunal Supremo opta por una interpretación antiformalista, conectada con la buena fe, la buena administración y la interdicción de criterios obstativos al ejercicio de la acción, y afirma que esa reclamación ante el ente concertado surte efectos suficientes para entender agotada la vía administrativa.

Así, en principio, el objeto del recurso de casación fue determinar si la reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida a un ente concertado —o que actúa por derivación del servicio público sanitario— ha de tener los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública o, por el contrario, si es necesario agotar la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa. El auto de admisión identificaba como normas que, en principio, serían objeto de interpretación los arts. 67, 92 y 114.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 32 y 36 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 69.c) LJCA.

El Tribunal Supremo, citando una jurisprudencia anterior, en particular, la STS de 23 de abril de 2008, fija la siguiente doctrina confirmatoria del informalismo que rige

en este tipo de reclamaciones: «a) Efectivamente, la responsabilidad patrimonial sanitaria en los casos de prestación del servicio por hospitales o centros sanitarios concertados con la Administración sanitaria, corresponde su revisión jurisdiccional al orden contencioso-administrativo en todo caso, y ello no quiere decir que cuando la Clínica privada actúa en régimen de concierto, ha de entenderse desvinculada de toda relación con la Administración sanitaria pública, puesto que lo contrario supondría desvirtuar el principio de responsabilidad de la Administración. En definitiva, ha de entenderse con carácter general que los actos realizados en virtud de dicho concierto por la entidad privada vinculan a la Administración sanitaria y, con ello, la reclamación dirigida frente a dichas entidades, centros sanitarios u hospitales privados, en buena lógica y en base a principios de buena fe y de la interdicción de criterios obstativos al ejercicio de la acción y en definitiva en base al principio de buena administración del que deriva el derecho a la tutela administrativa efectiva; máxime y fundamentalmente cuando de la interpretación contraria se pudiera derivar una prescripción o, como es el caso, una falta de agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa que fuese invocado como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

b) Y es que, en consecuencia, el recto entendiendo de la normativa aplicable no obsta a que el administrado presente la reclamación ante el Hospital concertado; y ello porque la diligencia exigible al administrado en cuanto a su reclamación alcanza a su presentación en los términos del art. 67 de la Ley 39/2015 y concordantes. Los eventuales incumplimientos de la Administración o del Centro concertado, bien sustantivos bien procedimentales, en la tramitación de una reclamación de responsabilidad patrimonial en el marco de un concierto sanitario con la Administración en ningún caso pueden perjudicar al administrado que ha obrado con la diligencia debida en la articulación de una acción (administrativa) de reclamación de responsabilidad sanitaria en el recto entendimiento de los arts. 67, 92 y 114.1.e) de la Ley 39/2015 y 32 y 36 de la Ley 40/2015 a la luz de los principios de buena fe y de la interdicción de criterios obstativos al ejercicio de la acción.

5.5. Por tanto, debemos dar respuesta a la cuestión planteada por la Sección de Admisión fijando la siguiente doctrina: La reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida a un ente concertado —o que actúa por derivación del servicio público sanitario— tiene los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública en lo relativo al agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa articulado como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo» (FJ 5.º).

Con estos fundamentos, el Tribunal Supremo devuelve la causa al TSJ de Canarias, que había entendido correctamente inadmitido el recurso contencioso-administrativo, al entender que esta doctrina era plenamente al caso de autos: «b) Tal reclamación, debidamente presentada ante el Hospital concertado, surte los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública en lo relativo al agotamiento de la vía

administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa, que fue la causa de inadmisibilidad acogida por el TSJ en su sentencia.

c) A ello no obsta, como con error señala la sentencia recurrida en casación, que el administrado presentase la reclamación ante el Hospital concertado (como ya hemos expuesto), ni que en su escrito se hiciese referencia a una reclamación previa a la vía civil con mención de los arts. 122 a 124 de la Ley 30/1992 (artículos por otra parte ya derogados en la fecha de los hechos); y ello porque la diligencia exigible al administrado en cuanto a su reclamación alcanza a su presentación en los términos del art. 67 de la Ley 39/2015 y concordantes pero no alcanza a la calificación y fundamentación jurídica de la misma en tanto en cuanto que la acción (administrativa) ejercitada (y su fundamentación jurídica) no pierde su naturaleza independiente del *nomen iuris* que le diese el administrado en su escrito, escrito al que debe dársele el trámite procedimental correspondiente en derecho atendiendo a la naturaleza de la acción (administrativa) ejercitada en el marco de una responsabilidad sanitaria efectuada dentro de un concierto con la Administración.

