

Xurisprudencia contencioso-administrativa

Jurisprudencia
contencioso-administrativa

Contentious-administrative
jurisprudence



FRANCISCO DE COMINGES CÁCERES

Maxistrado (Galicia, España)

f.cominges@poderjudicial.es

Regap



NOTAS

Sumario: 1 Administración local. 1.1 Deslinde de termos municipais de distinta comunidade autónoma. 1.2 Retención pola Xunta de Galicia de fondos de cooperación local para o pagamento das débedas dos concellos coa Sociedade Galega de Medio Ambiente, SA (SOGAMA), polo tratamento de residuos sólidos urbanos. 1.3 Ordenanza municipal reguladora da venda ambulante. Compatibilidade coa Directiva de servizos. 1.4 Axudas do Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL). Incumprimento da condición de “xeración de emprego”. Obriga de reintegro. 1.5 Sanción de inhabilitación temporal a secretario-interventor municipal pola comisión de varias infraccións moi graves. Prazo de caducidade do procedemento sancionador. Inexistencia de feito infractor. 2 Expropiación forzosa. 2.1 Valoración de solo afecto a sistemas xerais. Deberase atender á situación e clasificación real do solo. Xa non se aplica a antiga xurisprudencia que obrigaba a valorar o solo rústico como urbanizable programado. 3 Medio ambiente e urbanismo. 3.1 Plan xeral de ordenación municipal. Nulidade por omisión de avaliación ambiental estratéxica. 3.2 Plan de delimitación de espazos e usos portuarios de porto de interese xeral. Nulidade por omisión de avaliación ambiental. 3.3 Demolición de edificacións en execución de sentenza anulatoria de licenza urbanística ditada nun proceso contencioso-administrativo. Protección, no incidente xudicial, do propietario terceiro de boa fe. 3.4 Disciplina urbanística. O expediente tramitado para cumprir unha sentenza de condena por inactividade da Administración non está sometido a prazo de caducidade. 4 Persoal. 4.1 Cesamento de funcionarios temporais. Só teñen dereito a percibir unha indemnización se o vínculo de interinidade incorreu en fraude de lei. 4.2 Persoal interino para execución de programas de carácter temporal. A Administración non incorre en fraude se se prolonga a interinidade durante varios anos pola prórroga do programa. Inexistencia de dereito a indemnización por cesamento. 4.3 Reclamación dos enfermeiros de centros sanitarios públicos de recoñecemento como “tempo efectivo de traballo” o consumido no cambio de quenda para a transmisión de información sobre o estado dos pacientes (solapamento). 4.4 Restricións á cobertura de postos de traballo da Administración autonómica por persoal laboral. 5 Proceso contencioso-administrativo. 5.1 Lexitimación activa *ad procesum* de sociedade de responsabilidade limitada. Necesidade de adoptar previamente acordo societario para promover o litixio. É posible emendar a súa omisión ao longo do proceso. 5.2 Posibilidade de suspender o proceso ao formularse unha “cuestión prejudicial contencioso-administrativa”. 6 Responsabilidade patrimonial. 6.1 Reclamación de

indemnización contra a Administración sanitaria por “perda de oportunidade”. Lexitimación activa dos herdeiros do paciente falecido. 7 Subvencións. 7.1 Convocatoria de subvencións para o financiamento de plans de formación de traballadores. Non se pode circunscribir exclusivamente aos sindicatos con maior representatividade. 7.2 Subvencións por paralización definitiva de buques de pesca. Non é posible exixir directamente o seu reintegro por terse outorgado de xeito incorrecto. Antes debe tramitarse un procedemento de revisión de oficio. 7.3 Reintegro de subvencións do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER). Prescrición da acción para exixir o reintegro. 8 Tributos. 8.1 Reclamacións económico-administrativas. O recorrente pode presentar novas probas en fase de recurso administrativo e contencioso-administrativo. 9 Universidades. 9.1 Efecto vinculante e inderrogabilidade singular dos plans de estudos. Improcedencia da exixencia de superación de exame “B1” de lingua estranxeira para a obtención do título de grao.

1 Administración local

1.1 Deslinde de termos municipais de distinta comunidade autónoma

A Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional, en dúas sentenzas do 23 de abril de 2018 (recs. 290/2015 e 299/2015, relatores: Mangas González e Fernández Dozagarat), desestima os recursos promovidos, respectivamente, polo Concello de Grandas de Salime e polo Principado de Asturias contra a Orde FAP/662/2015, do 25 de marzo, do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, aprobatoria do deslinde entre os termos municipais da Fonsagrada (Lugo) e Grandas de Salime (Asturias) (BOE 17/04/2015).

Conclúe, en primeiro lugar, que este tipo de procedementos administrativos non incorre en causa de “caducidade” pola demora na súa tramitación. E, en canto ao fondo do asunto, que:

«Conforme o artigo 50.3 da Lei 7/1985, do 2 de abril, “reguladora das bases de réxime local”, por un lado, e “a xurisprudencia establecida, entre outras, nas sentenzas do Tribunal Supremo do 4 de xuño de 1941, 23 de xuño de 1941 e 16 de maio de 1959”, por outro, as cuestións que se suscitan entre municipios pertencentes a distintas comunidades autónomas sobre deslinde dos seus termos municipais serán resoltas pola Administración do Estado, logo de informe do Instituto Xeográfico Nacional, audiencia dos municipios afectados e das respectivas comunidades autónomas e ditame do Consello de Estado. Así se fixo neste caso, cumpríronse os trámites exixidos e respectáronse os deslindes anteriores e a conformidade manifestada polos interesados, e se se lle deu prioridade ao informe do IXN é polo carácter técnico destes e a obxectividade do seu resultado».

1.2 Retención pola Xunta de Galicia de fondos de cooperación local para o pagamento das débedas dos concellos coa Sociedade Galega de Medio Ambiente, SA (SOGAMA), polo tratamento de residuos sólidos urbanos

A Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (TSXG), na súa Sentenza do 25 de xaneiro de 2018 (rec. 4137/2016, relator: Díaz Casales), desestima o recurso promovido contra unha resolución da Consellería de Facenda da Xunta de Galicia que dispuxo a retención dos fondos de cooperación local para determinado concello coa finalidade de compensar a súa débeda con SOGAMA. A sala toma como referencia principal da súa decisión os fundamentos dos autos do Tribunal Constitucional que non admitiron as sucesivas cuestións de inconstitucionalidade formuladas fronte á disposición adicional 21 da Lei 11/2013, do 26 de decembro, de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para 2014, que elevou de xeito moi significativo o canon que se lle debe aboar a SOGAMA

polo tratamento de residuos sólidos e estableceu para o seu pagamento a posibilidade de retención dos créditos municipais (ex. Auto do Tribunal Constitucional 84/2016, do 26/04/2016, cuestión de inconstitucionalidade 4184-2015, publicado no BOE do 18/06/2016). Afírmase o seguinte nesta sentenza do TSXG:

«(...) resulta evidente que avalado polo Tribunal Constitucional que a disposición adicional 21.ª da Lei galega 11/2013, aplicada a este caso, ten o carácter de lei singular, cumprindo os parámetros de proporcionalidade, excepcionalidade e adecuación, este motivo de impugnación está abocado ao fracaso, porque a Consellería ao aplicar a retención non fixo máis que axustarse a aquela disposición legal que non cabe descoñecer. Sen que resulte de aplicación, a este respecto, a doutrina sentada polo T.C. na St. 41/2016 do 3 de marzo (ditada no recurso 1792/2014) en relación co artigo 57 bis da LBRL, que previa a posibilidade de retención ás comunidades autónomas para atender ás obrigas destas coas entidades locais, substituíndoas no exercicio das súas competencias, que se declarou inconstitucional baseándose en que interfere nas relacións financeiras entre o Estado e as comunidades autónomas e, polo tanto, nun ámbito material reservado á lei orgánica que, conforme o artigo 157.3 da CE, reserva que non se produce neste caso, polo que se impón a estimación do motivo de impugnación.

(...) do contrato orixinario extráense datos reveladores de que o que fixo o concello coa sinatura do contrato orixinario foi adherirse ao sistema institucional de tratamento dos residuos promovido pola Xunta de Galicia a través dunha empresa mixta, así resulta de: a) a omisión dun proceso de selección do contratista; b) que o contrato se asinase en Cerceda, c) recoñécese que Sogama é a única designada para levar a cabo a xestión integral do tratamento, conforme o artigo 29 da Lei 10/1997 e o Plan de Xestión de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia, e d) o prezo fíxase en función do vixente na data de celebración do contrato, polo que a posibilidade da súa negociación resulta, cando menos, dubidosa. Por iso, deberíamos concluír que resulta discutible a afirmación de que se mudou un prezo privado fixado contractualmente para convertelo nun canon.

En todo caso, como advertimos, o incremento do importe do servizo vén amparado pola lei singular ditada en atención á necesidade de asegurar a sustentabilidade do sistema de tratamento a través dunha empresa pública e non podemos compartir que se estea a aplicar retroactivamente, porque interpretada sistematicamente a D.A. 21.ª da Lei 11/2013 resulta que esta prevé, no apartado 2.º, desde a súa entrada en vigor o novo prezo do servizo e dedica o apartado 4.º aos modelos do contrato de adhesión, polo que, tendo entrado en vigor a lei o 1 de xaneiro de 2014 e sendo aplicados os prezos ás facturas emitidas a partir de marzo dese ano, é evidente que non hai aplicación retroactiva, porque ata febreiro de 2014 se facturou o servizo polo prezo actualizado que correspondía ata a esa data, respectando o prazo de dous meses concedido aos concellos para desistir da súa vinculación.

Tampouco a retención practicada se produciu antes da súa previsión, porque, malia ser certo que se aplicou a débedas xeradas nos meses de marzo a decembro de 2014 e o procedemento para levala a cabo non estivo desenvolvido ata a aprobación da Lei 11/2014, que entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2015, o que resulta evidente é que se aplicou con posterioridade á súa vixencia, porque a retención dos fondos de cooperación local tivo lugar en setembro de 2015 en relación con débedas xeradas antes, pero que resultaban, por disposición legal, vencidas, líquidas e exixibles. Polo que non se fixo aplicación retroactiva ningunha, senón que o que se fixo foi someter unha situación xurídica preexistente á entrada en vigor da lei

Regap



NOTAS

–a prestación dun servizo a un concello por unha empresa pública– á nova regulación establecida por ela, pero sen afectar aos efectos xa despregados, que ademais vén xustificada, segundo veremos ao tratar da sentenza do T.C., por imperiosas razóns de interese xeral, por iso nin quebra o principio de irretroactividade nin a seguridade xurídica, polo que tamén estes motivos do recurso deben ser desestimados.

(...) En relación coa solicitude de presentar unha nova cuestión de inconstitucionalidade en relación coa D.A. 21.ª da Lei 11/2013, debemos advertir, por unha parte, que a potestade da súa presentación lles corresponde exclusivamente aos órganos xudiciais, á marxe da petición que ao respecto formulen as partes. Así o declarou o T.S. na St. do 26 de xaneiro de 2015 (ditada no recurso 5/14) (...).

(...) Tampouco cabe formulación de inconstitucionalidade ningunha en relación cos artigos 59 e 60 da Lei 11/2014, de orzamentos da comunidade autónoma para 2015, en atención a que se tería infrinxido o principio de seguridade xurídica, xa que, regulándose o procedemento de retención a partir de xaneiro de 2015, se aplicou a débedas xeradas con anterioridade á súa entrada en vigor, isto é, marzo a decembro de 2014.

Neste caso é evidente que o mecanismo articulado por estes artigos se realizou en relación con débedas da entidade local xeradas con anterioridade á súa entrada en vigor, pero tamén o é que non estamos en presenza de situacións esgotadas e consolidadas, senón que, pola contra, se trata de situacións de discrepancia xurídica que, mesmo, estaban a ser xurisdiccionalmente discutidas, polo que non se incorreu nunha retroactividade prohibida conforme o criterio sentado polo T.C. e o T.S., como recorda este último na St. do 20 de decembro de 2017 (recurso 784/2014).

