

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



## Darreres novetats jurisprudencials en matèria de procediment administratiu: una visió pràctica

14-11-2018

Iniciem amb aquest apunt la publicació periòdica d'una selecció d'algunes de les darreres sentències de la Sala Tercera del Tribunal Suprem (TS), publicades al cercador de jurisprudència del Poder Judicial [CENDOJ](#), que ja sigui per la temàtica sectorial que tracten, o bé perquè aborden aspectes propis del procediment administratiu o del règim jurídic del sector públic, es consideren d'interès. D'aquesta manera es vol introduir una vessant més pràctica, tot alternant-la amb els apunts amb una vessant més doctrinal i teòrica, tal com s'ha publicat fins ara.

En aquest primer apunt s'analitzen sentències dictades entre els mesos de juny i setembre d'aquest any en matèria de:

1. Responsabilitat patrimonial.
2. Procediment administratiu sancionador.
3. Rectificació d'errors materials, de fet o aritmètics.
4. Procediment administratiu. Informes i audiència.
5. Revisió d'actes nuls de ple dret.
6. Dret de la Unió Europea.

### 1. Responsabilitat patrimonial

- Responsabilitat patrimonial derivada de l'incompliment del dret de la Unió Europea. Ajuts d'Estat que han estat declarats incompatibles amb el mercat comú.

TS, Sala III, Secció 1. [Sentència 1361/2018, de 05/09/2018. Recurs 839/2017.](#)

En aquesta sentència el TS analitza si concorren els requisits legals perquè l'Administració (Diputació Foral d'Àlaba) respongui, en concepte de responsabilitat patrimonial, davant dels afectats que en el seu dia van ser els beneficiaris d'ajudes fiscals i s'han vist obligats a reintegrar-les, en execució d'una decisió de la Comissió Europea que, davant la il·legalitat d'aquests ajuts, en va disposar el reintegrament.

El TS analitza al fonament jurídic vuitè, i des del punt de vista de la doctrina jurisprudencial comunitària i nacional, els requisits exigibles per a la procedència de la responsabilitat patrimonial per incompliment del dret europeu. En aquest sentit, el TS considera que "la devolució del que s'ha percebut indegudament no pot ser qualificat, de cap manera, de dany antijurídic, i per tant resulta inviable -també des d'aquesta perspectiva- la responsabilitat patrimonial pretesa, que, entre els seus requisits, imposa la concurrència d'aquest dany antijurídic".

Cal destacar d'aquesta sentència el tractament dels principis de bona fe i de confiança legítima, en relació amb el seu contingut i abast -fonament jurídic novè, apartat tercer.

- **Reclamació d'indemnització derivada per pluges excepcionals.** Danys produïts a elements i instal·lacions de l'autopista AP-7.

TS, Sala III, Secció 5. [Sentència 1239/2018, de 17/07/2018. Recurs 638/2017.](#)

Aquesta sentència coneix de la reclamació d'indemnització, presentada per l'empresa concessionària de l'autopista de peatge AP-7, dels danys produïts per unes pluges excepcionals, del 22 al 25 d'octubre de 2000, a diferents elements i instal·lacions de l'autopista, en el tram Tarragona-Alacant. El TS conclou que cal condemnar l'Administració general de l'Estat demandada a pagar a l'empresa recurrent la quantitat d'1.019.929,30 euros, més els interessos legals des de la data de la reclamació dels danys.

Un dels aspectes més interessants de la resolució del TS és el tractament en el fonament jurídic tercer del concepte de força major, en el marc de la legislació de contractes del sector públic i de la legislació de construcció, conservació i explotació d'autopistes: "En els casos de força major, i sempre que no existeixi actuació imprudent per part del contractista, aquest té dret a una indemnització pels danys i perjudicis que se li haguessin produït."

Així mateix, també és rellevant el tractament en el fonament jurídic quart de la prova dels danys, és a dir de la càrrega de la prova, en aquests supòsits. El TS recull la jurisprudència en la matèria, així com les disposicions que sobre aquest respecte conté la legislació d'enjudiciament civil. En el supòsit objecte de sentència, el TS considera que l'entitat recurrent va acreditar amb èxit els danys soferts.

- **Responsabilitat patrimonial derivada de l'anul·lació jurisdiccional d'un acte o disposició determinant de la demolició d'un immoble.** Doctrina jurisprudencial de l'article 108.3 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Indemnització a percebre per tercers de bona fe.

