



Roj: **STS 179/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:179**

Id Cendoj: **28079130042018100022**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **03/01/2018**

Nº de Recurso: **3953/2015**

Nº de Resolución: **4/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación para la unificación de doctrina**

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 8579/2015,**
STS 179/2018

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 4/2018

Fecha de sentencia: 03/01/2018

Tipo de procedimiento: REC. CASACION PARA LA UNIFICACION DE DOCTRINA

Número del procedimiento: 3953/2015

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/12/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por:

Nota:

REC. CASACION PARA LA UNIFICACION DE DOCTRINA núm.: 3953/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 4/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



D^a. Maria del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 3 de enero de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 3953/2015, promovido por D. Sergio , representado por la Procuradora de los Tribunales D^a Beatriz Martínez Martínez, bajo la dirección letrada de D. Rafael Romero Díaz, contra la sentencia de 16 de julio de 2015, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, recaída en el recurso núm. 276/2012 .

Comparece como parte recurrida la Junta de Andalucía, representada y asistida por letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO . - El presente recurso de casación para la unificación de doctrina se interpuso por D. Sergio , contra la sentencia de 16 de julio de 2015, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, desestimatoria del recurso núm. 276/2012 formulado frente a la resolución de 3 de marzo de 2009 , de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, que desestimó, por prescripción de la acción, la reclamación patrimonial presentada contra esa misma Consejería por los perjuicios ocasionados al recurrente por la demora de la Administración en el proceso de apertura de su oficina de farmacia en Aljaraque (Huelva), derivada de la ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 21 de octubre de 2004.

SEGUNDO . - La Sala de instancia, en lo que aquí interesa, desestimó el recurso contencioso-administrativo al «considera[r] que la prescripción estuvo bien decretada y, por tanto, la desestimación del presente recurso se impone.

En efecto, el escrito dirigido a la Administración para que se inicie un procedimiento de responsabilidad patrimonial, no es una solicitud llana y simple, sino que es necesario que contenga los extremos y requisitos a que se refiere el artículo 6.1 del RD 429/1993 de 26 de marzo , en relación con el art. 70.1 de la LRJAP 30/1992.

Pues bien, como se expresa en la sentencia del TSJ de Canarias (Sala de las Palmas) de 9-1-02 (rec. 1815/98) , es criterio también de esta Sala, que la prescripción solo se interrumpe por actos que tengan la virtualidad de iniciar el procedimiento específico de reclamación de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, requisito de validez que no concurría en la solicitud de 7-11-07, cosa que fue ratificada judicialmente por la sentencia de esta misma Sala de 27-3-15 , que confirmó el desistimiento y archivo de dicha solicitud.

Hay que tener en cuenta que la declaración de desistimiento y archivo no fue algo sorpresivo para la parte, sino que previamente había sido requerida por la Administración para la subsanación de los defectos, conforme al artículo 71.1 de la LRJAP , sin que lo realizara.

En el mismo sentido, la STS de 2-3-11 expone que "al estimar la Administración que el buró fax no cumplía los requisitos del art. 70 de la ley 30/1992 , requirió a los efectos del artículo 71.1 y, al presentarse la documentación fuera del plazo, decretó el archivo, que quedó firme. Por eso, al presentarse nueva reclamación, prácticamente un año después (un año menos dos días), la Administración la declaró inadmisibles por extemporánea, como no podía ser de otro modo".

Por todo ello, al no considerarse que la solicitud desistida de 7-11-07 interrumpió la prescripción, ésta se consumó, ya que, entre la fecha en que se pudo ya reclamar, 11-11-06, y la reclamación de 5-11-08, transcurrió más de un año» (FD Quinto).