6.3. Pues bien, conforme a lo expuesto, la sentencia recurrida en casación no se ajusta a nuestra doctrina jurisprudencial, lo que obliga a estimar el recurso de casación y a casar y anular la sentencia del TSJ recurrida por no ser conforme a Derecho» (FJ 6.º).

3.2.5. *Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*

La STS 2624/2025, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 29 de mayo, rec. cas. 4855/2024, ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, es lo que entre juristas académicos solemos conocer como un «caso difícil». Tiene enorme interés estudiar un caso como este a manera de cierre de la exposición, para que se comprenda hasta qué nivel de complejidad jurídica y humana puede alcanzar una materia aparentemente tan técnica.

La sentencia fija una doctrina de gran alcance en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. El Tribunal Supremo declara que la reclamación de responsabilidad patrimonial puede ser el cauce adecuado para dar efectividad a los dictámenes del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad cuando estos ponen de manifiesto una lesión de derechos fundamentales que ha causado un daño que los afectados no tenían el deber de soportar. El encaje de esta solución, como quizá trasluce en el riguroso, formalista voto particular, tiene más de justicia prudencial y material que del *favor Administrationem* que tantas veces ha sido característico del contencioso-administrativo. Y esto también es de celebrar. La Sala insiste en que no se trata de revisar sentencias firmes previas, sino de enjuiciar un conjunto de actuaciones públicas desde una perspectiva distinta, centrada en la reparación del daño derivado de la vulneración de derechos

fundamentales. Finalmente, estima parcialmente el recurso y reconoce una indemnización de 25.000 euros.

El recurso de casación fue interpuesto contra la Sentencia dictada el 24 de abril de 2024 por la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, seguida contra la desestimación presunta de la reclamación formulada el 1 de diciembre de 2021 por responsabilidad patrimonial del Estado. La cuestión de interés casacional fue determinar «si en los supuestos en que se formule una reclamación con base en un dictamen del Comité de Derechos de Personas con Discapacidad, la vía adecuada para reclamar es la de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, o hay otros cauces en caso de existencia de resoluciones judiciales firmes».

El recurrente, que padece el síndrome de Down, estaba escolarizado en un centro de enseñanza público de León en el año 2011. A partir del comienzo del cuarto curso de Educación Primaria sus padres denunciaron situaciones de abandono y malos tratos a su hijo. El 20 de junio de 2011, la Dirección Provincial de Educación resolviera autorizar su matriculación en un centro de educación especial, ante el rechazo de los padres, que lo matricularon entonces en un centro privado. Tal decisión libre les supuso incluso una denuncia de la Fiscalía Provincial de León el 12 de mayo de 2014 por el delito de abandono de familia, de la que fueron absueltos por el Juzgado.

En este punto, el 2 de mayo de 2017 los padres comunicaron al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que el Estado había violado diversos derechos que a su hijo reconoce la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La conclusión fue que la decisión administrativa de matricular al niño en el centro de educación especial, sostenida por los tribunales del Estado parte, vulneró su derecho a una educación inclusiva.

En lo que nos interesa, el Tribunal Supremo reconoce que: «No tiene duda la Sala de que la Sentencia 2024/2024 de la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional no ha atendido a lo que la nuestra núm. 1597/2023 dispuso que hiciera. Por eso, se impone la estimación del recurso de casación y la anulación de la indicada sentencia, tal como nos piden los recurrentes y el Ministerio Fiscal.

Vemos, en efecto, que ha vuelto a examinar la virtualidad del dictamen del Comité, ha invocado la cosa juzgada y ha insistido en que no cabe esgrimirlo para revisar sentencias firmes. Además, ha dicho de nuevo que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de los de León y la Sección 3.^a de la Sala de Valladolid descartaron que se hubieran lesionado los derechos fundamentales invocados por los recurrentes tras examinar y valorar las pruebas por lo que no cabe apreciar un daño resarcible como responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, además de traer la distinción entre dicha causa de imputación y el error judicial, que sería, dice, lo que podría haberse dado por el proceso penal al que fueron sometidos el Sr. C. L. y la Sra. L. L.

