

JURISPRUDENCIA TRIBUNAL SUPREMO

SOBRE DISCIPLINA URBANISTICA

STS 1474/2016, de 4 de abril de 2016

Ponente: Rafael Fernández Valverde

Nº Recurso: 1/2015 -- Fecha: 04/04/2016

Resumen: Resolviendo Demanda Error Judicial sobre sanción en materia de disciplina urbanística.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

SEGUNDO.- La Sala debe examinar, como cuestión previa, si la presente demanda para el reconocimiento de error judicial es admisible o no por (1) razón de su temporaneidad, y por razón (2) del agotamiento de los recursos, al haber alegado el Abogado del Estado, el Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de El Egido que los requisitos relativos al plazo y al agotamiento de los recursos previstos en el ordenamiento ---artículo 293.1.a) y f) de la LOPJ---, no se han cumplido. Comenzando por el primero de los requisitos mencionados, el apartado a) del citado artículo 293.1 de la LOPJ establece que "La acción judicial para el reconocimiento del error deberá instarse inexcusablemente en el plazo de tres meses a partir del día en que pudo ejercitarse". Así pues, dicho plazo constituye un requisito temporal al que se supedita el éxito de la acción de reconocimiento del error judicial, y dicho plazo, dado el carácter sustantivo y autónomo de la demanda de error judicial frente a la resolución judicial con respecto a la cual se solicita su declaración ---al igual que ocurre con las demandas de revisión de sentencias firmes--- no es un plazo procesal, sino un plazo sustantivo de caducidad del derecho que se rige por las normas establecidas en el artículo 5.2 del Código Civil (SSTS de 22 de diciembre de 1989, 20 de octubre de 1990 y 14 de octubre de 2003 ---REJ 18/2002---, todas ellas de la Sala Primera del Tribunal Supremo).

Pues bien, en el caso de autos, tratándose de una sentencia dictada en apelación, es evidente que la misma nacía firme, ex artículo 96.1 de la LRJCA, ---tal y como así se decía en la Diligencia de notificación de la misma: "... indicándose que la misma es firme y no cabe recurso alguno" ---, por lo que contra la misma únicamente cabía instar Incidente de nulidad de actuaciones, requisito éste previo e inexcusable para interponer la demanda para el reconocimiento de error judicial, y que no ha sido instado por la aquí demandante, incumpliendo así con el requisito establecido por el artículo 293.1.f) de la LOPJ , tal y como luego justificaremos.

Pero, por otra parte, aún en el supuesto de que no fuera exigible instar el Incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia a la que se imputa el error, la acción para la declaración del error judicial pudo ejercitarse desde el día siguiente al 25 de noviembre de 2013, fecha en que fue notificada la sentencia a la representación procesal de la entidad mercantil Las Pedrizas Abderitanas, S. L. Por eso, cuando el 2 de enero de 2015 presentó en este TS su pretensión de declaración del error, había transcurrido con exceso el plazo de caducidad y era extemporánea la pretensión.

TERCERO.- En el escrito de demanda, no obstante, se alega que, entre ambas fechas, la misma parte recurrente interpuso, contra la sentencia objeto de error judicial, recurso de

casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, así como recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Respecto de tal actuación debe señalarse que la firmeza del fallo de la sentencia dictada en apelación, y, con ella, el inicio del plazo para denunciar el error judicial no se alteran por el empleo, fallido, de unos recursos improcedentes, tal y como resultaba en este caso el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto, ya que el artículo 96.1 de la LRJCA establece que "Podrá interponerse recurso de casación para la unificación de doctrina contra las sentencias dictadas en única instancia..." , y la sentencia de la Sala de Granada recurrida no había sido dictada en única instancia, sino en grado de apelación.

En efecto, al resolver demandas para el reconocimiento de error judicial, hemos afirmado que "el cómputo de los plazos para recurrir no se interrumpe por el uso equivocado de otros medios de impugnación" --STS de 22 de enero de 2000 (RR 490/1997), FD Primero--, y que "la utilización indebida de un recurso no enerva ni suspende el plazo para interponer el que debió ejercitarse" --STS de 12 de febrero de 2000 (RR 15/1999), FD Primero--.

Aceptar lo contrario, es decir, entender que la interposición de un recurso improcedente "suspende el plazo para instar la declaración de error judicial, supondría convertir en ordinarios remedios procesales que no lo son y admitir la posibilidad de una cadena indefinida de recursos contra la letra y el espíritu de nuestra legislación procesal y orgánica, cuyos principios inspiradores, conforme al común sentido, exigen poner, en algún momento, el punto final al proceso para no arruinar la seguridad jurídica que es un valor de estabilidad del derecho" --- SSTs de 30 de marzo de 2000, FD Tercero; de 23 de junio de 2000 (RR 168/1999), FD Segundo; de 20 de octubre de 2003, FD Segundo; de 28 de enero de 2005 (RR 8/2002), FD Tercero; de 30 de marzo de 2006, FD Tercero; de 15 de enero de 2007, FD Primero ; y en sentido similar, de 25 de noviembre de 2005, FD Tercero---.

Por otra parte, y en relación con el recurso de amparo que se dice interpuesto, debemos señalar que, de ser ello cierto, tampoco suspende el plazo para instar la declaración de error judicial.