TERCERO . - Disconforme con dicha sentencia, la representación del Sr. Sergio interpuso, por escrito registrado el 18 de septiembre de 2015, recurso de casación para la unificación de doctrina con fundamento en que la resolución impugnada, al determinar que «la prescripción "estuvo bien decretada", ya que una solicitud que adolecía de defectos, y para cuya subsanación, ex artículo 71.1 LRJAPyPAC, había sido requerido el interesado no tenía virtualidad para interrumpir la prescripción» (pág. 3 del escrito de interposición), infringe «los artículos 71.1 y 92.3 de la LRJAPyPAC, así como 1973 CC » (pág. 6), así como la doctrina contenida en las sentencias



dictadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 2013 y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 11 de julio de 2002, aportadas de contraste.

Centrada la cuestión en determinar si una previa solicitud administrativa en la que la Administración ha efectuado un requerimiento de subsanación no atendido tiene virtualidad para interrumpir la prescripción, el recurrente defiende que «[l]a doctrina correcta [...] es la sentada por el propio Tribunal Supremo en la primera de las sentencias» invocadas como contradictorias, y -prosigue- «la clave la explicita el propio Tribunal cuando explica que el régimen establecido para la falta de subsanación de defectos en la solicitud de iniciación no es el mismo que el de la caducidad por paralización, que está regulada en el citado artículo 92.3, que expresamente regula la no paralización del plazo prescriptivo», mientras que «en el artículo 71.1 invocado la consecuencia jurídica, no es la caducidad, sino el desistimiento» (págs. 6-7).

Finalmente solicita el dictado de sentencia «que declare haber lugar al recurso, casando y anulando la impugnada, para dictar otra en la que se estime la doctrina mantenida en cualquier de las sentencias alegadas como contradictorias, y, en lo demás, se resuelva dentro de los términos en los que se ha planteado el debate en la instancia, conforme a lo pedido por [su] parte en su demanda».

CUARTO .- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, la letrada de la Junta de Andalucía presenta, el día 30 de noviembre de 2015, escrito de oposición en el que pone de manifiesto que «claramente y sin lugar a duda alguna, no existe la identidad requerida en el recurso de casación para la unificación de la doctrina en ninguno de los dos casos alegados» en las sentencias aportadas de contraste, ya que «la cuestión debatida en el presente recurso es bien distinta de la analizada en ambos pronunciamientos» (pág. 3 del escrito de oposición).

Por otro lado mantiene «que los argumentos esgrimidos en el recurso formulado de contrario en modo alguno evidencian la existencia de infracción legal por parte de la sentencia recurrida», pues «su pronunciamiento se basa en otros coincidentes del Tribunal Supremo, como el expresamente citado (STS 2 de marzo de 2011) en el que se analiza un supuesto similar, concluyendo que, para que una solicitud pueda considerarse que interrumpe la prescripción ex artículo 142.5 de la Ley 30/92, es preciso que la citada solicitud reúna los requisitos propios de una reclamación de responsabilidad patrimonial. De tal manera que la presentada no cumplía dichos requisitos y requerida de subsanación la parte interesada no atiende tal requerimiento y se produce el archivo, no puede considerarse que dicha solicitud haya interrumpido la prescripción» (pág. 4).

Por todo ello suplica a la sala «dicte resolución por la que se declare la inadmisión, o en su caso la desestimación del recurso».

QUINTO .- Remitidas las actuaciones a la Sala, para el acto de votación y fallo se señaló la audiencia del día 19 de diciembre de 2017, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso de casación para la unificación de doctrina la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, de fecha 16 de julio de 2015, desestimatoria del recurso núm. 276/2012 y que confirmó la resolución de 3 de marzo de 2009, de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía que, a su vez, desestimó, por prescripción de la acción, la reclamación patrimonial presentada contra esa misma Consejería por los perjuicios ocasionados al recurrente, don Sergio, por la demora de la Administración en el proceso de apertura de su oficina de farmacia en Aljaraque (Huelva), derivada de la ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 21 de octubre de 2004.