TS, Sala III, Secció 5. [Sentència 1174/2018, de 10/07/2018. Recurs 1548/2017.](#)

TS, Sala III, Secció 5. [Sentència 1191/2018, d'11/07/2018. Recurs 140/2017.](#)

Amb aquestes dues sentències i d'altres que s'han dictat *a posteriori*, el TS ha fixat la doctrina jurisprudencial relativa al *dies quo* del còmput del termini de prescripció en els casos de demolició de l'edificació, com a conseqüència de l'anul·lació del títol habilitant de l'edificació: "Ha de ser la data de la fermesa de la sentència anul·latòria de l'acte o disposició impugnats la que determini l'inici del termini anual establert per a la reclamació de responsabilitat patrimonial derivat de tal anul·lació, sense que pugui ser considerada com a tal la data de la demolició de l'immoble construït a l'empara de l'acte o disposició impugnat."

Un altre aspecte rellevant d'aquesta sentència és el tractament del concepte de tercer de bona fe perjudicat per l'ordre d'enderroc de la construcció per causa de l'anul·lació del títol habilitant.

## 2. Procediment administratiu sancionador

- **Activitat inspectora. Entrada i registre al domicili. Defensa de la competència.** Comissió Nacional de la Competència, inspecció a la seu social de Repsol.

TS, Sala III, Secció 3. [Sentència 1374/2018, de 17/09/2018. Recurs 2922/2016.](#)

El TS conclou que ha de ser anul·lada l'actuació inspectora desenvolupada a la seu de Repsol els dies 27 i 28 de maig de 2013, en el marc de la informació reservada tramitada per la Direcció d'Investigació de la Comissió Nacional de la Competència. L'element determinant per a l'anul·lació de l'actuació inspectora és el consentiment viciat de l'empresa inspeccionada per a l'entrada al domicili.

El TS constata la vulneració dels articles 18.2 i 3 de la Constitució i 8 del Conveni Europeu de Drets Humans pel que fa a la inviolabilitat del domicili social de l'empresa recurrent.

## 3. Rectificació d'errors materials, de fet o aritmètics

- **Actes administratius. Rectificació d'errors materials, fet o aritmètics. Doctrina jurisprudencial.** Aplicació en el procediment administratiu sancionador.

TS, Sala III, Secció 3. [Sentència 1158/2018, de 09/07/2018. Recurs 2130/2016.](#)

TS, Sala III, Secció 3. [Sentència 1356/2018, de 24/07/2018. Recurs 2665/2016.](#)

Totes dues sentències recullen una doctrina assentada i consolidada al llarg del temps relativa a l'article 105.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (actual article 109.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques).

A aquest respecte, és jurisprudència constant que l'error de l'article 105.2 de la Llei 30/1992 ha de reunir les característiques següents:

“1r. Ha de tractar-se de simples equivocacions elementals (en noms, dates, operacions aritmètiques o transcripcions de documents) sense que sigui necessari acudir a interpretacions de normes jurídiques aplicables.

2n. Han de ser suficients per apreciar-ho les dades de l'expedient administratiu en què s'adverteix.

3r. Per la seva pròpia naturalesa es tracta de casos en què no és procedent acudir d'ofici a la revisió d'actes administratius fermes i consentits.

4t. No ha de produir una alteració fonamental en el sentit de l'acte com a conseqüència que el que es planteja com a error porta per apreciar-ho a un judici valoratiu o exigeixi una operació de qualificació jurídica.

5è. L'apreciació de l'error material o aritmètic no pot portar a l'anul·lació de l'acte, i a dictar-ne un altre sobre bases diferents i sense les degudes garanties per a l'afectat: l'exercici de la potestat rectificadora no pot encobrir una autèntica revisió.

6è. S'ha d'aplicar amb criteri restrictiu.”

El fonament jurídic sisè de la Sentència 1356/2018 assenyala:

“Doncs, l'oportunitat de Nestlé de formular al·legacions davant l'alteració *in peius* del plec de fets, implica la fallida dels principis i les garanties del procediment sancionador, ja que es van introduir noves imputacions que no apareixien en el plec inicial, amb fallida de les garanties del dret de defensa, i va infringir la regla segons la qual el procediment administratiu sancionador ha de mantenir la inalterabilitat dels fets imputats, sent vàlida la modificació de la qualificació dels fets però no la motivació substancial dels fonaments fàctics de l'acusació i posterior sanció (STC 29/1989, 145/1993, 169/1998), no esmena la irregular ampliació del plec i determina la nul·litat de l'Acord de la CNMC de 24 de març de 2014.”

