



Roj: **STS 894/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:894**

Id Cendoj: **28079130042019100084**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **20/03/2019**

Nº de Recurso: **691/2017**

Nº de Resolución: **384/2019**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **SEGUNDO MENENDEZ PEREZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 384/2019**

Fecha de sentencia: 20/03/2019

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 691/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 29/01/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 691/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 384/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menendez Perez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Dª. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez



En Madrid, a 20 de marzo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI), representado por el procurador de los tribunales don Francisco Javier Milán Rentero y asistido por el letrado don Oscar Moral Ortega, frente a la inactividad del Gobierno del Estado Español en la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, con la representación que le es propia.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** La representación procesal del COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI) ha interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad del Gobierno del Estado español en la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, recogida en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en su Disposición final tercera, punto 2, que fue publicado el día 3 de diciembre de 2013 en el Boletín Oficial del Estado, formalizando demanda mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que "...dicte Sentencia por la que se acuerde estimar el presente recurso interpuesto contra la inactividad del Gobierno del Estado español en la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad; recogida en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en su disposición final tercera, punto 2, acordándose la obligación del Gobierno del Estado español de elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria de desarrollo mencionada anteriormente".

**SEGUNDO.** La representación procesal de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO formuló contestación a la demanda interpuesta y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte sentencia declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales".

**TERCERO.** Una vez presentados por las partes sus respectivos escritos de conclusiones, por diligencia de ordenación de 11 de octubre de 2018 se declararon conclusas las actuaciones y se dispuso que quedaran pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera.

**CUARTO.** Mediante providencia de fecha 12 de diciembre de 2018 se señaló para votación y fallo el día 29 de enero de 2019, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

**QUINTO.** No se ha observado el plazo que la Ley de la Jurisdicción fija para dictar sentencia, debido a la carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** *Inactividad administrativa impugnada.*

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), interpone recurso contencioso-administrativo contra la inactividad del Gobierno del Estado Español al no cumplir la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, establecida en la Disposición final tercera, punto 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

**SEGUNDO.** *Pretensión deducida en la demanda y argumentos en que se sustenta.*

1. La primera se ciñe a la estimación del recurso acordando "la obligación del Gobierno del Estado español de elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria de desarrollo mencionada anteriormente".

2. Los segundos pueden resumirse en los siguientes términos:



--Se inician recordando lo que dispone el art. 49 de la Constitución (CE) y detallando la evolución de la garantía normativa en materia de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias. Ahí, resalta la ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de los discapacitados (derogada luego por aquel Real Decreto Legislativo 1/2013), de la que transcribe su Disposición final sexta, del siguiente tenor:

"Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, según lo previsto en el artículo 10 de esta Ley, para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad. Dichas condiciones básicas serán obligatorias según el calendario siguiente:

En los bienes y servicios nuevos de titularidad pública, en el plazo de cinco a siete años desde la entrada en vigor de esta Ley; en los nuevos de titularidad privada que concierten o suministren las Administraciones públicas, en el plazo de siete a nueve años; y en el resto de bienes y servicios de titularidad privada que sean nuevos, en el plazo de diez a doce años.

En los bienes y servicios ya existentes y que sean susceptibles de ajustes razonables, tales ajustes deberán realizarse en el plazo de diez a doce años desde la entrada en vigor de esta Ley, cuando sean bienes y servicios de titularidad pública o bienes y servicios de titularidad privada que concierten o suministren las Administraciones públicas, y en el plazo de doce a catorce años, cuando se trate del resto de bienes y servicios de titularidad privada.

2. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno deberá realizar los estudios integrales sobre la accesibilidad a bienes o servicios que se consideren más relevantes desde el punto de vista de la no discriminación y accesibilidad universal".

--Esa Disposición final sexta mantiene su tenor literal en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con la sola modificación de que todos aquellos plazos se cuentan ahora desde la entrada en vigor de esa ley de 2011.