La sentencia recurrida desestima el recurso contencioso-administrativo y confirma la resolución administrativa que apreció la prescripción de la acción, por transcurso del plazo de un año que establece el art. 142.5º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPAC). La Sala de instancia confirma la decisión administrativa que apreció la prescripción, por cuanto la solicitud deducida por el recurrente el día 5 de noviembre de 2008 fue presentada una vez transcurrido el plazo de prescripción de un año. Para ello, considera como fecha inicial para el cómputo del plazo de ejercicio de la acción el día «[...] 11 de noviembre de 2006, en que se pudo abrir la farmacia, y con la que es conforme la parte demandante [...]» y declara que la primera solicitud deducida por el recurrente, el día 7 de noviembre de 2007, no tuvo la «[...] virtualidad de iniciar el procedimiento específico de reclamación de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, requisito de validez que no concurría en la solicitud de 7 de noviembre de 2007, cosa que fue ratificada judicialmente por sentencia de esta misma Sala de 27-3-15, que confirmó el desistimiento y archivo de esta solicitud».



Como sentencias de contraste se aportan las sentencias dictadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 2013 (rec. cas. n.ºm. 3423/2010) que resuelve sobre una reclamación a la Administración tributaria, para el reintegro del coste de avales mantenidas en garantía de la suspensión de deudas dimanantes de liquidación tributaria, en la que se resuelve sobre la interrupción del plazo de prescripción de cuatro años establecido en el art. 64 de la Ley General Tributaria , a raíz de una primera reclamación que fue archivada por falta de subsanación del defecto apreciado en la certificación de la entidad financiera que emitió el aval. La segunda sentencia de contraste aportada por el recurrente es la sentencia 599/2002, de 11 de julio de 2002, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón , en la que se rechazó la prescripción de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por un accidente de tráfico, al considerar que se interrumpió por una primera reclamación presentada por la entidad mercantil en representación de la entidad aseguradora del vehículo siniestrado así como de la conductora del mismo.

SEGUNDO.- Como esta Sala ha señalado en reiterados pronunciamientos, el recurso de casación para unificación de doctrina se configura legalmente, a tenor de lo dispuesto en la Sección Cuarta, Capítulo III, Título IV (arts. 96 a 99) de la Ley de esta Jurisdicción , como un recurso excepcional y subsidiario respecto del de casación propiamente dicho, que tiene por finalidad corregir interpretaciones jurídicas contrarias al ordenamiento jurídico, pero sólo en cuanto constituyan pronunciamientos contradictorios con los efectuados previamente en otras sentencias específicamente invocadas como de contraste, respecto de los mismos litigantes u otros en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales.

El art. 97.1 de la Ley Jurisdiccional dispone al respecto que este recurso ha de interponerse mediante escrito razonado que deberá contener relación precisa y circunstanciada de las identidades determinantes de la contradicción alegada y la infracción legal que se imputa a la sentencia recurrida.

Se trata, de este modo, de potenciar, a través de este excepcional medio impugnatorio, la seguridad jurídica a través de la unificación de los criterios interpretativos y aplicativos del ordenamiento, pero no en cualquier circunstancia, conforme ocurre con la modalidad general de la casación -siempre que se den, desde luego, los requisitos de su procedencia-, por lo que la invocación de diversos motivos de casación con que inicia su escrito de interposición la parte recurrente carece de toda virtualidad y no debe ser objeto de análisis en el presente recurso de casación para unificación de doctrina. En esta modalidad casacional se restablecer la seguridad jurídica quebrantada por las contradicciones en que, en presencia de litigantes en la misma situación procesal y en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, hubieran incurrido las resoluciones judiciales específicamente enfrentadas. No es, pues, esta modalidad casacional una forma de eludir la inimpugnabilidad de sentencias que, aun pudiéndose estimar contrarias a Derecho, no alcancen los límites legalmente establecidos para el acceso al recurso de casación general u ordinario, ni, por ende, una última oportunidad de revisar jurisdiccionalmente sentencias eventualmente no ajustadas al ordenamiento para hacer posible una nueva consideración del caso por ellas decidido. Es, simplemente, un remedio extraordinario arbitrado por el legislador para anular, sí, sentencias ilegales, pero sólo si estuvieran en contradicción con otras de Tribunales homólogos o con otras del Tribunal Supremo específicamente traídas al proceso como opuestas a la que se trata de recurrir.