1.3 Ordenanza municipal reguladora da venda ambulante. Compatibilidade coa Directiva de servizos

O Tribunal Supremo (Sala do Contencioso-Administrativo) –TS–, na súa Sentenza do 15 de marzo de 2018 (rec. 4007/2015, relator: Menéndez Pérez), analiza a compatibilidade da ordenanza de venda ambulante do Concello de Carnota (BOP 17/08/2012) co disposto na Directiva 2006/123/CE e na Lei 7/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizo e o seu exercicio, limitándose a anular o precepto que establece como único criterio para a adxudicación dos postos de venda a orde de presentación das solicitudes. Segundo o alto tribunal:

«(...) debemos darlle a razón á parte recorrente. O artigo 8.2.a) da Lei 17/2009, do 23 de novembro, incluído no capítulo II desta, dispón que cando o número de autorizacións para realizar unha determinada actividade de servizos estea limitado, o procedemento de concesión polas administracións públicas garantirá o cumprimento dos principios de publicidade, obxectividade, imparcialidade, transparencia e concorrencia competitiva. Tal precepto si é de aplicación, pois o artigo 4 do Real decreto 199/2010, do 26 de febreiro, que regula o exercicio da venda ambulante ou non sedentaria e que se dita ao abeiro do artigo 149.1.13.ª da Constitución, que establece a competencia exclusiva do Estado sobre as bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica, ordena que o procedemento para o outorgamento da autorización para o exercicio da venda ambulante ou non sedentaria e para a cobertura das vacantes será determinado por cada concello, respectando, en todo caso, o

réxime de concorrencia competitiva, así como as previsións do capítulo II da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizo e o seu exercicio, ordenando tamén que o procedemento será público e a súa tramitación deberá desenvolverse conforme criterios claros, sinxelos, obxectivos e predicibles. E, á súa vez, o parágrafo terceiro do artigo 54 da Lei 7/1996, do 15 de xaneiro, de ordenación do comercio polo miúdo, incluído no seu capítulo IV, dedicado á venda ambulante ou non sedentaria, dispón que o procedemento para a selección entre os posibles candidatos deberá garantir a transparencia e a imparcialidade e, en concreto, a publicidade axeitada do inicio, desenvolvemento e fin do proceso. Á vista de tales normas, está claro que non se axusta a elas a previsión daquel núm. 2 do artigo 10 da ordenanza, segundo a cal a concesión das autorizacións se efectuará pola orde de presentación de solicitudes».

1.4 Axudas do Fondo Estatal de Investimento Local (FEIL). Incumprimento da condición de “xeración de emprego”. Obriga de reintegro

A Sentenza do 26 de decembro de 2017 da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid (rec. 738/2016, relator: Fernández Antelo) desestima o recurso interposto polo Concello de Ourense fronte a unha resolución da Dirección Xeral de Coordinación de Competencias coas Comunidades Autónomas e as Entidades Locais que o obrigou a reintegrar 188.000 euros por incumprir as condicións dunha axuda que recibira do Fondo Estatal de Investimento Local (FEIL) para o fomento do emprego. A sentenza alcanza as seguintes conclusións:

«(...) no que atinxe á alegación de inconstitucionalidade do artigo 10 do Real decreto lei 9/2008 pola súa identidade co artigo 6 do Real decreto lei 13/2009, declarado inconstitucional na STC 150/2012, do 5 de xullo, procede indicar que na data do ditado desta resolución constan ata 6 sentenzas que inadmiten a cuestión de inconstitucionalidade fronte ao citado artigo (...). O teor do artigo 37 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións, abunda a excluír non só a dúbida de constitucionalidade –que, porén, non se explica no seu fondo máis alá de transcribir parcialmente a STC 150/2012–, senón o propio xuízo de relevancia.

Centrado o obxecto principal do debate xurisdiccional na realidade e entidade do incumprimento pola corporación recorrente das condicións da concesión da axuda, tanto lei como xurisprudencia afirman inequivocamente a necesidade do seu cumprimento substancial, así como a consecuencia de reintegro en caso de incumprimentos esenciais. (...) Cómpre lembrar que o Real decreto lei 9/2008, do 28 de novembro, establece que o FEIL ten por obxecto financiar a realización de proxectos de investimento que sexan especialmente xeradores de emprego mediante a contratación de obras no ámbito municipal. De tal xeito, a xeración de emprego, entendendo por tal a creación ex novo de postos efectivos de traballo para traballadores desempregados ou recentemente incorporados ao mercado de traballo, é requisito esencial da concesión, o cal obriga a examinar, en cada caso concreto, o cumprimento substancial de tal fin, entendendo como substancial o que, aínda que poden existir variacións conxunturais e non significativas no emprego contratado –consecuencia da evolución lóxica no tempo das obras contratadas–, non se poden considerar realmente xeradores de emprego os contratos laborais realizados co único e exclusivo fin de obter a axuda económica, pasando a prescindirse, unha vez conseguida esta, dos traballadores

Regap



NOTAS

contratados, ou acudindo a contratos temporais especialmente deseñados para manter no emprego os traballadores o tempo indispensable para a obtención da axuda e a superación dos eventuais controis financeiros que a Intervención Xeral ou rexional poida levar a cabo no lexítimo exercicio das súas facultades de control, inspección e supervisión. De tal modo, nos contratos desta natureza a consecución do obxectivo de xeración de emprego despraza, en canto á súa natureza esencial, o feito do cumprimento substancial ou non do obxecto do contrato, erixíndose en parámetro primeiro de control pola intervención do cumprimento do fin da axuda.

CUARTO.- En aplicación ao caso concreto da normativa e xurisprudencia expostas no fundamento precedente tras valorar no seu conxunto senllos expediente e probas admitidas e practicadas, á luz das consideracións vertidas ut supra, cómpre apreciar que o informe 2015/2339, da Intervención Delegada Territorial en Ourense, do 2 de maio de 2016, de control financeiro de subvencións e axudas nacionais, reiterándose nas conclusións do informe previo do 24 de febreiro, é claro, motivado e fundado cando conclúe que: só se crearon 6 postos de traballo fronte aos 8 comprometidos; só se mantiveron 4 postos de traballo fronte aos 10 postos comprometidos; non resultan financiábeis as melloras non realizadas, por importe de 114.103,81 euros (máis dun 15% do total do financiamento autorizado).

Tales asertos, non obstante, non foron desvirtuados pola corporación demandante, debidamente valorada a proba destes, o que determina a adecuación a dereito da resolución impugnada ante a existencia –e entidade no caso concreto– de senllos incumprimentos, respectándose a debida exixencia de proporcionalidade á vista da relevancia do observado pola intervención delegada en relación coa consideración ontolóxica e financeira do proxecto na súa totalidade».

1.5 Sanción de inhabilitación temporal a secretario-interventor municipal pola comisión de varias infraccións moi graves. Prazo de caducidade do procedemento sancionador. Inexistencia de feito infractor

A Sentenza do 28 de marzo de 2018 da Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional (rec. 64/2017, relator: López-Muñiz Goñi) anula as sancións impostas polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas ao secretario-interventor dun concello de Galicia pola suposta comisión das infraccións moi graves consistentes en: *“O notorio incumprimento das funcións esenciais inherentes ao posto de traballo” e “A desobediencia aberta ás ordes ou instrucións dun superior”*.

A sentenza considera, en primeiro lugar, que o procedemento sancionador non incorreu en causa de caducidade pola superación do prazo de seis meses entre a data da súa incoación e a de notificación da resolución sancionadora:

«(...) A discusión céntrase en determinar se é de aplicación o límite de tempo de seis meses establecido no artigo 28.3 do Decreto da Comunidade de Galicia 94/1991, lexislación aplicable conforme o establecido no artigo 150.4 do Real decreto lexislativo 781/1986: A tramitación do expediente axustarase ao que estableza a lexislación da comunidade autónoma respectiva e supletoriamente o regulamento disciplinario dos funcionarios da Administración civil do Estado, ou se pola contra o prazo de tramitación sería de 12 meses, en virtude das modificacións introducidas polo artigo 92 bis puntos 10 e 11 da Lei 27/2013,

que lle atribúe a competencia ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas cando os feitos denunciados puidesen ser constitutivos de faltas moi graves, tipificadas na normativa básica estatal, tanto para a incoación de expedientes disciplinarios aos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, así como para a imposición de sancións: Son órganos competentes para a imposición de sancións disciplinarias aos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional os seguintes: o Ministro de Facenda e Administracións Públicas, cando a sanción que se impoña sexa por falta moi grave, tipificada na normativa básica estatal (artigo 92 bis.11 da Lei 27/2013). O razoamento do xulgador de instancia é que, atribuíndo a competencia ao Ministro de Facenda e Administracións Públicas para a instrución e sanción das infraccións disciplinarias moi graves, o procedemento que debe seguirse é o establecido con carácter xeral para os funcionarios da Administración do Estado regulado no RD 33/1986, que sufriu unha modificación en canto ao prazo en que debe tramitarse o expediente disciplinario, introducida pola disposición adicional 29 da Lei 14/2000, que establece respecto procedemento disciplinario dos funcionarios da Administración xeral do Estado; Regulamento de réxime disciplinario dos funcionarios da Administración do Estado, aprobado polo Real decreto 33/1986, do 10 de xaneiro, o prazo de doce meses. (...) Debe entenderse que o lexislador pretende que o órgano instrutor e sancionador, no suposto de infraccións moi graves, sexa o ministro do ramo e que, polo tanto, o procedemento que debe observarse é o establecido con carácter xeral para a tramitación dos expedientes disciplinarios dos funcionarios públicos do Estado. Esta tendencia lexislativa obsérvase desde o momento en que se lle atribúen as competencias para sancionar polas infraccións máis graves ao Ministro de Administracións Públicas, e ao tempo se suprimen as competencias do Conselleiro de Administración Pública de Galicia, en materia de funcionarios con habilitación de carácter nacional, artigo 13.2.17 derogado pola Lei de Galicia 3/2002».

Pero, entrando a coñecer do fondo do asunto, conclúe que o secretario-interventor recorrente non cometeu as infraccións que se lle imputaron, considerando que:

«(...) non se debe esquecer que, no ano 2013, existían normas de ámbito nacional que establecían un tope ao gasto público e restricións no gasto, sobre todo se non se aprobaran os orzamentos correntes do concello e se atopaban prorrogados os anteriores, coas limitacións orzamentarias e de gasto que esta prórroga implicaba. (...) Á vista do anterior, e aplicándoo ao caso que nos ocupa, o tipo sancionador exige o notorio incumprimento das funcións esenciais inherentes ao posto de traballo ou funcións encomendadas. E este incumprimento non se desprende dos informes emitidos ata un total de dez, senón que pola contra parece que a secretaria cumpría coa súa obriga e mesmo salvaba a súa responsabilidade ante posibles decisións non axustadas a dereito, aínda que ás veces lle puidese o celo profesional. Así se pode deducir dos informes emitidos por outros funcionarios de habilitación nacional existentes no expediente. En todo caso, o alcalde, e o pleno do concello poderían ter adoptado as decisións que considerasen oportunas para o bo goberno do concello, con independencia do sentido dos informes emitidos. (...).

En relación coa infracción tipificada no artigo 92.bis.2.i) A desobediencia aberta ás ordes ou instrucións dun superior, salvo que constitúan infracción manifesta do ordenamento xurídico, debe dicirse que se lle notificou á secretaria que non debía entrar no concello, que non debía entrar no seu despacho e que entregase as chaves do seu despacho e da porta de acceso ao edificio da corporación local, así como o ordenador de traballo, en virtude

Regap



NOTAS

da existencia dun expediente disciplinario incoado contra ela e a adopción dunha medida cautelar consistente na suspensión provisional de funcións. Estes acordos de incoación de expediente disciplinario e de suspensión preventiva de funcións da secretaria son adoptados polo Decreto da alcaldía do 19 de xuño de 2013. Esta medida cautelar de suspensión de funcións foi anulada por sentenza ditada o 22 de xullo de 2013, no procedemento abreviado n.º 145/2013, do Xulgado do Contencioso Administrativo n.º 1 de Ourense, por falta de motivación. Confírmouse esta sentenza pola Sentenza ditada pola Sección Primeira da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 16 de abril de 2014 ditada no recurso de apelación n.º 336/2013. Polo tanto, se se declarou nula a medida preventiva de suspensión de funcións, que se executou por medio do requirimento feito pola Policía Municipal á hoxe recorrente, con data do 19 de xuño de 2013, polo que se lle exixía que abandonase o seu despacho oficial, e o edificio municipal, así como que fixese entrega das chaves de ambos os dous, e se tal medida se declarou nula por sentenza firme, non pode falarse da existencia dunha desobediencia a unha orde do seu superior.