Sin embargo, ya hemos resuelto desde nuestra Sentencia 1002/2018 (*sic*), en criterio mantenido por las Sentencias 786 y 1597/2023, que los dictámenes de Comités, como el de Derechos de las Personas con Discapacidad, no son irrelevantes jurídicamente y que, si bien no hay un procedimiento formalmente establecido para darles efectividad, la reclamación de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia puede servir para reparar las lesiones de derechos fundamentales que dicho dictamen hubiere puesto de manifiesto si, efectivamente se debiera apreciar su concurrencia. Reclamación que, hemos dicho igualmente, puede hacerse valer judicialmente mediante el proceso especial previsto en los arts. 114 y ss. de la Ley de la Jurisdicción.

Es importante recordarlo, no porque no se hubiera dicho con claridad hasta ahora, sino porque, como señala la Sentencia 1597/2023, dictámenes como este se dictan en virtud de un acuerdo internacional ratificado por España y, además de la fuerza que haya de dárseles en razón del art. 96.1 CE, se benefician del mandato de su art. 10.2. Este precepto, conviene observar, no restringe sus efectos a los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales creados por los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos fundamentales y libertades ratificados por España, sino que los predica de todos esos tratados y acuerdos. Y España no solo ratificó la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad sino que también ratificó su Protocolo Facultativo, con lo que reconoció la competencia del Comité para considerar las comunicaciones de personas que aleguen ser víctimas de una violación por parte del Estado de cualquiera de las disposiciones de la Convención y hacer sugerencias y recomendaciones al respecto. En consecuencia, no cabe mantener interpretaciones del ordenamiento jurídico que los reduzcan a la irrelevancia en la práctica».

Y concluye contundentemente que: «Llegados a este punto, es nuestro parecer que las particulares circunstancias del caso, consideradas en su conjunto, muestran que los recurrentes se vieron en unas situaciones derivadas de la actuación de los poderes públicos que les perjudicaron, sin que estuvieran obligados a soportarlas, por defender el derecho a la educación inclusiva del menor. Esta es la perspectiva que abre el dictamen del Comité y no fue considerada por las resoluciones ya firmes pronunciadas en los anteriores procesos. Es un derecho, el de recibir una educación inclusiva, que afirma expresamente la Convención y defiende con insistencia el Comité con carácter general y, de manera particular, respecto de España. Derecho que no se identifica con cualquier forma de educación y que no cuesta incardinar en el art. 27 CE, no solo en virtud de sus arts. 10.2 y 53.3, sino también porque el nuevo contenido de su art. 49 orienta la actuación de todos los poderes públicos hacia la inclusión de las personas con discapacidad en entornos universalmente accesibles. Procede, pues, estimar el recurso contencioso-administrativo y anular la denegación por silencio por el Ministerio de Justicia de la indemnización que le reclamaron y reconocer a los recurrentes el derecho a ser resarcidos por la Administración General del Estado por los gastos judiciales en que incurrieron y que cifran en 25.000 euros, cantidad que no ha sido discutida por la Administración.

Aun siendo, en principio, susceptibles de resarcimiento económico los perjuicios morales reclamados por la infracción de derechos, incluso fundamentales, entiende la Sala que esta sentencia sirve también de satisfacción moral para los recurrentes, por lo que no procede reconocer la indemnización pretendida en ese concepto» (FJ 4.º).

3.3. Contribuciones doctrinales

En 2024 seguimos encontrando contribuciones importantes en la doctrina jurídico-administrativa española sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Los temas clásicos, incluyendo la propia discusión doctrinal sobre las bases del sistema, se entrelazan con otras sectoriales o coyunturales, como sucede cada año.