--La última de las normas legales en la materia es el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que deroga, para integrarlas en él, las leyes 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad, 51/2003, antes citada, y la ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

De ese Texto Refundido, entiende que son de especial relevancia los arts. 1, 2, 3, 5, 22, 23 y 29, así como la Disposición adicional tercera; normas que transcribe a continuación. Esta última, en su núm. 2, es del siguiente tenor:

"Exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación

2. Los supuestos y plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, en todo caso, son los siguientes:

Bienes y servicios nuevos que sean de titularidad pública: Desde la entrada en vigor del real decreto que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público

Bienes y servicios nuevos que sean de titularidad privada que concierten o suministren las administraciones públicas: Desde la entrada en vigor del real decreto que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

Bienes y servicios nuevos que sean de titularidad privada y que no concierten o suministren las administraciones públicas: 4 de diciembre de 2015.

Bienes y servicios existentes el 4 de diciembre de 2010, que sean susceptibles de ajustes razonables, cuando sean bienes y servicios de titularidad pública: 4 de diciembre de 2015.

Bienes y servicios existentes el 4 de diciembre de 2012, que sean susceptibles de ajustes razonables, cuando sean bienes y servicios de titularidad privada que concierten o suministren las administraciones públicas: 4 de diciembre de 2015.



Bienes y servicios existentes el 4 de diciembre de 2015, que sean susceptibles de ajustes razonables, cuando sean bienes y servicios de titularidad privada que no concierten o suministren las administraciones públicas: 4 de diciembre de 2017".

Y más aún, entiende de especial trascendencia e importancia, el punto segundo de la Disposición final tercera, que, en palabras del escrito de demanda, establece un mandato directo al Gobierno de desarrollo reglamentario en un plazo de dos años -no realizado y que venció en diciembre de 2015- de las condiciones básicas y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

Esa Disposición final lleva por título "Desarrollo reglamentario", y el punto segundo es del siguiente tenor literal:

"En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno aprobará unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, según lo previsto en el artículo 29 , para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad".

--A juicio del recurrente, del expediente administrativo se desprende que la tramitación del proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, ha tenido una continuidad contrastada desde mayo del año 2009 hasta abril del año 2014, en que, por motivos que se desconocen, el órgano encargado de la tramitación decidió paralizarla.

Sin embargo, afirma después, el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Ministros para la ejecución de las leyes no es completamente discrecional o facultativo, sino que constituye un deber a cargo del Ejecutivo siempre que la efectividad y aplicabilidad de la ley dependa del complemento reglamentario y, con mayor razón, cuando es la propia ley la que expresamente encarga dicho desarrollo normativo.

--En esta línea. afirmará más tarde que la Sala 3ª del Tribunal Supremo tiene declarado que cabe admitir por la Jurisdicción contencioso-administrativa una pretensión de condena a la Administración General del Estado a elaborar o promulgar un Real Decreto reglamentario, siendo ciertamente más difícil admitir la posibilidad de sustitución judicial de la inactividad administrativa. Cita ahí las sentencias de 14 de diciembre de 1998 , 11 de junio de 1999 y 26 de junio de 2016 , fijándose en especial en el FJ 2 de la primera de ellas, que transcribe.

**TERCERO** . *Los argumentos del escrito de contestación a la demanda* .

Son en suma los siguientes:

--No consta que se haya agotado la vía administrativa previa, es decir, que se haya formulado una reclamación previa a la Administración pidiendo que ponga fin a su inactividad como presupuesto de la impugnación jurisdiccional pues nada de ello consta en el expediente administrativo.

Por tanto, no se ha pedido a la Administración que ponga fin a su inactividad con carácter previo a acudir a la vía contencioso-administrativa como exige el art. 29.1 de la LJCA por lo que procede declarar inadmisibles este recurso al amparo del art. 69 c) LJCA .

--El plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración se computa precisamente desde la fecha de la reclamación a la misma ( art. 29.1 LJCA ) por lo que, en este caso, al no haberse formulado esa reclamación no puede tampoco justificarse que el recurso contencioso-administrativo se presenta en plazo por lo que debe reputarse extemporáneo e inadmisibles por ello [ art. 69 e) LJCA ].