Outro tanto pode dicirse do Decreto 22/2013 do 167 de decembro de 2013, que ordena a incoación de expediente disciplinario a XXXXX, e a suspende cautelarmente de funcións, pois esta suspensión de funcións foi declarada nula por sentenza ditada polo Xulgado do Contencioso Administrativo n.º 2 de Ourense por medio da Sentenza do 9 de maio de 2014 ditada no procedemento ordinario n.º 43/2014, quedando firme ao non admitirse o recurso de apelación interposto contra esta polo Concello da Pobra de Trives, pola sentenza ditada pola Sección Primeira da Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia con data do 25 de marzo de 2015 ditada no recurso de apelación, Sentenza n.º 192/2015».

2 Expropiación forzosa

2.1 Valoración de solo afecto a sistemas xerais. Cumprirá atender á situación e clasificación real do solo. Xa non se aplica a antiga xurisprudencia que obrigaba a valorar o solo rústico como urbanizable programado

O TS, na súa Sentenza do 15 de febreiro de 2018 (rec. 3262/2016, relator: Tolosa Tribiño), nun proceso referido a Galicia, realiza as seguintes aclaracións sobre este particular:

«(...) Faremos a continuación referencia a como, en materia expropiatoria, fundamentalmente para levar a cabo grandes infraestruturas (aerportos, autovías, liñas ferroviarias, etc.), xurdiu a problemática sobre a clasificación que se debía ter en conta para os efectos de valorar o solo rústico ou non urbanizable. Neste sentido, o Tribunal Supremo desenvolveu a denominada doutrina sobre sistemas xerais, a teor da cal os terreos clasificados como non urbanizables, ou sen clasificación específica, que estivesen destinados a sistemas xerais debían ser considerados para os efectos da súa valoración como urbanizables, sempre e cando se destinasen a crear cidade. É dicir, o decisivo é que as infraestruturas en cuestión creasen cidade e estivesen integradas na estrutura urbana da localidade de que se trate, o que non deixa de ser unha cuestión fáctica, suxeita ás regras ordinarias da carga da proba (STS do 2 de abril de 2012, entre outras). (...)

Non obstante, tras a nova Lei do solo 8/2007 e o seu Texto refundido 2/2008, este Tribunal Supremo ditou unha serie de sentenzas en que considera que xa non é posible a aplicación da doutrina sobre sistemas xerais. Para iso débese partir (SSTS do 30 de xuño de 2014, recurso 4372/2011, e do 13 de febreiro de 2015, recurso 2050/2012) de que as situacións básicas do solo na nova normativa son dúas: rural e urbanizado, e que “a inclusión nun ou outro estado constitúe unha cuestión de feito”, o que exige, ao tratarse dunha situación de feito, unha valoración fáctica das circunstancias concorrentes no momento da valoración”. De forma concreta, a Sentenza do Tribunal Supremo do 2 de febreiro de 2015, con cita das dúas do 27 de outubro de 2014 (recursos 6421/2011 e 174/2012) e a do 17 de novembro de 2014 (recurso 1945/2013), nega a posibilidade de aplicar a doutrina dos sistemas xerais tras a Lei 8/2007. A fundamentación é a seguinte:

“Sentada pois a procedencia de valorar o terreo expropiado conforme os preceptos da Lei 8/2007, corresponde agora establecer se a dita norma modificou os criterios de valoración que se contiñan na Lei 6/1998 respecto ao solo non urbanizado, e especialmente a posibilidade de seguir aplicando a xurisprudencia referida a sistemas xerais destinados a crear cidade, invocada polo recorrente. Esta xurisprudencia, que interpretaba as normas de valoración contidas na Lei 6/1998 (en concreto do seu artigo 25), nas cales se partía de que os terreos se deben taxar segundo a súa clasificación urbanística, sostíña como excepción que, nos casos en que uns terreos destinados a sistemas xerais se atopen clasificados como non urbanizables ou carezan de clasificación específica, procede valoralos como urbanizables sempre e cando a infraestrutura que xustificase a súa expropiación estivese destinada a crear cidade, o que obrigaba a valorar tales infraestruturas ou servizos e a súa integración na estrutura urbana co fin de determinar se contribuía a crear cidade e se a súa valoración como solo non urbanizable xeraba un indebido illamento ou singularización respecto do seu ámbito. O fundamento desta xurisprudencia baseábase, pois, no principio de equidistribución das cargas e dos beneficios derivados do plan, intentando evitar que por razón da súa clasificación formal no plan se prexudicase aqueles propietarios respecto aos demais propietarios non expropiados que se beneficiarían da expansión da cidade. Esta xurisprudencia establecera, non obstante, algunhas correccións negándose a aplicación sen máis daquela tese ás calzadas interurbanas, pois doutro xeito chegaríase ao absurdo de considerar urbanizable todo solo sobre o que se proxecte establecer unha vía de comunicación, incluídas as autoestradas, as estradas nacionais en toda a súa extensión e as redes ferroviarias (véxase a Sentenza do 29 de abril de 2004, xa aludida, e a máis recente do 16 de xuño de 2008 –casación 429/05, FX 1.º–). A Lei 8/2007 cambia os criterios de valoración do solo, desvinculando a súa taxación da súa clasificación urbanística, para atender exclusivamente á súa situación; así se establece expresamente no artigo 21.2 da dita norma, ao sinalar que o solo se taxará na forma establecida nos artigos seguintes, segundo a súa situación e con independencia da causa da valoración e do instrumento legal que a motive. Aténdese, polo tanto, á situación fáctica ou real do terreo no momento da súa valoración, distinguindo no seu artigo 12 dúas situacións posibles: solo rural ou solo urbanizado.

A situación de solo rural non só se aplica aos terreos que tradicionalmente se consideraron como tales, por estaren excluídos do proceso de transformación urbanística ou pola protección dos seus valores ecolóxicos, agrícolas, gandeiros e forestais, entre outros, senón tamén (artigo 12.b) para o solo para o que os instrumentos de ordenación territorial e urbanística prevexan ou permitan o seu paso á situación de solo urbanizado, ata que remate

Regap



NOTAS

a correspondente actuación de urbanización, e calquera outro que non reúna os requisitos a que se refire o apartado seguinte.

Pola contra, tan só pode valorase como solo urbanizado o que se integra de forma legal e efectiva na rede de dotacións e servizos propios dos núcleos de poboación, contando con todas as dotacións e servizos requiridos pola lexislación urbanística sen ou poidan chegar a contar con eles sen outras obras que as de conexión das parcelas ás instalacións xa en funcionamento. De aí que non se alcanza a consideración de solo urbanizado ata que se concluíu o proceso de urbanización.

Así, o solo rural, tal como foi definido pola lei, valórase, segundo dispón o artigo 22 da dita norma, mediante a capitalización da renda anual real ou potencial, a que sexa superior, da explotación segundo o seu estado no momento ao que deba entenderse referida a valoración sen que en ningún caso (...) poderán considerarse expectativas derivadas da asignación de edificabilidades e usos pola ordenación territorial ou urbanística que non fosen aínda plenamente realizados.

En definitiva, a Lei 8/2007 desvincula a valoración do solo da súa clasificación urbanística e atende unicamente á súa situación fáctica como solo completamente urbanizado. En palabras do Tribunal Constitucional na súa recente Sentenza 141/2014 do 11 de setembro, a actual opción do lexislador de desligar definitivamente a valoración da clasificación do solo persegue, por outra parte, tal como se explica na exposición de motivos da lei, paliar a especulación, en liña co mandato constitucional ex artigo 47 CE, e lograr que a valoración se leve a cabo conforme o “que hai” e non ao que “di o plan que pode chegar a haber nun futuro incerto”, para cuxos efectos a lei distingue dúas situacións: a de solo rural, que é aquel que non está funcionalmente integrado na trama urbana, e a de solo urbanizado, que é o que foi efectiva e axeitadamente transformado pola urbanización. Ambos os dous valóranse, como segue razoando a exposición de motivos, “segundo a súa natureza, sendo así que só no segundo a dita natureza integra o seu destino urbanístico, porque ese destino xa se fixo realidade.

Este cambio tamén afecta aos solos que se destinen ou polos que vaian discorrer infraestruturas e servizos públicos de interese xeral supramunicipal, como é o caso que nos ocupa, pois tamén nestes casos se atenderá ao que a norma denomina situación básica dos terreos. E así o dispón expresamente o artigo 12.2 no seu apartado segundo ao establecer que este criterio de valoración será tamén de aplicación aos solos destinados a infraestruturas e servizos públicos de interese xeral supramunicipal, tanto se estivesen previstos pola ordenación territorial e urbanística como se fosen de nova creación, cuxa valoración se determinará segundo a situación básica dos terreos en que se sitúan ou polos que discorren de conformidade co disposto nesta lei.

Tales previsións normativas non permiten tomar en consideración as características da infraestructura que xustifica a expropiación nin a súa influencia no desenvolvemento posterior da cidade, para atender unicamente á situación fáctica dos servizos urbanísticos cos que conta o terreo expropiado no momento da súa valoración, polo que non resulta posible aplicar a xurisprudencia de sistemas xerais invocada polo recorrente, dado que xa non é posible valorar o solo rural como se estivese de facto urbanizado e contase con todos os servizos urbanísticos necesarios, polo feito de que transcorra unha infraestructura supramunicipal, con independencia das súas características e a súa integración no planeamento municipal”.

En definitiva, á hora de valorar os terreos que se vexan afectados por unha expropiación para executar unha infraestrutura supramunicipal, cumprirá ter en conta a súa situación real, tal como se dispón na actual lexislación do solo estatal, con independencia de que a dita infraestrutura poida ou non crear cidade e de que estea contemplada no planeamento municipal" ».

3 Medio ambiente e urbanismo

3.1 Plan xeral de ordenación municipal. Nulidade por omisión de avaliación ambiental estratéxica

O TSXG, na súa Sentenza do 31 de maio de 2018 (rec. 4311/2016, relator: Recio González), declara a nulidade total do Plan Xeral de Ordenación Municipal de Muxía, aprobado definitivamente por Orde da Xunta de Galicia do 11 de abril de 2016, por terse omitido durante a súa tramitación a preceptiva avaliación ambiental estratéxica (EAE). Entre outras consideracións incide o tribunal en:

«(...) Que non se aplique a Lei 21/2013 pode derivar da súa DT 1.ª. Pero aplícase a Lei 9/2006. (...) unha cousa é que consideren que non hai vulneracións aos valores ambientais protexidos e outra que non teña que someterse por iso á EAE, cando admiten que son terreos integrados na Rede Natura. Non pode compartirse que soamente pola súa clasificación, para os efectos urbanísticos, se teña que chegar á conclusión de que xa son obxecto de protección integral, porque unha cousa é a correcta clasificación do solo de acordo coa normativa urbanística e outra distinta que non se someta a EAE, sen que poidan as administracións demandadas determinar sen respectar a lei cales son os posibles riscos ambientais decidindo tendo en conta só á clasificación do solo que é o que ha de someterse ou non á EAE. A iso cómpre engadir que a propia testemuña-perito admite que o termo municipal está incluído no LIC, en concreto cinco parroquias. De forma que cabe dicir que, aínda que o requisito temporal se cumpre para a obriga da EAE, o que falta é a motivación para non sometelo. (...) Non se pode compartir esta motivación para a declaración de inviabilidade porque, conforme sinala a lei, estamos ante un suposto previsto no seu artigo 6: é un municipio que en gran parte se atopa na zona de especial conservación ZEC Costa da Morte delimitada no Decreto 37/2014, polo que se declaran zonas especiais de conservación os lugares de importancia comunitaria de Galicia e se aproba o plan director da Rede Natura 2000 de Galicia (en concreto, todos os terreos situados entre a praia de Area Maior e a desembocadura do río do Castro). A Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade, contén no seu artigo 46 as medidas de conservación da Rede Natura 2000: "Calquera plan, programa ou proxecto que, sen ter relación directa coa xestión do lugar ou sen ser necesario para esta, poida afectar de forma apreciable ás especies ou hábitats dos citados espazos, xa sexa individualmente ou en combinación con outros plans, programas ou proxectos, someterase a unha axeitada avaliación das súas repercusións no espazo, que se realizará de acordo coas normas que sexan de aplicación, segundo o establecido na lexislación básica estatal e nas normas adicionais de protección ditadas polas comunidades autónomas, tendo en conta os obxectivos de conservación do dito espazo. Á vista das conclusións da avaliación das repercusións no espazo e supeditado ao disposto no apartado 5, os órganos competentes para aprobar ou autorizar os plans, programas ou proxectos só poderán manifestar a súa

regap



NOTAS

conformidade con estes despois de se teren asegurado de que non lle causará prexuízo á integridade do espazo en cuestión e, se procede, tras telo sometido a información pública. Os criterios para a determinación da existencia de prexuízo á integridade do espazo serán fixados mediante orde do Ministro de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente, oída a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

Non se avaliaron os efectos significativos sobre o medio ambiente das determinacións do PXOM de Muxía, polo que procede, con estimación da demanda e ao considerar non suficientemente xustificadas o non sometemento do plan á avaliación ambiental estratéxica, a estimación da demanda e conseguinte anulación deste, pola falta de sometemento a avaliación ambiental estratéxica do PXOM de Muxía, afectando a áreas da Rede Natura e non xustificarse debidamente a omisión do procedemento ambiental legalmente exixido».