En este sentido, como ya señaló la sentencia de esta Sala, Sección Cuarta, de 10 de noviembre de 2016 (rec. cas. para la unificación de doctrina n.ºm. 420/2015), reiterando lo dicho en la de 20 de abril de 2004 (rec. cas. para la unificación de doctrina n.ºm. 4/2002), «la contradicción entre las sentencias aportadas para el contraste y la impugnada debe establecerse sobre la existencia de una triple identidad de sujetos, fundamentos y pretensiones, "por lo que no es posible" apreciar dicha identidad sobre la base de la doctrina sentada en las mismas sobre supuestos de hecho distintos, entre sujetos diferentes o en aplicación de normas distintas del ordenamiento jurídico, "ya que -concluye la citada sentencia- "si se admitiera la contradicción con esta amplitud, el recurso de casación para la unificación de doctrina no se distinguiría del recurso de casación ordinario por infracción de la jurisprudencia cuando se invocara la contradicción con sentencias del Tribunal Supremo"».

En definitiva, no se trata de denunciar el quebrantamiento de la doctrina, siquiera reiterada, sentada por el Tribunal de casación, sino de demostrar la contradicción entre dos soluciones jurídicas recaídas en un supuesto idéntico no sólo en los aspectos doctrinales o en la materia considerada, sino también en los sujetos que promovieron la pretensión y en los elementos de hecho y de Derecho que integran el presupuesto y el fundamento de ésta. Debe, pues, apreciarse una incompatibilidad lógica entre ambos pronunciamientos, sin margen alguno de interpretación de normas diversas, de aplicación de las mismas sobre supuestos de hecho distintos o de diferente valoración de las pruebas que permita, independientemente del acierto de uno u otro pronunciamiento, justificar a priori la divergencia en la solución adoptada.



Por último, como también ha afirmado con reiteración esta Sala, la contradicción entre las sentencias contrastadas ha de ser ontológica, esto es, derivada de dos proposiciones que, al propio tiempo, no pueden ser verdaderas o correctas jurídicamente hablando y falsas o contrarias a Derecho. Esta situación no presenta analogía alguna con la de sentencias diferentes, pese a la identidad de planteamientos normativos o de hecho entre ambas, en función del resultado probatorio que haya podido apreciarse en unas u otras.

TERCERO.- A la luz de las consideraciones expuestas, debemos inadmitir el presente recurso de casación para unificación de doctrina, al no concurrir las identidades necesarias. Este tipo de recurso sólo viene a corregir las interpretaciones jurídicas de la instancia en cuanto resulten contradictorias con las mantenidas en las sentencias de contraste en la situación de identidad exigida al efecto y no como infracciones del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia susceptibles de fundar un motivo de casación de los establecidos en el citado art. 88.1 de la Ley procesal .