--El art. 29.1 de la LJCA tiene como presupuesto la existencia de una disposición general que no precise actos de aplicación y, como acabamos de ver, la DF 3ª.2 del DL 1/2013 que invoca la demanda requiere como paso previo la aprobación por el Gobierno de unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación por lo cual no nos encontramos con una disposición directamente aplicable. Momento en que la Abogacía del Estado trae a colación la sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2008 y, después, la de 24 de julio de 2000 .

--Además, de la DF 3ª.2 del DL 1/2013 que se refiere genéricamente a "las personas con discapacidad" no resultan prestaciones concretas a favor de una o varias personas determinadas como exige el art. 29.1 LJCA .

--Se encuentra en tramitación y no archivado el procedimiento abierto para aprobar la norma reclamada por la parte recurrente. Tramitación en la que han participado las personas con discapacidad y sus familias a través del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).

En ese procedimiento abierto ha tenido incidencia, retrasándolo, la publicación del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que establece un nuevo objetivo en su punto segundo de la Disposición final



tercera, a saber, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esa ley, el Gobierno aprobará unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, según lo previsto en el art. 29 , para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

En conclusión, no consta que exista una voluntad de la Administración de no conseguir el objetivo del desarrollo normativo para el acceso de las personas con discapacidad a bienes y servicios puestos a disposición del público pues de ser así habría acordado el archivo del expediente administrativo remitido a este proceso.

–Pocos días después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1/2013 -el 1 de enero de 2014- entró también en vigor la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado que impidió al Gobierno aumentar las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto a las vigentes el 31 de diciembre de 2013 y prohibió a sus Departamentos ministeriales cualquier actuación que supusiese aumento neto de los gastos de personal en ese año y que, en general, impuso severas restricciones del gasto público que, lógicamente, incidían en el régimen de prestaciones económicas, servicios y beneficios que conlleva el desarrollo y ejecución del DL 1/2013. Esas restricciones continuaron en mayor o menor medida en las sucesivas Leyes de Presupuestos.

Una Ley de Presupuestos ha de considerarse más que suficiente para ampliar o aplazar a momentos de bonanza económica un simple plazo de ejecución reglamentaria.

–A la luz de las reflexiones expuestas ha de concluirse que no ha habido inactividad reglamentaria y que el Gobierno no tiene plazo perentorio alguno para llevar a cabo el desarrollo reglamentario a que alude la DF 3ª.2 del DL 1/2013 .

**CUARTO** . *Sobre la inexistencia de previa reclamación y extemporaneidad del recurso ( art. 29.1 LJCA )* .

1. En cuanto a lo primero, no podemos afirmar tal inexistencia.

La parte recurrente alegó en su demanda que ha denunciado el incumplimiento y retraso en la aprobación de aquel desarrollo normativo y la inactividad del Gobierno del Estado Español. A tal efecto, aportó diversos escritos en los que se lee que CERMI insta, exige o emplaza al Gobierno a aprobar en plazo, con urgencia, aquel Reglamento.

Pese a ello, ni en la "alegación previa" que formuló la Administración sobre este mismo tema, ni en su escrito de contestación a la demanda, se niega que tales denuncias fueran puestas en, o llegaran a conocimiento de los órganos administrativos que tramitaban el procedimiento dirigido a la aprobación de la norma reglamentaria en cuestión, paralizado, o así parece dadas las fechas a las que alude la Abogacía del Estado en ese escrito de contestación, desde mediados del año 2014.

En ese estado de cosas, no cabe afirmar que la finalidad a la que obedece la exigencia de aquella previa reclamación no haya sido satisfecha en el caso de autos.

2. Por la misma razón, y dado que la alegación de extemporaneidad se sustenta sólo en la ausencia de esa reclamación, tampoco podemos acoger aquella queja de extemporaneidad.

No procede, pues, acoger ninguna de las dos causas de inadmisión del recurso que invoca la Administración demandada.