3.2 Plan de delimitación de espazos e usos portuarios de porto de interese xeral. Nulidade por omisión de avaliación ambiental

A Sentenza do 4 de decembro de 2017 da Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional (rec. 324/2015, relator: Ruiz Piñeiro) declara a nulidade da Orde do Ministerio de Fomento 822/2015, do 13 de abril, pola que se aprobou a Delimitación de Espazos e Usos Portuarios (DEUP) do Porto de Vigo, xa que:

«(...) a tramitación da DEUP impugnada debeu ser sometida ao correspondente trámite de avaliación ambiental. En primeiro lugar, debemos destacar que a zona afectada está parcialmente incluída na Rede Ecolóxica Europea Natura 2000, nos termos que reflicte o actor no escrito de conclusións. Para estes efectos, baste sinalar que o recorrente afirma que están expresamente na zona de servizo marítimo do Porto de Vigo as augas adxacentes das Illas Cíes, parte interior da ría, así como a enseada de San Simón e partes afectas á Costa da Soavela e as illas Estelas. Podería resultar afectado o Parque Natural Terrestre das Illas Atlánticas, a referida Rede Natura 2000 e Lugares de Importancia Comunitaria de Galicia. Ningunha alusión a todo iso se fai na resolución de 2012 que consta nos folios 245 e seguintes do expediente, que realiza unha fundamentación xenérica, limitándose a afirmar que a versión definitiva da modificación da Delimitación dos Espazos e Usos Portuarios do Porto de Vigo non define un marco para futuros proxectos nin supón afeccións significativas sobre o medio ambiente. En segundo lugar, parécenos tamén relevante que a innecesariedade do trámite de avaliación ambiental se decide na citada resolución de 2012, pero o DEUP que se impugna foi posteriormente modificado respecto do que examinou a Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental do Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente».

3.3 Demolición de edificacións en execución de sentenza anulatoria de licenza urbanística ditada nun proceso contencioso-administrativo. Protección, no incidente xudicial, do propietario terceiro de boa fe

Na Sentenza do TS do 25 de maio de 2018 (rec. 325/2016, relator: Tolosa Tribiño), referida a Galicia, clarifícase a interpretación da garantía establecida no artigo 108.3 da Lei 29/1998 reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (modificado pola Lei orgánica 7/2015) en favor do propietario (terceiro de boa fe) de edificacións que deben demolerse en execución de sentenza anulatoria da súa licenza urbanística, nos seguintes termos:

«(...) Sostén a parte recorrente que a única interpretación do precepto sería fixar por parte do xuíz e en execución de sentenza o importe da indemnización a resarcir, o responsable desta e unha data para o seu aboamento ao terceiro afectado, integrando para iso dentro do incidente de execución de sentenza a tramitación por parte da Administración pública dun expediente de responsabilidade patrimonial do que resulten tales datos. A Sentenza [do Tribunal Supremo] do 21 de marzo de 2018 contén distintos razoamentos que nos permiten alcanzar unha conclusión contraria á sostida no recurso (...). Conclúe a sentenza “que a exigencia da prestación de garantías suficientes para responder ao pagamento das indemnizacións debidas a terceiros de boa fe, á cal se refire o precepto como condición previa á demolición dun inmovble ordenada por un xuíz ou tribunal, non precisa a tramitación dun procedemento contradictorio nin require que tales indemnizacións fosen fixadas como debidas nun procedemento de responsabilidade patrimonial ou nun incidente de execución de sentenza en que se declare e recoñeza o dereito do terceiro e determine a cantidade líquida que resulte exíxible por este, senón que se configura como un trámite integrado na execución de sentenza, que consiste na adopción polo órgano xurisdiccional das medidas de aseguramento que resulten suficientes para responder ao pagamento das indemnizacións que se lles poidan recoñecer a terceiros de boa fe á marxe do proceso, medidas de aseguramento que deben ser valoradas, na súa existencia e alcance, polo órgano xudicial atendendo aos datos e elementos de xuízo de que dispoña e poida solicitar no procedemento, resolvéndose as controversias que poidan xurdir respecto diso no correspondente incidente de execución de sentenza, como dispón o artigo 109.1 da Lei xurisdiccional”. (...)»

Por esas razóns e no referente á pretensión exercitada, a sentenza rexeita que, ata o momento en que se resolva sobre a determinación do carácter debido das indemnizacións, non se proceda á demolición das vivendas, pois “tal demolición non se condiciona a esa determinación senón á prestación de garantías suficientes nos termos que xa indicamos antes, da mesma forma que a adopción das medidas necesarias ao efecto non suspende o procedemento de execución e non impide, polo tanto, que tamén se vaian adoptando as medidas convenientes para facer efectiva no seu momento a demolición, como é o caso do requirimento ao Goberno de Cantabria que se acorda no auto impugnado, para os efectos de identificar a persoa responsable do derrubamento e informar sobre as actuacións que se levaron a cabo ao respecto e que cuestiona a recorrente”.

(...) Ademais diso, ningunha incompatibilidade se advirte entre o feito de que a Administración por mandato xudicial, mesmo por iniciativa propia, inicie un procedemento de responsabilidade patrimonial para fixar as indemnizacións derivadas dunha ilegalidade urbanística, coa aplicación concreta do artigo 108.3 LXCA, dado que, se o dito expediente culmina e se aboan as indemnizacións fixadas neste, resulta evidente que non será preciso o xogo do precepto controvertido, xa que os dereitos dos terceiros afectados non necesitarán ser garantidos, ao ter quedado previamente completamente satisfeito. (...) En definitiva, o que resalta a resolución que é obxecto de recurso, en consideración que compartimos, é a fraude de lei que suporía que o concello nunca resolvese o expediente de responsabilidade patrimonial e o presunto prexudicado non reaccionase ante a desestimación presunta da súa reclamación, pois así obteríase, de feito, unha inexecución indefinida dunha sentenza firme, conculcando o dereito á execución das sentenzas, que, como reiteradamente declarou o Tribunal Constitucional, forma parte do dereito á tutela xudicial efectiva establecido no artigo 24.1 da Constitución. (...).

Regap



NOTAS

OITAVO.- En concreto o que expón o recorrente é se “o terceiro implicado no asunto deste recurso debe ser considerado como tal, xa que o promotor en cuestión desde o momento en que presentou unha solicitude de licenza de obras e a obtivo con todos os parabéns da Administración, sendo anulada a posteriori polos tribunais de xustiza coa conseguinte demolición, nesas circunstancias ten un marcado carácter de terceiro de boa fe á luz do noso dereito civil e administrativo, sobre todo cando non se demostrou o contrario”. Este tema é unha das cuestións máis relevantes que presenta o novo precepto, exixindo analizar se esa condición de terceiros só pode predicarse dos que teñan un título de propiedade, ou se tamén cabe estendelo aos que gozan do inmovible por outro título, como por exemplo o arrendatario, ou se cabe considerar como tal o promotor ou construtor respecto das vivendas non alleadas, etc., como acontece neste caso. (...) DÉCIMO: O primeiro que cabe aclarar é que a condición de terceiros de boa fe non pode predicarse exclusivamente dos titulares de edificacións que constitúan a súa vivenda habitual ou o lugar onde desenvolven a súa actividade profesional, dado que tal restrición suporía deixar fóra da protección do precepto o groso dos supostos reais que adoitan afectar a residencias vacacionais ou segundas residencias. Non obstante, e en consonancia co criterio exposto na nosa anterior sentenza, debemos concretar que a finalidade do novo artigo 108.3 da LXCA é dispensarlles protección ás persoas que gozan de boa fe dunha edificación e, con posterioridade, unha sentenza xudicial ordenou a súa demolición por considerala ilegal, sen que tivesen coñecemento da situación de ilegalidade en que se atopaba á devandita edificación. Consecuentemente, o promotor que obtivo a licenza declarada nula non pode ser considerado terceiro de boa fe comprendido no artigo 108.3 LRXCA. En primeiro lugar, porque como titular da licenza foi parte no proceso e, en consecuencia, non pode ser considerado terceiro. En segundo lugar, o artigo 108.3 vén salvaguardar os intereses de terceiros que non son titulares da licenza cuxos dereitos poidan verse afectados pola demolición da obra amparada na licenza sen teren sido parte no proceso. En definitiva, o titular da licenza declarada nula que interveu no recurso non é un terceiro alleo ao proceso ao que se lle poida ter como terceiro de boa fe para os efectos do artigo 108.3 LRXCA».

3.4 Disciplina urbanística. O expediente tramitado para cumprir unha sentenza de condena por inactividade da Administración non está sometido a prazo de caducidade

Na Sentenza do TSXG do 19 de abril de 2018 (rec. 4458/2017, relator: Recio González) clarifícase a inaplicación da institución da caducidade aos expedientes administrativos de disciplina urbanística que se tramitan para cumprir a condena xudicial a un concello de restaurar a legalidade urbanística infrinxida por un particular, co seguinte argumento:

«(...) Na sentenza fíxabase un prazo procesual para o seu cumprimento, en concreto de tres meses, transcorrido o cal non pode considerarse producida a caducidade. Trátase dun prazo procesual, non se pon en dúbida que transcorreu, pero a solución acollida na sentenza apelada, ademais de non estar prevista legalmente, levaría consigo á utilización desta vía fraudulenta pola Administración de deixar transcorrer os prazos concedidos para a execución de sentenza, ou ben o prazo xeral contido no artigo 112 da LXCA, sabendo que desta forma se produciría a caducidade. Esta non sería apreciable mesmo transcorrendo o prazo de caducidade dun ano previsto na LOUGA para tramitar o procedemento en urbanismo cando se trate dun procedemento de execución de sentenza, sen prexuízo de que de transcorrer

sexa declarada, xa que nunca se produce automaticamente, e que en execución da sentenza se inicie a tramitación de novo procedemento, sen prexuízo da conservación dos actos que sexan válidos».

4 Persoal

4.1 Cesamento de funcionarios temporais. Só teñen dereito a percibir unha indemnización se o vínculo de interinidade incorreu en fraude de lei

A Sentenza do TSXG do 6 de xuño de 2018 (rec. 100/2018, relator: Rivera Frade) desestima a reclamación indemnizatoria interposta polo cesamento dunha funcionaria interina da Universidade de Vigo tras máis de seis anos desempeñando un posto vacante, ao considerar que:

«(...) é verdade que nos atopamos neste caso ante unha prestación de servizos da apelante como funcionaria interina de forma ininterrompida durante 6 anos e medio, na mesma categoría profesional, no mesmo campus e para a mesma Administración pública. E foino para atender necesidades non de urxente necesidade, senón estruturais e permanentes da Administración. Pero isto foi o que xustificou o seu nomeamento como interina para ocupar o posto de traballo litixioso, e foino por vacante en virtude de dous nomeamentos sucesivos, isto é, por carecer de titular o posto que ocupaba. (...) Non existe unha norma que fixe unha duración máxima da relación de interinidade, senón que se poderá manter durante o tempo en que a praza para a que foi nomeado se mantéña en situación de vacante, o cal constitúe unha das causas previstas na lei para a cobertura por funcionario interino (...). O único incumprimento que se lle podería atribuír á Administración é (...) o do artigo 70 do Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, o atraso na execución das ofertas públicas de emprego, isto é, o atraso en pór en marcha os mecanismos que o ordenamento xurídico arbitra para que a situación de vacancia non se prolongue no tempo (...). En definitiva, ao non entenderse que se produciu un abuso nos nomeamentos da actora como funcionaria interina e o seu mantemento durante os seis anos e medio en que estivo a ocupar o posto de traballo litixioso, decaen non só os argumentos baseándose nos cales invoca a súa condición de persoal indefinido non fixo, senón tamén, e por derivación do anterior, aqueles en virtude dos cales alega ter sido privada da posibilidade de participar nun proceso selectivo para adquirir a praza en propiedade, e decae tamén a posibilidade de ser indemnizada cunha indemnización equivalente a 20 días de ano traballado, pretensión esta última que, segundo se desprende da cita que fai no seu recurso da Sentenza do TSX de Castela e León do 23 de decembro de 2017, a vencella á existencia dun uso abusivo e fraudulento dos nomeamentos, o cal foi descartado».