Aunque las sentencias invocadas en contraste resuelvan sobre diversos supuestos en que se examina la virtualidad de determinadas reclamaciones para interrumpir la prescripción de determinadas solicitudes que adolecían de defectos, los supuestos de hecho en que se basan la sentencia recurrida y las de contraste son distintos y no permiten concluir que estemos ante la triple identidad que debe concurrir en este recurso excepcional, donde la propia variedad de casos y supuestos de hecho hace extraordinariamente difícil encontrar dos asuntos iguales. Así, en la sentencia recurrida se afirma de manera tajante que la primera solicitud deducida por el recurrente, el día 7 de noviembre de 2007, no tuvo la «[...] virtualidad de iniciar el procedimiento específico de reclamación de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, requisito de validez que no concurría en la solicitud de 7 de noviembre de 2007, cosa que fue ratificada judicialmente por sentencia de esta misma Sala de 27-3-15 , que confirmó el desistimiento y archivo de esta solicitud». Por el contrario, en la sentencia de contraste dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 2013 , cit., se resuelve sobre una reclamación a la Administración tributaria del reintegro del coste de avales mantenidas en garantía de la suspensión de deudas dimanantes de liquidación tributaria, de manera que, tal y como hace ver la propia sentencia del Tribunal Supremo invocada en contraste, la devolución del coste de los avales dispone de una regulación específica en la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías del Contribuyente, y en el Real Decreto 136/2000, vigente al tiempo de la actuación administrativa recurrida, lo que «[...] permite no tener que acudir a las reglas generales sobre responsabilidad patrimonial de la Administración pública, dando lugar a un procedimiento tributario [...]» (FD 1). Además, la sentencia en cuestión analiza un supuesto que nada tiene que ver con el que analiza la sentencia recurrida, ya que en la de contraste el defecto de la solicitud inicial era la insuficiencia de la certificación de la entidad avalista, pero no la carencia de elementos esenciales en la propia solicitud, como por el contrario se afirma la sentencia recurrida, que niega toda virtualidad para interrumpir la prescripción a la primera reclamación presentada.

Finalmente, tampoco se puede apreciar la necesaria identidad que es premisa para la viabilidad del recurso de casación para la unificación de doctrina, respecto a la segunda sentencia de contraste, de 11 de julio de 2002, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón . En este caso, la sentencia de contraste declara que la primera reclamación presentada lo fue siguiendo el mandato de quien era titular de la acción de responsabilidad patrimonial, por lo que le atribuye virtualidad interruptiva de la prescripción, que es cabalmente lo contrario a lo afirmado en la sentencia recurrida.

Por consiguiente, las cuestiones que resuelven estas sentencias no guardan la necesaria identidad con la que fundamenta el pronunciamiento de la sentencia recurrida, que no es otra que la falta de virtualidad de la primera reclamación para interrumpir el plazo de prescripción.

CUARTO.- En definitiva, el diferente sentido del fallo de la sentencia recurrida y de la alegada como de contraste procede tanto de las diferentes características de las reclamaciones presentadas en cada uno de los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial, por consiguiente, en situaciones absolutamente diversas en cada proceso. Y como hemos dicho con reiteración [sentencias de esta Sala de 13 de febrero de 2012 (rec. cas. para unificación de doctrina núm. 488/2009) ; de 24 de junio de 2013 (rec. cas. para unificación de doctrina de doctrina núm. 741/2013); de 11 de julio de 2017 (rec. cas. para unificación de doctrina núm. 1406/2015) y de 29 de septiembre de 2017 (rec. cas. para unificación de doctrina núm.2093/2015)], no cabe admitir este recurso cuando «el distinto resultado del proceso y consiguientes pronunciamientos judiciales aportados son fruto de la concreta valoración de la prueba en cada caso y no implican una contradicción de doctrina, pues la diferencia en los pronunciamientos aparece justificada como respuesta a las concretas circunstancias concurrentes en cada uno de los supuestos».

Así pues, no concurren las identidades necesarias para admitir el recurso de casación para la unificación de doctrina, dada la clara disparidad de los supuestos contemplados, siendo así que, en todos ellos, la decisión



adoptada por los correspondientes órganos judiciales es fruto de las concretas y específicas situaciones de hecho en cada uno de los procesos

QUINTO. - De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.2 de la LJCA , tras la reforma por Ley 37/2011, atendida la fecha de interposición del recurso, se hace imposición de costas al recurrente, don Sergio , cuyo importe, por todos los conceptos, no puede superar la cantidad de dos mil euros.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- No haber lugar al recurso de casación para unificación de doctrina núm. 3953/2015, interpuesto por don Sergio contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, de fecha 16 de julio de 2015, que desestimó el recurso núm. 276/2012 .

2.- Imponer las costas, en los términos previstos en el último fundamento, a la parte recurrente, don Sergio .

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.