#### 4. Procediment administratiu

- **Informes preceptius i vinculants.** Tràmit d'audiència. No necessitat d'un segon tràmit d'audiència un cop emès l'informe vinculant. Contractació del sector públic. Autoritat Portuària de las Palmas. Plec de prescripcions particulars (PPP) del Servei de Practicatge del port d'Arrecife.

TS, Sala III, Secció 3. [Sentència 1172/2018, de 09/07/2018. Recurs 978/2017.](#)

La sentència analitza un supòsit d'aprovació d'uns plecs de prescripcions tècniques les quals han de ser informades preceptivament i de manera vinculant per part de l'entitat Ports de l'Estat. Concretament, s'analitza l'exigència d'un segon tràmit d'audiència, en introduir l'informe de Ports de l'Estat modificacions essencials en la redacció dels plecs.

La sentència distingeix la jurisprudència del TS en relació amb els supòsits relatius a disposicions generals i urbanisme, amb el del supòsit enjudiciat. Els informes preceptius i vinculants "obliguen l'òrgan que ho sol·licita a resoldre d'acord amb el criteri expressat per l'òrgan consultiu, sense poder desvincular-se de la seva opinió. Amb independència de la naturalesa dels informes vinculants -si són declaracions de judici o de voluntat- és la veritat que la seva eficàcia vinculant constitueix el que s'ha considerat com un desplaçament de la competència decisòria".

Finalment, la sentència considera que no concorre la causa de nul·litat de ple dret relativa a la manca total i absoluta del procediment legalment establert: "[...] esdevenint aquest segon tràmit d'audiència inútil i estèril, ja que en res podria variar el text secundat per Ports de l'Estat. Pel que s'ha exposat, no cal compartir la interpretació realitzada per la Sala de Canàries, que considera que l'omissió del tràmit d'audiència després de l'informe de Ports de l'Estat equival a un supòsit de nul·litat de l'article 62.i de la Llei 30/1992, ja que no cal caracteritzar aquest tràmit com a integrant del procediment."

#### 5. Revisió d'actes nuls de ple dret

- **Actes administratius.** Nul·litat de ple dret. Subvencions. Manca total i absoluta del procediment legalment establert. Limitació a l'exercici de la revisió.

TS, Sala III, Secció 4. [Sentència 1096/2018, de 26/06/2018. Recurs 2011/2016.](#)

En la sentència s'analitza un dels coneguts casos sobre l'atorgament irregular de subvencions per part del Govern de la Junta d'Andalusia. El TS constata la concurrència de la causa de nul·litat de ple dret, recollida a l'article 62.1.e de la Llei 30/1992, de 26 de novembre (actual article 47.1.e de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre), en haver-se atorgat prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert, i eludint a més els controls de fiscalització.

S'analitza la naturalesa, els efectes i l'extensió de la nul·litat de ple dret dels actes administratius, i cal destacar la doctrina jurisprudencial relativa a l'abast de l'article 106 de la Llei 30/1992, LPAC (actual article 110 de la Llei 39/2015, LPA) respecte de la limitació a l'exercici de la revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret.

## 6. Dret de la Unió Europea

- **Sistema de fonts del dret de la UE. Decisions del Consell de la UE.** Obligacions de reubicació dels sol·licitants de protecció internacional, oferint i executant reubicacions que cobreixin, com a mínim, les quotes que corresponen a l'Estat espanyol establertes en la Decisió (UE) 2015/1523 del Consell, de 14 de setembre.

TS, Sala III, Secció 4. [Sentència 1168/2018, de 09/07/2018. Recurs 599/2017.](#)

En aquesta sentència el TS conclou que l'Estat espanyol no ha complert en la seva integritat les decisions comunitàries, decisions de caràcter vinculant i obligatori, com es desprèn no només de la seva pròpia naturalesa jurídica sinó del paràgraf 39 de la Decisió 2015/1523. El TS analitza la naturalesa, el contingut i l'extensió de les decisions del Consell. Altrament, també analitza la competència de la jurisdicció contenciosa administrativa per al seu coneixement.

D'altra banda, el TS considera que l'existència de greus dificultats administratives per complir aquelles obligacions no pot constituir causa d'exempció de les obligacions, atès que l'esmentada decisió recull mesures flexibilitzadores, que no han estat al·legades ni utilitzades pel Govern espanyol. Finalment, es condemna l'Estat a continuar la tramitació en els termes que disposen les decisions, de conformitat amb els acords que d'ara endavant adoptin les institucions comunitàries.



## **Gabriel Capilla Vidal**

Doctor en dret. Professor UAO en Dret administratiu i urbanístic. Lletrat en excedència de la Comissió Jurídica Assessora