O mesmo TSXG, na súa Sentenza do 30 de maio de 2018 (rec. 283/2017, relator: Seoane Pesqueira), recoñece fronte á mesma universidade o dereito doutro auxiliar interino, con vínculo temporal fraudulento pero correctamente cesado, a percibir unha indemnización equivalente ao salario de 20 días por ano de servizo, cos seguintes argumentos:

«(...) O problema xorde cando, unha vez apreciado tal carácter abusivo ou fraudulento das prórrogas de nomeamentos, se han de concretar as consecuencias xurídicas, xa que neste caso previamente se produciu a execución da RPT aprobada en 2016 e a cobertura regulamentaria

Regap



NOTAS

da praza, de xeito que non cabe a declaración de indefinido non fixo do actor (...); por iso tampouco pode ser aplicable o artigo 28.1 da Lei 2/2015, do 29 de abril, de emprego público de Galicia (...), xa que non existiu unha sentenza xudicial firme que recoñecese a situación laboral de carácter indefinido (...). De cara a buscar a consecuencia ao encadeamento fraudulento de nomeamentos temporais en casos como este de cobertura regulamentaria da praza, hoxe a xurisprudencia social atópase resumida na Sentenza do 28 de marzo de 2017 do Pleno da Sala do Social do Tribunal Supremo (recurso 1664/2015), segundo a cal, se se amortiza a vacante ou se produce a cobertura regulamentaria da praza, indemnízase como se se tratase de despedimento por causas obxectivas, isto é, 20 días por ano de servizo (...). Incúmbelle ao xuíz nacional achar unha medida eficaz no ordenamento xurídico nacional para sancionar os abusos cometidos coas persoas que prestan servizos para a Administración en réxime de dereito administrativo (...). É dicir, a solución pola que optou o xulgador a quo é a procedente neste caso, unha vez que cómpre desbotar a readmisión do demandante».

4.2 Persoal interino para a execución de programas de carácter temporal. A Administración non incorre en fraude se se prolonga a interinidade durante varios anos pola prórroga do programa. Inexistencia de dereito a indemnización por cesamento

Na súa Sentenza do 25 de abril de 2018 (rec. 48/2018, relator: López González) desestimou a reclamación formulada fronte a un concello polo cesamento dun funcionario interino nomeado para a execución de programas de carácter temporal, tras sete anos de servizos, coa seguinte motivación:

«(...) Nomeouse, por Decreto do 14 de maio de 2010, a demandante auxiliar administrativa, en condición de funcionaria interina, grupo C2, tendo tomado posesión do seu posto de traballo o 18 de maio do mesmo ano. Tal nomeamento tiña por obxecto o desenvolvemento das funcións inherentes á execución do Proxecto URBAN para a rexeneración urbana dos barrios históricos de orixe da cidade marítima de Ferrol, e mentres este estivese vixente. O referido proxecto requiría a tramitación de expedientes de contratación na unidade correspondente que non dispuña de persoal suficiente para tal fin, e iso motivou a interina adscrición da actora a esa unidade, na cal realizou tarefas administrativas en relación coas contratacións que o proxecto xeraba, así como respecto doutros expedientes contractuais alleos a este. O dito proxecto mantívose en vigor ata a súa conclusión o 31 de decembro de 2016. (...) Estamos ante un nomeamento por razón de urxente necesidade para o desempeño de funcións propias dun funcionario de carreira cando concorren determinadas circunstancias, neste caso a execución dun programa de carácter temporal, ademais das propias da unidade, e esa situación é a que define o funcionario interino.

(...) Certo é que o Proxecto URBAN se estendeu na súa execución e desenvolvemento ata o 31 de decembro de 2016, rompendo as previsións iniciais que o estendían ata o 30 de xuño de 2011, e que durante ese tempo a actora tivo que tramitar expedientes de contratación alleos á materia do proxecto en si, pero non o é menos que, por unha banda, iso supuxo unha vantaxe ou beneficio para a recorrente, que viu así prolongada a súa actividade de traballo respecto da inicialmente prevista, máxime cando para aquela execución, á marxe de previsións temporais, non se fixaba un prazo concreto que resultou prolongado no tempo e que concluíu por aplicación da Lei 15/2014, do 18 de setembro (modificativa do artigo 10 da

Lei 7/2007), que si introduciu unha duración máxima para a execución de catro anos; e, por outro, que se o incremento de persoal na unidade tiña por obxecto non só a execución do repetido programa, senón tamén a non paralización da tramitación do resto de expedientes de contratación alleos ao proxecto, lóxico parece que a actividade da actora non se constrinxise exclusivamente ao programa e tivese que tramitar igualmente o resto de expedientes. E si o autorizan os artigos 10 do Estatuto básico do empregado público e 25 da Lei de emprego público de Galicia, baixo o concepto de acumulación de tarefas. (...) En consecuencia, o posto que ocupaba a actora era de carácter temporal, non estrutural; o seu nomeamento non tiña por obxecto a cobertura de necesidades de carácter permanente; non aparece recollido na relación de postos de traballo; e, por iso, non cabe falar de fraudulento nomeamento da actora nin de renovación ou sucesivas e concatenadas contratacións desta para o dito posto de interina que permitan falar de nomeamentos de carácter indefinido nos termos a que alude a directiva comunitaria invocada ou a xurisprudencia sentada no seu desenvolvemento. E o seu cesamento axustouse ao previsto: a expiración do Proxecto URBAN ou, o que é igual, a desaparición das razóns de necesidade que determinaron o nomeamento».

4.3 Reclamación dos enfermeiros de centros sanitarios públicos de recoñecemento como “tempo efectivo de traballo” o consumido no cambio de quenda para a transmisión de información sobre o estado dos pacientes (solapamento)

A Sentenza do TSXG do 18 de abril de 2018 (rec. 31/2018, relator: López González) desestima a reclamación interposta polos enfermeiros dun centro hospitalario público de recoñecemento como tempo efectivo de traballo o habitualmente dedicado por enriba da súa xornada laboral, no momento de cambio de quenda, á transmisión da información clínica relevante para garantir a continuidade asistencial no servizo –“solapamento”–. Afirma o seguinte ao respecto:

«(...) Coincide este tribunal co parecer do xulgador de instancia no que se refire ás vantaxes que para o bo funcionamento dos servizos asistenciais derivarían da contemplación e regulación normativa dese período dedicado á información clínica e asistencial dos pacientes. Tal coincidencia de criterio prodúcese tamén en canto ao non recoñecemento, neste caso, dese pretendido exceso de xornada/tempo de traballo/solapamento.

Na Comunidade Autónoma de Galicia non existe norma legal ou regulamentaria nin acordo convencional entre as partes interesadas que avale a pretensión das actoras. Tampouco quedou acreditado de forma fidedigna que as demandantes, de modo habitual, cumplan o trámite informativo a que aluden e dediquen a iso o tempo que indican. Se é que o fan, non cabe dúbida de que é pola súa propia vontade, conduta que resulta plausible, pero que, de ningún xeito lle pode ser exixida, e non podería selo sen regulación previa.

O que as recorrentes postulan non é o recoñecemento dun dereito, pois este non existe ao non atopar sustento normativo en que asentarse; non cabe instar o recoñecemento dun dereito inexistente; o que piden non é senón unha alteración do réxime da súa xornada de traballo e a dita alteración só pode vir determinada por unha regulación normativa que emane dunha negociación previa entre os representantes dos empregados e os órganos directivos da Administración. Iso suporía unha reorganización do sistema, neste caso da xornada de

Regap



NOTAS

traballo, respecto da cal este órgano xurisdiccional nada pode decidir so pena de excederse no seu labor e invadir a esfera de acción da concertación social. Tería podido prosperar a pretensión deducida se, efectivamente, o SERGAS lles impuxese aos seus empregados, en atención a un concerto previo, ou mesmo tolerase, en ausencia de normativa legal ou convencional, unha prolongación da xornada a aquel fin informativo, o que aquí non sucede. De aí que a pretensión das actoras se deba conceptuar como o exercicio dun dereito de petición acerca dunha nova ordenación da función pública sanitaria, seguramente máis idónea e acertada que a actual para o desenvolvemento do servizo e que as partes implicadas deberan estudar de cara ao futuro, pero de ningún xeito dun dereito individualmente recoñecible que, polo momento, carece de amparo normativo no noso ordenamento.

QUINTO.- Que noutros servizos de saúde de diferentes comunidades autónomas se contemple e regule ese dereito ao exceso de xornada/tempo de traballo/solapamento non determina a súa extrapolación, sen máis, á Comunidade galega, mesmo cando si poida servir de exemplo para que se inicie, polo menos, o estudo de posibilidade de acoller idéntica solución. De aí que a sentenza invocada pola parte recorrente, ditada pola Sala do Social do Tribunal Superior de Xustiza de Andalucía (Granada), con data do 21 de abril de 2016, confirmada en casación pola Sentenza do Tribunal Supremo do 20 de xuño de 2017 (recurso n.º 170/2016), non poida producir neste suposto o efecto pretendido pola representación apelante. E iso polas seguintes razóns:

1.º- Porque nese caso o recurso era formulado pola central sindical de enfermaría SATSE en representación do colectivo de enfermeiros.

2.º- Porque, mesmo cando o pacto de concertación social en Andalucía non definía o concepto de xornada de traballo nin contemplaba o exceso por solapamento, o certo é que estaba acreditado o tempo dedicado a esa información clínica como práctica habitual, o que non sucede no caso que nos ocupa.

3.º- Que non debemos esquecer que se trata dunha sentenza ditada no marco da xurisdición social en que se resolve un suposto de conflito colectivo, que presupón unha controversia que pode ser solucionada aplicando unha norma xurídica, pois o que se cuestiona é a existencia, o alcance, o contido ou os suxeitos dunha relación xurídica disciplinada pola lei ou polo convenio colectivo, ou afectada por decisión ou práctica de empresa. Pola contra, no caso axuizado, estamos ante un conflito de intereses ou económico que ten como finalidade a modificación da orde xurídica preestablecida, cambiando dalgún xeito as condicións de traballo e, como é lóxico, estas controversias non poden atopar solución en dereito, nin o xuíz pode suplantar a actividade negociadora das partes, único procedemento para pacificar a situación (sentenzas do Tribunal Supremo do 19 de abril de 2000 –recurso 2980/99–; do 1 de xuño de 2010 –recurso 73/09–; do 13 de maio de 2014 –recurso 109/13–; do 21 de outubro de 2014 –recurso 308/13–; e do 20 de xaneiro de 2015 –recurso 207/13–). E

4.º- Porque SATSE non pretendía –de ningún xeito – alterar a orde normativa que rexe as relacións dos enfermeiros coa demandada APESHIP, senón tan só que un determinado período de actividade interquendas, procesualmente acreditado e non expresamente regulado no convenio colectivo, obteña o tratamento de tempo efectivo de traballo que impón a obrigada aplicación da Directiva 93/104/CE. E isto non é alterar a orde xurídica establecida e cambiar as condicións de traballo, senón –máis ben ao contrario– aspirar a que a empresa respecte e faga efectivas as normas de obrigado cumprimento. E debe observarse tamén –con iso

volvemos á cuestión revisoria tratada no fundamento xurídico precedente, in fine– que esta sala xa indicou nalgunha ocasión que o feito de que «as partes intenten solucionar o obxecto litixioso á marxe da canle xudicial en absoluto supón que non haxa posibilidade de residencialo ante os tribunais... Non se trata de decidir como han de ser as cousas (conflito de intereses), senón como son á vista das normas aplicables (conflito xurídico)» (literalmente, Sentenza do Tribunal Supremo do 8 de maio de 2015 –recurso 56/14–)».