Es en cierto modo lógico que la jurisprudencia y la doctrina se interesen por los mismos asuntos —si bien la primera suele ir con cierto retraso respecto de las «modas», especialmente cuando se trata de la doctrina casacional del Tribunal Supremo—, pero en todo caso es innegable que la protagonista de los debates doctrinales sigue siendo la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Ya hemos visto la importancia que este problema ha tenido tanto en la jurisprudencia del año 2025 como en la proyectada reforma del régimen de responsabilidad por infracción del Derecho de la Unión Europea. Pues bien, en este contexto aparece un trabajo que debemos considerar muy valioso, por salir del cálamo del magistrado que ha firmado una de las sentencias más interesantes del año sobre este asunto, estimatoria de la responsabilidad patrimonial y que ya hemos visto en la sección jurisprudencia. Se trata del estudio de C. LESMES SERRANO, «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador», *Cuadernos de Derecho Local*, núms. 64-68, 2025, pp. 558-579. Los abogados también se han pronunciado sobre este polémico problema, y entre ellos hay que contar a E. ALARCÓN GARCÍA, «La insatisfactoria reforma en ciernes de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador: comentarios al proyecto de adecuación de la normativa española en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la UE», *Carta tributaria. Revista de opinión*, núm. 128, 2025; I. IBÁÑEZ GARCÍA, «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por violación del Derecho de la UE en el supuesto de autoliquidaciones tributarias. Incumplimiento contumaz de la STJUE de 28 de junio de 2022», *Diario La Ley*, núm. 10841, 2025; J. DE JUAN CASADEVALL, «La necesaria rectificación de la autoliquidación como presupuesto de procedibilidad de la acción de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por infracción del Derecho de la Unión: razones para una cuestión prejudicial», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 207, 2025; y, ya en 2026, F. LUQUE REGUEIRO, «La reforma de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 2026, 2026, pp. 77-119. En fin, es innegable el interés que los tributaristas muestran en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, especialmente

—pero no solo— por incumplimiento del Derecho europeo, lo que muestra a las claras que la doctrina del Tribunal Supremo que afirma que esta vía es independiente del resto de reclamaciones e impugnaciones tributarias tiene un largo recorrido en la práctica de la abogacía.

La vigencia o revisión del paradigma de la responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones públicas es, innegablemente, un foco doctrinal inapagable. Este año el estudio más importante en este sentido es el de O. MIR PUIGPELAT, «Surgimiento, consolidación, crítica y superación del dogma de la responsabilidad objetiva de la Administración española», *Revista de Administración Pública*, núm. 228, 2025, pp. 103-130. Otros problemas de la teoría general, como la prescripción, también están presentes, así en M.^a J. GALLARDO CASTILLO, «La prescripción en la responsabilidad patrimonial de la administración: entre mitos, contradicciones y aporías», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 62, 63-64, 2025, pp. 81-112.

Otro bloque importante de aportaciones se refiere a la responsabilidad patrimonial sanitaria, materia que sigue concentrando un intenso debate práctico. En este apartado deben citarse los trabajos de I. HURTADO DÍAZ-GUERRA, «¿Hacia dónde va la responsabilidad patrimonial sanitaria?: la incidencia de las tendencias jurisprudenciales y doctrinales en su sostenibilidad económica», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2025; D. B. ENTRENA RUIZ, «La mediación en el ámbito de la responsabilidad patrimonial sanitaria de la Administración: (en particular en la Comunidad de Madrid)», en J. GIFREU I FONT y M. RODRÍGUEZ BEAS (coords.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno*, 2025, pp. 133-149; y del mismo autor, «Inteligencia artificial y responsabilidad patrimonial sanitaria», *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial: actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Vigo, 25 a 27 de enero de 2024*, 2025, pp. 519-528. En fin, es innegable que la responsabilidad patrimonial sanitaria sigue siendo un laboratorio clave de esta institución, del que a menudo surgen teorías que, luego, viven una relevante expansión doctrinal, como la propia pérdida de oportunidad, como hemos visto ya en este mismo Informe más arriba.

Otros sectores especiales siguen teniendo enorme interés doctrinal, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad e interior destaca el estudio de C. MUÑOZ, «La responsabilidad patrimonial de la Administración frente a las víctimas por fallos en el servicio público de vigilancia telemática de medidas de protección en materia de violencia de género», *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2025, o del trabajo de J. M. REYES MARTÍNEZ, «La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el ámbito de las Barreras de seguridad metálicas (guardarraíles)», *Revista de la Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro*, núm. 94, 2025, pp. 11-50.

Finalmente, no han faltado trabajos que conectan la responsabilidad patrimonial con materias de gran interés para la práctica administrativa y local. Debe mencionarse

aquí el estudio de B. MORENO SERRANO, «Se desestiman las solicitudes de indemnización de los ayuntamientos por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en relación con el IIVTNU», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 1 (enero), 2025, así como el de M.^a ORGANERO GUTIÉRREZ, «Responsabilidad patrimonial de la Administración por anulación judicial de la adjudicación de un contrato administrativo: determinación de la antijuridicidad del daño por posible aquiescencia del contratista adjudicatario», *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, mes 5, 2025.