**QUINTO** . *Estimación del recurso* .

Nos lleva a tal pronunciamiento el conjunto de razones jurídicas que exponemos en las letras que siguen:

A) El obligado punto de partida de nuestro enjuiciamiento debe ser el texto del art. 49 CE (incluido, dentro del Título Primero de ella, en su Capítulo III, que lleva por rubrica "de los principios rectores de la política social y económica"), pues en él se dirige a los poderes públicos el mandato de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, prestándoles la atención especializada que requieran y amparándoles especialmente para el disfrute de los derechos que aquel Título Primero otorga a todos los ciudadanos.

Cierto es que al estar incluido aquel artículo en el capítulo citado, debemos recordar acto seguido el tenor del art. 53.3 CE , según el cual: "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

B) Llegados ahí, la atención ha de detenerse en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, sin olvidar la derogada ley 51/2003, de 2 de diciembre. Más en concreto, en lo que ordenan la Disposición adicional tercera y la Disposición final tercera del primero, y en el tenor que tuvo la Disposición final sexta de la segunda,





las tres transcritas en lo que importa en el fundamento de derecho segundo al dar cuenta de los argumentos de la demanda.

Su estudio permite afirmar que esos textos legales no se limitaron ni se limitan a un mero mandato dirigido al Gobierno para que aprobara entonces y ahora, sin más exigencias añadidas, un reglamento que establezca las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

Permite afirmar, más bien, que ese mandato era ya entonces más exigente y que ahora lo es aún más. En concreto, exigía y exige: a) que esa aprobación tuviera lugar en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de uno y otro de esos dos textos legales; b) que tales condiciones básicas aprobadas, fueran obligatorias según el calendario establecido precisamente en ellos; y c) que ahora, con mayor intensidad en la exigencia, el legislador ha decidido finalmente acortar ese calendario, disponiendo que tales condiciones, en vez de ser obligatorias tras el transcurso de los años a que se refería la ley de 2003 en su Disposición final sexta, lo sean -en los plazos máximos y en todo caso, añade expresamente-, unas, desde la misma entrada en vigor del Real Decreto que las apruebe, otras, desde el 4 de diciembre de 2015 y las últimas que prevé, desde el 4 de diciembre de 2017.

Buena prueba de esa mayor intensidad que inspira la decisión final del legislador, y de la especial urgencia que reclama del Gobierno, es una de las frases que son de ver en el preámbulo del Real Decreto Legislativo 1/2013, a saber: "[...] Existe, pues, un variado y profuso conjunto de impedimentos que privan a las personas con discapacidad del pleno ejercicio de sus derechos y los efectos de estos obstáculos se materializan en una situación de exclusión social, que debe ser inexcusablemente abordada por los poderes públicos".

C) Nuestra jurisprudencia no ofrece duda de que podamos acoger en un supuesto como el de autos una pretensión como la que deduce la parte recurrente. Así se desprende con claridad de las sentencias que a continuación y como más significativas analizamos:

– Sentencia de 14 diciembre 1998, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 194/1995 . En su fundamento de derecho segundo se lee:

"[...] Es cierto que las pretensiones deducidas frente a la omisión o, en general, inactividad reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional.

Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (cfr. SSTs 8 de mayo de 1985 , 21 y 25 de febrero y 10 de mayo de 1994 ), y no es rechazable "ad limine", sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter. Es éste un problema sustantivo diferenciable, sin embargo, del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa , Ley 29/1998, de 13 de julio, que, abandonando la previsión establecida para el limitado supuesto de las Ordenanzas Fiscales en el artículo 85 de la Ley Jurisdiccional de 1956 , dispone que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados". Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O, dicho en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición de la forma o contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla"

– Sentencia de 14 de octubre de 2014, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 758/2012 . Al final de su fundamento de derecho séptimo, tras citar otras muchas sentencias anteriores que también la reflejaban, llega a una conclusión del siguiente tenor:

"la caracterización de la potestad reglamentaria como una potestad discrecional no impide el control judicial de las omisiones o inactividades reglamentarias cuando el silencio del Reglamento determina la implícita



creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal".