4.4 Restricións á cobertura de postos de traballo da Administración autonómica por persoal laboral

A Sentenza do TS do 5 de xuño de 2018 (rec. 3174/2015, relator: Teso Gamella) confirma en casación a sentenza do TSXG anulatoria dun precepto do *Decreto da Xunta de Galicia 1/2014, do 9 de xaneiro, regulador do Centro de Recuperación Integral para Mulleres que Sofren Violencia de Xénero, en que se prevía a posibilidade de que o seu director fose contratado en réxime laboral (alta dirección). Afirmase o seguinte na sentenza:*

«(...) A Administración recorrente postula que resulta de aplicación ao caso o denominado persoal de “alta dirección” por aplicación directa do artigo 13 do EBEP (cos seus caracteres de natureza directiva, mérito e capacidade, eficacia e eficiencia, e se é laboral resulta aplicable o réxime especial da “alta dirección”).

Convén, antes de nada, recordar a clasificación dos empregados públicos que fai o artigo 8 do EBEP, cando distingue entre: a) Funcionarios de carreira. b) Funcionarios interinos. c) Persoal laboral, xa sexa fixo, por tempo indefinido ou temporal. E d) Persoal eventual. Nesta orde de cousas, a definición, polo que atinxe ao caso, do persoal laboral, no artigo 11 da mesma lei, comprende aqueles que en virtude de contrato de traballo formalizado por escrito, en calquera das modalidades de contratación de persoal previstas na lexislación laboral, prestan servizos retribuídos polas administracións públicas. En función da duración do contrato, este poderá ser fixo, por tempo indefinido ou temporal.

Pois ben, son as leis de función pública que se diten en desenvolvemento deste estatuto as que establecerán os criterios para a determinación dos postos de traballo que poden ser desempeñados por persoal laboral, como dispón o citado artigo 11. E esa chamada é cuberta polo artigo 27 da Lei da función pública de Galicia, segundo a interpretación da norma autonómica que realiza a sala de instancia, cando establece como norma xeral a provisión dos postos de traballo da Administración e os seus organismos autónomos polo persoal funcionario, relacionando seguidamente as excepcións á dita norma, entre as que non se inclúe o suposto agora examinado. Do mesmo xeito, o artigo 13 do EBEP comeza sinalando que o Goberno e os órganos de goberno das comunidades autónomas poderán establecer, en desenvolvemento deste estatuto, o réxime xurídico específico do persoal directivo, así como os criterios para determinar a súa condición, de acordo, entre outros, cos principios que a continuación establece o dito artigo 13 (persoal directivo, mérito e capacidade, eficacia e eficiencia, e cando é laboral réxese polo réxime especial da “alta dirección”). O certo é que o posto de directora do centro, do artigo 3.2 do decreto impugnado na instancia, atendidas as funcións que describe o artigo 4 do mesmo decreto, non encaixa na definición do persoal directivo que fai o artigo 13.1 do EBEP, cando declara que é persoal directivo o que desenvolve funcións directivas profesionais nas administracións públicas, definidas como tales nas normas específicas de cada Administración. Téñase en conta que as devanditas funcións

Regap



NOTAS

directivas profesionais non se corresponden coas que se enumeran no citado artigo 4 do decreto impugnado na instancia. Isto é, funcións de coordinación, velar polo cumprimento dos dereitos, elaborar memorias, informes e estatísticas, e realizar labores de asistencia e xestión que encomende a Secretaría Xeral de Igualdade.

CUARTO.- Debemos reparar, ademais, en que a disposición derradeira primeira do decreto impugnado na instancia realiza a caracterización do centro creado, cando prevé que o dito Centro de Recuperación Integral para Mulleres que sofren Violencia de Xénero se configura como unha unidade adscrita á Secretaría Xeral de Igualdade, que ten competencias en materia de atención integral ás vítimas da violencia de xénero. (...).».

5 Proceso contencioso-administrativo

5.1 Lexitimación activa ad procesum de sociedade de responsabilidade limitada. Necesidade de adoptar previamente acordo societario para promover o litixio. É posible emendar a súa omisión ao longo do proceso

A Sentenza do TS do 1 de xuño de 2018 (rec. 1056/2016, relator: Córdoba Castroverde) revoga a do TSXG impugnada que non admitira un recurso contencioso-administrativo interposto por unha sociedade de responsabilidade limitada por non ter adoptado antes do inicio do proceso o preceptivo acordo corporativo de promover o preito. Incide o alto tribunal nesta sentenza en que:

«(...) non é exixible que a autorización para litigar deba adoptarse con anterioridade á interposición do recurso contencioso-administrativo. Á vista desta xurisprudencia, a decisión do tribunal de instancia considerando que a ausencia dun acordo corporativo previo non era emendable é contraria ao artigo 138 da LX en relación co artigo 45.2.d) da LX e á xurisprudencia antes sinalada. Por iso, o defecto apreciado era emendable e o tribunal debeu entrar a valorar o documento presentado no trámite de conclusións, sendo indiferente que o acordo achegado levase data posterior á interposición. Todo iso implica a estimación deste motivo e exige entrar a considerar se o documento presentado serve para acreditar o presuposto exixido no artigo 45.2.d) da LX.

CUARTO.- Acordo adoptado polos administradores mancomunados dunha sociedade de responsabilidade limitada. Este tribunal tivo ocasión de pronunciarse en innumerables sentenzas sobre as exixencias deste requisito procesual, nas cales se afirmou que se trata de acreditar a decisión de litigar dunha persoa xurídica, que deberá ser tomada polo órgano a quen as normas reguladoras desta lle atribúan tal facultade, co fin de evitar o risco de iniciar un litixio non querido, ou que xuridicamente non caiba afirmar como querido pola entidade que figure como recorrente. (...) A acreditación dese extremo é, polo demais, ben sinxela. Á falta dunha previsión estatutaria ad hoc que lle atribúa algún ámbito de intervención á Xunta Xeral, enténdese que esa decisión corresponde ex lege ao administrador (artigo 209 da Lei de sociedades de capital), polo que basta achegar os estatutos e verificar se existe algunha cláusula atributiva de competencia á Xunta Xeral na materia que nos ocupa. Se non a hai, é dicir, en defecto de previsión específica atributiva de competencia á Xunta Xeral, adquire plena operatividade a competencia inicial e xeral que a Lei societaria lle atribúe ao administrador; pero en todo caso cómpre examinar os estatutos, pois esa competencia do

administrador para acordar o exercicio da acción non pode presumirse, desde o momento que a Lei de sociedades non a establece necesaria e incondicionalmente, nin a dá por suposta».

5.2 Posibilidade de suspender o proceso ao formularse unha “cuestión prexudicial contencioso-administrativa”

A Sentenza do TSXG do 2 de maio de 2018 (rec. 7029/2017, relator: Cibeira Yebra Pimentel) recoñece a posibilidade de suspender o prazo para ditar sentenza nun proceso contencioso-administrativo á espera de que se resolva outro conexo en trámite ante outro órgano xudicial superior:

«(...) carecería de toda lóxica que se resolvese este preito actual (sobre os efectos da dita acta) antes de que se resolvese o litixio principal en que se substancia a cuestión clave de que depende, litixio que, ademais se está a substanciar en primeira e única instancia ante un órgano superior ao xulgado, como é a Sala do TSXG, polo que, conforme os criterios ao respecto da Lei de axuízamento civil, aplicable por analoxía con carácter supletorio, procedía suspender o curso das actuacións ata que se resolvese con sentenza firme o referido proceso conexo. Fronte a iso, nada valen os argumentos do recurso que pretenden desvirtualos, porque, na liña interpretativa mantida no escrito de oposición a este por parte do INSS, aínda que o obxecto deste outro sexa a liquidación resultante da alta de oficio, está claro que esta depende esencial e exclusivamente da propia declaración desta e é a súa consecuencia necesaria en todos os aspectos. Non se vulnera, polo tanto, o disposto no artigo 43 da LAC nin o artigo 22 da Lei 23/2015, ordenadora do sistema de inspección do traballo e seguridade social. Por outro lado, por moito que se insista en que a acta da alta de oficio non é presuposto da acta de liquidación e que esta última é independente daquela, con razón se insiste na oposición ao recurso en que hai unha clara ligazón e conexión entre ambos os dous procedementos, sen que se discuta de ningún xeito a competencia e funcións da TXSS, senón a vinculación entre a declaración da alta e a liquidación sobrevida como consecuencia dela, non sendo razoable soste que poida existir unha acta de liquidación independente do acto da alta de oficio, xa que, cos matices que se di, sería practicamente imposible a existencia dunha acta de liquidación por un traballador se este non está dado de alta, do que hai que deducir que os actos de Inspección do Traballo e da TXSS eran totalmente conexos e interdependentes neste caso, xa que, aínda que se tramiten de xeito separado, están totalmente ligados e é imposible resolver un sen ter en conta o outro. En canto á alegación na apelación de falta de litispendencia entre un e outro acto, está claro que o auto do xulgado non acode a esa institución para a solución do conflito, xa que, aínda sendo certo que proveñen de actos diferenciados ditados por organismos distintos, hai tal grao de conexión entre eles –o artigo 43 da LAC está ben interpretado e aplicado– que cómpre resolver primeiro o relativo á vixencia ou non da alta de oficio sobre o que se refire ao derivado das consecuencias deste relativas á liquidación e sanción impostas partindo da consideración de que a situación da alta de oficio é a adecuada, cando o certo é que precisamente iso é o que está en discusión no outro recurso e que predetermina con carácter necesario a adecuación a dereito, ou non, da liquidación e sanción discutidas, tal como se xustifica con corrección no último apartado do escrito da TXSS, coa apropiada mención da xurisprudencia que se invoca respecto diso, ante a evidencia de que non procede resolver sobre o accesorio de algo principal, que está en espera de ser solucionado noutro recurso distinto e do que dependen necesariamente a posible validez, ou non, das liquidacións e sancións practicadas e impostas neste».

regap



NOTAS

6 Responsabilidade patrimonial

6.1 Reclamación de indemnización contra a Administración sanitaria por “perda de oportunidade”. Lexitimación activa dos herdeiros do paciente falecido

A Sentenza do TSXG do 7 de abril de 2018 (rec. 365/2017, relator: Rivera Frade) revoga a de instancia no sentido de recoñecerlle aos fillos da paciente falecida nun hospital público lexitimación activa para solicitar a indemnización pola “perda de oportunidade” que sufriu na atención hospitalaria:

«(...) O feito de que o falecemento tivese lugar non a consecuencia dunha defectuosa asistencia sanitaria, ou mala praxe, senón por unha perda de oportunidade, dará lugar a que a cuantificación do dano causado se faga dunha forma prudente, pero non elimina a posibilidade de que os familiares máis directos da vítima, como son neste caso o esposo e os fillos da falecida, perdan interese lexítimo en reclamar unha indemnización ao seu favor, que o será pola vía da indemnización do dano moral causado, pois ademais, tendo falecido a súa nai, titular inicialmente do dereito a reclamar, ese dereito trasládase aos seus herdeiros, os cales poderán exercer a acción correspondente para obter a reparación a que se estime que ten dereito.

Tal como se desprende dos artigos 139 e seguintes da Lei 30/1992 (artigos 32 e seguintes da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público), cando se reclama pola vía da responsabilidade patrimonial da Administración, a regra xeral é que o titular da indemnización é o/a prexudicado/a, é dicir, o particular lesionado ou que sofre o dano, por ser o único que ten dereito a percibila, e só en caso de falecemento, ou incapacidade legalmente declarada, de quen sofre directamente o dano, poden reclamar os herdeiros do prexudicado.

E malia non recoñecérselles lexitimación para reclamar aos familiares próximos de quen sofre directamente o dano se este non faleceu, pois como se razoa na Sentenza desta sala do 8 de febreiro de 2017 (recurso 312/2016) “para exceptuar a regra xeral hai que acreditar un dano autónomo ou independente a eses familiares, que non pode limitarse ao lóxico padecemento que polo común se produce, pois se abondase con invocar esa dor que ten lugar por acharse próximo ao/a prexudicado/a, a excepción tornariase en regra xeral”; non obstante, o que se cuestiona neste procedemento é a lexitimación dos fillos da vítima falecida, aos que o baremo contido na Lei 35/2015, de 22 de setembro, de reforma do sistema para a valoración dos danos e perdas causados ás persoas en accidentes de circulación, e antes no Real decreto legislativo 8/2004, do 29 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre responsabilidade civil e seguro na circulación de vehículos de motor, lles recoñece a condición de prexudicados e, nesa condición, están lexitimados para reclamar unha indemnización, nun caso en que ademais, para despxear as dúbidas expresadas pola aseguradora no seu escrito de contestación á demanda, a parte actora no escrito de conclusións deixou claro que a cifra indemnizatoria que se solicita a favor dos fillos e do viúvo é acorde coa perda polo dano moral sufrido con motivo do falecemento da súa nai e esposa, respectivamente.

É incuestionable que os apelantes resultaron prexudicados polo falecemento da súa nai, e sufriron un dano moral autónomo que debe ser indemnizado. Por este dano moral enténdese presentada a reclamación en sede administrativa, á marxe de que nela se invocase como base desta unha deficiente prestación da asistencia sanitaria, e á marxe tamén de que na sentenza

de instancia o que se apreciou foi unha perda de oportunidade. O certo é que o resultado final foi o falecemento da súa nai e, como xa se expuxo, a perda de oportunidade non elimina a posibilidade de que os familiares máis directos da persoa falecida perdan interese lexítimo en reclamar unha indemnización, aínda que a súa cuantificación deba minorarse respecto da que lles tería correspondido de terse apreciado unha mala praxe sanitaria».

7 Subvencións

7.1 Convocatoria de subvencións para o financiamento de plans de formación de traballadores. Non se pode circunscribir exclusivamente aos sindicatos con maior representatividade

O TS, na súa Sentenza do 29 de maio de 2018 (rec. 386/2015, relator: Teso Gamella), estima un recurso da Confederación Intersindical Galega contra a Orde da Consellería de Traballo e Benestar da Xunta de Galicia do 13 de setembro de 2012 que aprobou a convocatoria de subvencións para o financiamento de plans de formación dirixidos prioritariamente a persoas traballadoras ocupadas, mediante a subscripción de convenios de ámbito autonómico (DOG 14/09/2012), en canto as restrinxe aos sindicatos e organizacións empresariais con maior representatividade. Indica así o Tribunal Supremo que:

«(...) os motivos de casación deben ser estimados, porque para ser beneficiarios das subvencións destinadas ao financiamento dos plans de formación, dirixidos prioritariamente aos traballadores ocupados, non é necesario que as organizacións empresariais e sindicais correspondentes teñan a condición de máis representativas. Así, a nosa xurisprudencia veu distinguindo, dunha banda, entre os sindicatos máis representativos respecto de todo aquilo que afecta ou está en conexión coa súa faceta institucional e, doutra, a que posúen noutros ámbitos de actuación. En particular, declaramos que, en materia de subvencións para actividades de formación e noutras análogas, non cabe excluír como posibles beneficiarios destas os sindicatos que non teñen a condición de máis representativos. Neste sentido, por todas, a Sentenza do 13 de maio de 2011, ditada no recurso de casación núm. 1997/2009, que cita sentenzas anteriores, sinalouse que, malia que en relación coa representación institucional dos intereses dos traballadores se debe reputar constitucional o outorgamento de capacidade só aos sindicatos máis representativos, cando nos enfrontamos a supostos consistentes no dereito a percibir subvencións para a organización de actividades enmarcadas dentro dos fins propios dos sindicatos “limitar as subvencións aos ditos sindicatos máis representativos vulnera o dereito á liberdade sindical (artigo 28.1, en conexión co 7 da Constitución) porque a promoción dos traballadores é atribuída pola Constitución a todos os sindicatos, sen distinción, e nos fins de promoción deben incluírse as actividades socioculturais e de formación”. Tamén o Tribunal Constitucional declarara, STC 147/2001, do 27 de xuño, que “conculca a liberdade sindical o criterio da maior representatividade como criterio exclusivo e excluínate para determinar o acceso das organizacións sindicais a unhas subvencións públicas cuxa finalidade era susceptible de incardinarse dentro dos fins de defensa e promoción dos intereses económicos e sociais que lles atribúe a Constitución española a todos os sindicatos sen distinción (...)” porque este tipo de subvencións ten incidencia na orde competitiva entre os sindicatos, de xeito que, se foren destinadas en exclusiva aos situados no vértice conforme os resultados nas eleccións, iso situaría estes nunha posición superior aos demais para ofrecer

Regap



NOTAS

mellores servizos aos traballadores, máis alá dos medios propios de que dispoñan e de calquera criterio que tome en consideración a proporcionalidade dos resultados das eleccións ou os custos que lles pode supor a participación no exercicio de funcións públicas ou calquera outro extremo que se xustifique como non discriminatorio, producíndose, ademais, unha indución ou presión indirecta para a afiliación dos traballadores a determinados sindicatos”.

Pois ben, a solución alcanzada pola sentenza impugnada é contraria, respecto do fondo do asunto, cos artigos 14 e 28.1 da CE, a teor da doutrina xurisprudencial exposta. Deste xeito, procede a casación e a estimación en parte do recurso contencioso-administrativo unicamente no relativo á mención a esa maior representatividade dos sindicatos, que fai a convocatoria de subvencións públicas que acorda a orde impugnada no recurso contencioso-administrativo, desestimándose en recurso contencioso-administrativo, no demais, referente ao resultado da convocatoria sobre a concesión á recorrente do plan intersectorial».

7.2 Subvencións por paralización definitiva de buques de pesca. Non é posible exixir directamente o seu reintegro por terse outorgado de xeito incorrecto. Antes debe tramitarse un procedemento de revisión de oficio

Así o conclúe o TS na súa Sentenza do 4 de xuño de 2018 (rec. 1121/2016, relator: Córdoba Castroverde), confirmatoria da anulación dunha orde da Xunta de Galicia de reintegro dunha subvención de 834.000 euros outorgada pola paralización definitiva dun buque de pesca, coas seguintes consideracións:

«(...) A Xunta de Galicia invocando o carácter modal das subvencións aduce que é obriga dos beneficiarios proceder ao reintegro das axudas cando obteña a subvención falseando as condicións ou incumprindo estas, e neste caso, ao seu xuízo, o beneficiario incumpriu a prohibición de non estar incurso en concurso de acredores antes da solicitude de axuda, e presentou unha declaración responsable de non estar incurso en prohibición, polo que se outorgou a axuda á vista da declaración sen comprobar a documentación adxunta da cal se desprendía a situación de concurso. Considera que o carácter modal dunha subvención implica que proceda a devolución do percibido sen que iso supoña a revisión do acto administrativo declarativo de dereitos seguindo o procedemento de revisión de oficio do artigo 102 e ss. da LRPAC.

A cuestión exposta exige partir da diferenza existente entre o procedemento de reintegro dunha subvención ou a revisión de oficio ou declaración de lesividade dunha resolución administrativa concedendo unha subvención, previstos no artigo 36 e 37 da Lei xeral de subvencións e 103 da Lei 30/1992. Este tribunal sostivo en anteriores sentenzas, entre elas na nosa recente STS n.º 556/2018, do 5 de abril de 2018 (rec. 3661/2015), que, cando se trata do reintegro de subvencións por incumprimento dos requisitos ou indebida utilización das cantidades recibidas, isto é, por incumprimento da finalidade para a que se conceden ou outorgan, chega coa comprobación administrativa do dito incumprimento para acordar a denegación da subvención ou a devolución do percibido. (...) Agora ben, cando o que se cuestiona, como no caso que nos ocupa, é a legalidade do acto inicial da concesión da subvención ou, dito doutra forma, o erro padecido ao concedela, non estamos ante un suposto de reintegro, senón de revisión de oficio ou declaración de lesividade porque o que se pretende é declarar nulo un acto favorable por entender que a súa adopción foi contraria

ao ordenamento xurídico. Tal diferenza reflíctese tamén na Lei xeral de subvencións, cuxo artigo 36 prevé os supostos de invalidez da resolución de concesión por incorrer nalgún suposto de nulidade ou anulabilidade da decisión administrativa de concesión da subvención, que debe exercerse mediante a revisión de oficio ou a declaración de lesividade, mentres que o artigo 37 regula as causas de reintegro en que, a diferenza das anteriores, se trata de incumprimentos das condicións ou obxectivos aos cales se suxeitou a concesión da subvención inicialmente válida e axustada a dereito. En definitiva, mentres que os supostos excepcionais de reintegro previstos no artigo 37 da LXS están referidos a graves incumprimentos a posteriori que prexudican a finalidade da subvención, pola contra, os supostos previstos no artigo 36 fan referencia a vicios de nulidade e/ou de anulabilidade en relación co outorgamento da subvención que, descubertos a posteriori, poñen de manifesto algún tipo de infracción que debeu imposibilitar o acto de outorgamento, o que exige unha anulación previa ou unha declaración previa de nulidade de pleno dereito. A única excepción é o motivo de reintegro previsto no apartado a) Obtención da subvención falseando as condicións requiridas para iso ou ocultando as que o tivesen impedido que aparece referida á validez da decisión de concesión, pero na cal o erro aparece inducido pola conduta do solicitante. Ambos os dous procedementos presentan notables diferenzas tanto na súa tramitación e prazos de prescrición como nos motivos en que é posible fundar a decisión de fondo. No suposto que nos ocupa, a sentenza de instancia considera que a Administración pretende solicitar a devolución da subvención baseándose na existencia dunha causa que concorria no momento da súa concesión e tivese impedido a súa obtención, polo que, de conformidade coa xurisprudencia antes referida, non estamos ante un suposto de reintegro, senón ante a obriga de solicitar a súa lesividade ou revisión de oficio agás que se demostrase que o solicitante da axuda falseou ou ocultou información que puidese determinar a aplicación da causa de reintegro prevista no artigo 37.a) da LXS «Obtención da subvención falseando as condicións requiridas para iso ou ocultando as que o tivesen impedido».

Pois ben, tal como afirma a sentenza de instancia, non pode considerarse que o solicitante da axuda falsease ou ocultase a situación de concurso no momento de solicitar a axuda. De feito, da documentación que achegaba á súa solicitude desprendíase esa situación; en concreto, tal como afirma a sentenza de instancia, a dita circunstancia reflectíase nunha certificación rexistral que presentou. Á vista destes datos, non pode sosterse que a empresa recorrente ocultase información relevante que, de ter sido coñecida, tería determinado unha resolución distinta, pois no momento de presentar a súa solicitude de axuda da documentación achegada desprendíase a concorrencia da causa que posteriormente a Administración pretende facer valer para acordar o reintegro da subvención. O certo é que, de concorrer esta causa legal que impedía a súa concesión, a Administración debeu apercebirse da súa concorrencia e denegar a subvención e, se non o fixo, outorgando a subvención, non pode acudir a un procedemento de reintegro. A causa de reintegro esgrimida fai referencia á invalidez da concesión inicial por entender que non se cumprían as condicións necesarias para obter a axuda. En definitiva, a Administración considera que a subvención concedida é inválida ab initio e non polo incumprimento sobrevido das condicións a que se suxeitou a súa concesión. Por este motivo, non pode considerarse que concorrese ningún dos supostos de reintegro previstos na LXS, senón que, en todo caso e sen pronunciarnos agora sobre a súa concorrencia, se trataría dun motivo de anulabilidade que tería requirido a declaración previa de lesividade e a impugnación do acto polo que se concedeu a axuda

Regap



NOTAS

ante a xurisdición contencioso-administrativa esgrimindo o precepto ou preceptos que se considerasen infrinxidos».