– Sentencia de 5 de abril de 2018, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 4267/2016 . Su especial interés viene al caso por dos aspectos:

En primer lugar y ante todo, porque dicho recurso se interpuso al amparo del art. 29.1 de la LJCA contra la inactividad administrativa integrada por el incumplimiento del Gobierno de la obligación de dictar la disposición reglamentaria impuesta por la Disposición final décima de la Ley 14/2011, de 1 de Junio, de la Ciencia , la Tecnología y la Innovación.

Sobre ello, dicha sentencia expresa en su fundamento de derecho tercero lo siguiente:

"[...] estamos ante un claro supuesto de inactividad formal normativa pues la Administración incumple un claro e incondicionado deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general -inactividad reglamentaria-, es decir, la administración ha incumplido un deber jurídico que viene representado por una actuación de la Administración -por omisión- al margen de las previsiones legales y contribuyendo a que éstas queden sin efecto y, por ello, ante una actuación susceptible de control por los Tribunales a tenor de los artículos 106.1 de la Constitución Española y 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial . Como hemos visto la Administración no ha ejecutado la previsión de desarrollo reglamentario para la efectividad de la carrera profesional y régimen retributivo de los recurrentes, que debió entrar en vigor el 1 de enero de 2014, ello estando el Gobierno plenamente sometido a la ley y al derecho ex artículo 103.1 de la Constitución y, además, siendo el Gobierno el titular de la potestad reglamentaria a tenor del artículo 97 de la Constitución Española , en relación con el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno .

La posibilidad de aplicar la inactividad prestacional del artículo 29.1 de la Ley Jurisdiccional a supuestos de inactividad formal ha sido admitida ya por esta Sala en varias sentencias, como las de 20 de junio y 22 de diciembre de 2005 , 1 de febrero de 2006 y, particularmente, en la dictada el día 3 de septiembre de 2008 (recurso de casación 5550/2006), donde se condenó a la Administración a proceder a la recuperación de oficio de una vía pecuaria.

Además, y en segundo lugar, ese mismo fundamento de derecho tercero añadió:

"[...] tampoco las previsiones de las leyes de presupuestos pueden llegar a justificar el incumplimiento apreciado [...].

Como apoyo para esta decisión se parte de lo dicho por el Tribunal Constitucional en sentencia 248/2007, de 13 de diciembre de 2007 (Recurso 1850/2003 ) en orden al contenido y efectos de las Leyes de Presupuestos: "En efecto, "superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales" (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio , FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5 ; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4 ; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 ; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4 ; y 3/2003, de 16 de enero , FJ 4), debemos afirmar una vez más que estamos ante una ley que tiene un doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y, un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 109/2001, de 26 de abril , FJ 5).

Sólo, entonces, salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones que se integren en el contenido eventual de la Ley de presupuestos con las que guarde la necesaria conexión económica -relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno- o presupuestaria -para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto- ( SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4 ; y 109/2001, de 26 de abril , FJ 5), y ello sin perjuicio de que "determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de Presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren" ( SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6 ; y 109/2001, de 26 de abril , FJ 6).

De otro lado, una vez admitido que la Ley de presupuestos generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal, cabe añadir, a renglón seguido, que lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una



determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE".

Es fácil comprender que lo razonado en esas tres sentencias es directamente aplicable a un supuesto, como el de autos, en que la inactividad reglamentaria incumple un mandato legal tan exigente como el descrito en la letra B) de este mismo fundamento de derecho, que, además, entronca con los mandatos constitucionales que imponen los arts. 49 y 53.3 CE., de los que surge una vez cumplidos sus presupuestos de aplicación una mayor vinculación y un singular plus de exigencia so pena de conculcarlos.

**SEXTO** . *Pronunciamiento sobre costas* .

Siguiendo el precedente de la última de las sentencias analizadas, consideramos que no procede hacer imposición de costas.

## FALLO

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

**Estimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y **declaramos** la obligación del Gobierno del Estado de elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, ordenada en la Disposición final tercera, punto 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. **Sin imposición de costas** .

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 Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez, todo lo cual yo la Letrada de la Administración de Justicia, certifico.