7.3 Reintegro de subvencións do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER). Prescrición da acción para exixir o reintegro

A Sentenza do TS do 8 de febreiro de 2018 (rec. 3311/2015, relator: Arozamena Laso) confirma a estimación do recurso promovido pola Deputación Provincial de Ourense fronte a unha resolución da Dirección Xeral de Fondos Comunitarios do Ministerio de Facenda que lle exixiu o reintegro de dez millóns de euros de subvencións do FEDER concedidas para a execución de depuradoras de augas residuais en relación cos proxectos DAREDO e DEPUTRANS do Programa de iniciativa comunitaria INTERREG Cooperación transfronteiriza entre España e Portugal 2000/2006, como consecuencia das investigacións realizadas pola Oficina Antifraude Europea (OLAF). Anulouse a resolución impugnada pola única razón de prescribir a acción para exixir o reintegro da subvención:

«(...) Polo tanto, debemos concluír que o prazo de catro anos previsto tanto no Regulamento 2988/1995 como no artigo 39 da LXS debe empezar a computarse desde o momento en que se cometeu a irregularidade ou, en termos do artigo 39.2 da LXS, desde o momento en que venceu o termo para presentar a xustificación por parte do beneficiario ou entidade colaboradora, que é cando se pode constatar esa irregularidade. O prazo de prescrición da acción de reintegro en caso de irregularidades non pode prolongarse todo o tempo de duración do proxecto cando se trata dun proxecto xeral que ten convocatorias independentes e os prazos refírense a cada unha delas. É desde estes momentos concretos, ao finalizar cada proxecto e xustificarse a súa realización, cando se debe computar o prazo de prescrición».

8 Tributos

8.1 Reclamacións económico-administrativas. O recorrente pode presentar novas probas en fase de recurso administrativo e contencioso-administrativo

Sobre a posibilidade de achegar novas probas en fase de recurso administrativo ou contencioso-administrativo fronte a actos de natureza tributaria, o TSXG sinala o seguinte na súa Sentenza do 14 de marzo de 2018 (relator: Gómez y Díaz-Castroverde):

«(...) a cuestión central do recurso reside en decidir se a dita documentación que se achegou ante o TEAR debe producir efectos ante este ou se o feito de non presentala ante a oficina xestora, dalgún xeito, preclúe o dereito do recorrente á súa presentación posterior. (...) cuestión que deberemos resolver entendendo ben que se trata de tema aberto e pendente de resolución definitiva por parte do Tribunal Supremo, como se segue do ATS 1371/2018, do 19 de febreiro (...).

A tese a favor do límite temporal na achega de probas parte da división de fases no procedemento de aplicación dos tributos, a súa distinción cos procedementos de reclamación e a diferenza tamén entre estes últimos. En definitiva, e calquera que sexan as posibilidades

que poidan conxugarse na intervención nos procedementos de aplicación dos tributos, precluirían as posibilidades probatorias sobre os elementos da débeda tributaria, sen que sexa viable rehabilitar este debate máis tarde ante o TEAR ou ante o tribunal do contencioso-administrativo. (...)

Pola contra, a tese a favor da posibilidade de presentar documentos para a súa valoración en sede de recurso de reposición ante o TEAR ou o tribunal do contencioso-administrativo tampouco está exenta de argumentos. Así, a inexistencia dun período probatorio concreto no procedemento de aplicación dos tributos e o feito de que sexa secuencial a súa eventual continuidade mediante a fase de revisión ou recurso xurisdiccional é o pivote sobre o que xira a posibilidade de achegar probas en calquera momento anterior á resolución que se deba ditar. Se iso xa é perceptible no artigo 96.4 RXAT, nos procedementos, tamén o é en canto ao recurso de reposición (artigo 223.4 LXT) ou a reclamación económico-administrativa (artigo 237) en canto o órgano de resolución estará obrigado a pronunciarse sobre as cuestións de feito e dereito que o expediente presente. E se iso é aínda no caso de que este non os alegase, parece claro que iso deba efectuarse, coas probas presentadas, cando se alegan expresamente. Pola mesma razón, existen argumentos legais para que iso poida acontecer no proceso contencioso-administrativo, pois o artigo 56.1 da lei xurisdiccional autoriza que en xustificación das pretensións deducidas se poidan alegar cantos motivos procedan, fosen ou non alegados ante a Administración. E o artigo 56.3 autoriza que con demanda ou contestación acheguen as partes os documentos en que funden o seu dereito. E, o que é máis importante, abunda na dita postura que non prosperase no texto final da reforma da LXT no ano 2015 o anteproxecto de parágrafo sexto do artigo 106, de redacción similar ao 96.4 RXAT, e que pretendía, de modo expreso, establecer o límite temporal de achega de probas. (...)

Á luz do exposto, non parece que, á hora de decidir sobre as garantías do contribuínte, polo mesmo órgano, se poida establecer unha liña de incomunicación entre o que é comprobación e revisión, pois a revisión ten por obxecto precisamente a comprobación, polo cal a documentación relevante podería achegarse co recurso de reposición, como é o caso das resolucións transcritas, ou durante a comprobación e, parece lóxico, tamén no momento intermedio entre unha e outra, xa que noutro caso se debera ter rexeitado. Sen que sexa preciso abundar no importante paradoxo que suporía que á vista daquela documentación a dedución resultase procedente e o órgano de resolución non a tomase en consideración simplemente por non se achegar ao dar cumprimento aos requirimentos iniciais. (...) En definitiva, a cuestión xira arredor do equilibrio entre as partes e o principio de boa fe, de sorte que cando tal equilibrio non se compromete –se a achega se fai en sede xurisdiccional– ou cando a presentación da documentación en sede de recurso de reposición ou, máis tarde, ante o TEAR non o é prescindindo da boa fe, senón por calquera outra circunstancia que impediu a presentación anterior, a conclusión a que debe chegarse é a de aceptar a proba presentada e valorala. Cuestión distinta é que iso poida facerse en sede de resolución ou, para tal efecto, deban retrotraerse as actuacións para que sexan valoradas pola oficina xestora ou pola inspección, segundo os casos. Neste caso non debemos entender alterado o equilibrio entre partes, xa que o demandante presentou co escrito de reclamación documentación que rebatía o criterio da oficina xestora opóndose que se puido presentar antes; pero non se debe esquecer que coa dita documentación, mesmo rectificadas, o que se pretende é apoiar a impugnación do resolto pola oficina xestora e, en tal situación, o que parece ponderado é admitir a documentación e resolver en consecuencia. En tal contexto, o recurso deberá

Regap



NOTAS

estimarse, ben entendido que, tal como se solicita no suplico da demanda, a decisión é meramente anulatoria da resolución do dito órgano –quen terá que decidir con retroacción de actuacións, á vista das probas practicadas, ben directamente, ben logo de remisión á oficina xestora– pero non pode ser anulatoria da liquidación impugnada sen o dito trámite e resolución que agora se acorda».

9 Universidades

9.1 Efecto vinculante e inderrogabilidade singular dos plans de estudos. Improcedencia da exixencia de superación de exame “B1” de lingua estranxeira para a obtención do título de grao

A Sentenza do TSXG do 21 de marzo de 2018 (rec. 357/2017, relator: Seoane Pesqueira) anula unha resolución da Universidade de Santiago de Compostela que exige para a obtención do grao de Xeografía e Historia a superación polos alumnos do exame “B1” de lingua estranxeira, ao considerar que:

«(...) a partir da Lei orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de universidades, modificada pola LO 4/2007, do 12 de abril, nos seus artigos 34 e 35, co desenvolvemento regulamentario polo RD 1393/2007, nos artigos 24 e seguintes, os títulos e os seus correspondentes plans de estudos son propostos polas universidades, que, tras a avaliación realizada polas axencias avaliadoras competentes, deberán ser sometidos a verificación polo Consello de Universidades, e autorizada a súa implantación pola correspondente comunidade autónoma, producidos cuxos actos o Goberno, mediante acordo do Consello de Ministros, declara o carácter oficial do citado título e ordena a súa inscrición no Rexistro de Universidades, Centros e Títulos. O artigo 37 da LO 6/2001, modificada pola LO 4/2007, remite ao desenvolvemento regulamentario a estrutura das ensinanzas universitarias oficiais, de acordo coas liñas xerais emanadas do Espazo Europeo de Educación Superior, de cara á obtención dos títulos oficiais correspondentes, e ese desenvolvemento tivo lugar polo RD 1393/2007, no cal se establecen así mesmo as directrices, condicións e o procedemento de verificación e acreditación que deberán superar os plans de estudos conducentes á obtención de títulos, previamente á súa inclusión no Rexistro de Universidades, Centros e Títulos (RUCT), tal como prevé o seu artigo 1.º.

Tal como se recolle na disposición derradeira 1.ª do dito RD 1393/2007, “Este real decreto dítase ao abeiro do disposto no artigo 149.1.30.ª da Constitución española e en uso da autorización outorgada ao Goberno polo apartado 1 da disposición derradeira sétima da Lei orgánica 4/2007, do 12 de abril, pola que se modifica a Lei orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de universidades, e é de aplicación en todo o territorio nacional”.

Neste caso, no Boletín Oficial del Estado do 5 de marzo de 2010 figura a resolución da USC do 16 de febreiro de 2010, pola que se publica o plan de estudos de graduado en Historia, que se produce –obtida a verificación do plan de estudos polo Consello de Universidades, co informe previo favorable da Axencia Nacional de Avaliación da Calidade e Acreditación, así como a autorización da Comunidade Autónoma de Galicia, e establecido o carácter oficial do título polo Acordo do Consello de Ministros do 30 de outubro de 2009 (publicado no BOE do 5 de xaneiro de 2010 pola Resolución do secretario de Estado de Universidades do

13 de novembro de 2009)–, tal como figura nela, é dicir, despois de que se seguise o procedemento a que se refiren os artigos 24 a 26 do RD 1393/2007. Na dita publicación detállase a estrutura das ensinanzas conducentes para a obtención do título, figurando a distribución do plan de estudos en créditos ECTS, de xeito que a formación básica son 60, as obrigatorias 144, as optativas 30, as prácticas externas obrigatorias 0, e o traballo fin de grao 6, sendo os créditos totais 240. O mencionado é o plan de estudos que afecta ao demandante, que comezou os seus estudos de grao de Historia no curso 2011/2012.

Se se analiza seguidamente o plan de estudos resumido por módulos e por cursos, non aparece por ningunha parte a exigencia de coñecemento do nivel B1 dunha lingua estranxeira, nin sequer de coñecemento transversal.

Polo tanto, non se aproveitou a posibilidade de incluír no plan de estudos aquel coñecemento da lingua pola vía do artigo 12.5 do RD 1393/2007 polo seu carácter transversal, e moito menos se fai alusión no plan de estudos publicado á necesidade de acreditar o nivel B1 da lingua estranxeira para a obtención do título. (...) O que si cabería é, tal como se desprende do apartado 5 do anexo I da memoria do plan de estudos, a xustificación de seis créditos polas competencias adquiridas no coñecemento e manexo de linguas estranxeiras no ámbito científico, e nese sentido están previstas materias optativas de seis créditos no cuarto curso do plan de estudos, pero iso é moi distinto da exigencia a que se refire este litixio como imprescindible para a obtención do título e á marxe do plan de estudos.

En definitiva, cabe afirmar que, ao non atoparse no plan de estudos aprobado e publicado a exigencia de coñecemento do nivel B1 da lingua estranxeira, non cabe impola para a obtención do título.

A autonomía universitaria permite que cada universidade tome a iniciativa na elaboración do plan de estudos de cara ao comezo do procedemento de verificación e acreditación dos títulos, pero non ampara que, unha vez aprobado e publicado o plan de estudos, se introduza a exigencia do nivel B1 de lingua estranxeira, que non figura naquel plan, como requisito imprescindible para a obtención do título.

(...) Por todo o anterior, non resulta estraño que tanto o Valedor da Comunidade Académica como a Valedora do Pobo se mostren en desacordo con tal actuación administrativa. Con indubidable forzamento artificioso do que a normativa establece, a defensa da USC, ao tramitar o traslado da apelación, diferencia entre materia obrigatoria e materia transversal de carácter obrigatorio, atribuíndolle este último carácter á exigencia do nivel B1 de idioma estranxeiro, como competencia propia e lexítima das universidades. Non cabe negarlle competencia á USC para a introdución de tal exigencia, pero iso non pode realizarse á marxe do plan de estudos e a través dun acordo do Consello de Goberno, pois entrañaría prescindir de canto impón a regulación contida naquel RD 1393/2007 para a obtención do título, e suporía unha exigencia engadida sen ningún amparo normativo, de xeito que non cabe negar a expedición do título cando acreditou ter superado toda a formación teórica e práctica obrigatoriamente exixida polo seu plan de estudos. O propio artigo 12.5 RD 1393/2007 inclúe a mención ás materias de carácter transversal dentro do apartado relativo aos créditos que deben formar parte do plan de estudos, polo que carece de apoio o argumento da USC de que non se trata dunha materia obrigatoria do plan de estudos, senón de materia transversal de carácter obrigatorio (...).».

Regap



NOTAS