En efecto, y como declaramos en STS de 10 de mayo de 1996, "los recursos que han de agotarse contra la resolución que se considera errónea son los que las Leyes Procesales establecen, sin que el recurso de amparo constitucional sea una nueva instancia o un recurso extraordinario que haya de interponerse para entender cumplido tal requisito, pues no está en el plano de los recursos a que alude la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que se halla orientado a remediar subsidiariamente las eventuales lesiones a los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de protección por dicha vía. La interposición, pues, de dicho recurso de amparo constitucional no interrumpe el plazo de caducidad trimestral a que antes se aludió".

Es cierto, como afirma el Fiscal, que en la STS de esta Sala de 17 de julio de 2014 concluimos que en el caso allí resuelto, y a pesar de no haberse promovido Incidente de nulidad de actuaciones contra las resoluciones a las que se imputaba el error, la interposición del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional hacía que se

entendiera cumplido con lo establecido por el artículo 293.1.f) de la LOPJ, y que el plazo para la presentación de la demanda para el reconocimiento de error judicial comienza a computarse desde la notificación a la demandante de la Provincia del Tribunal Constitucional por la que se inadmite el recurso de amparo. Pero, como también señala el Fiscal, dicha doctrina no es aplicable al presente caso. Es cierto que la razón de decidir de aquélla sentencia fue que la demandante no se aquietó frente a los autos a los que imputaba el error, sino que reaccionó interponiendo contra los mismos recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, último escalón de protección y garantía de los derechos fundamentales, del que el Incidente de nulidad de actuaciones es el primer escalón. Como también es cierto que la mercantil aquí recurrente tampoco se aquietó frente a la sentencia de la Sala de Granada objeto del presente proceso. Pero lo que diferencia sustancialmente ambos supuestos es que en el caso de la STS de 17 de julio de 2014 (REJ 20/2013) la recurrente interpuso directamente recurso de amparo contra las resoluciones a las que imputaba el error, mientras que en el caso de autos la mercantil recurrente, previamente a acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional, utilizó un recurso improcedente, como es el recurso de casación para la unificación de doctrina, lo que, aún suponiendo que concurrieran las circunstancias que justificaron la razón de decidir de la STS de 17 de julio de 2014, hace que no podamos considerar que la presentación de la demanda para el reconocimiento de error judicial comience a computarse desde la notificación a la demandante de la Providencia del Tribunal Constitucional por la que se inadmite el recurso de amparo.

CUARTO.- Pero es que, además, incluso, en el supuesto de autos no se ha formulado el Incidente de nulidad de actuaciones, por lo que, con independencia de su extemporaneidad, no se ha cumplido el requisito relativo al agotamiento de los recursos previstos en el ordenamiento, artículo 293.1.f) de la LOPJ.

Como hemos expresado, (239.1.a LOPJ) "La acción judicial para el reconocimiento del error deberá instarse inexcusablemente en el plazo de tres meses a partir del día en que pudo ejercitarse", tratándose de un requisito temporal al que se supedita el éxito de la acción de reconocimiento del error judicial.

Por otra parte, el cómputo de dicho plazo se inicia desde la notificación de la resolución judicial firme.

Así resulta del apartado f) del artículo 293.1 LOPJ, al señalar que "no procederá la declaración de error judicial contra la resolución judicial a la que se impute mientras no se hubiera agotado previamente los recursos previstos en el ordenamiento"; tal disposición solo puede referirse a los que resulten procedentes o, al menos, a los que le hayan sido ofrecidos al litigante aunque fueran improcedentes, pero no a cualquier otro recurso que, aunque esté previsto en el ordenamiento, no esté establecido concretamente para combatir el fallo de que se trate.

Es cierto que esta Sala venía estableciendo ---en un principio--- que el plazo para la interposición de la demanda para el reconocimiento de error judicial no se interrumpía por la formalización y desarrollo de un

Incidente de nulidad de actuaciones, ni tampoco por la interposición de un Recurso de amparo, sin embargo, a partir de la STS de 23 de septiembre de 2013, de la Sala

Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, asumiendo plenamente los razonamientos contenidos en la citada sentencia, ha considerado que el Incidente de nulidad de actuaciones se incardina dentro del ámbito del artículo 293.1.f) de la LOPJ, decisión, pues, que exige qué, previamente a la interposición de la demanda para el reconocimiento por error judicial, se promueva Incidente de nulidad de actuaciones frente a la resolución judicial a la que imputa el error, comenzando el cómputo del plazo para interponer aquélla a partir de la resolución denegatoria del Incidente de nulidad de actuaciones.

Y ello es así porque iniciar un procedimiento específicamente destinado a declarar el error judicial ---como el que ahora nos ocupa--- no tiene sentido cuando la equivocada apreciación de los hechos o aplicación del derecho puede ser un remedio dentro del proceso, a través del Incidente de nulidad de actuaciones.

Por todas, SSTs de 16 de enero, 17 de julio y 2 de septiembre de 2014, dictadas en los Recursos para reconocimiento de error judicial números 41/2013, 9/2013 y 18/2013, respectivamente. En términos similares se pronuncia el Tribunal Constitucional que considera al Incidente de nulidad de actuaciones como "el remedio procesal idóneo" para obtener la reparación de la vulneración de derechos fundamentales, señalando que, en tales casos, antes de acudir en amparo debe solicitarse en vía ordinaria el referido Incidente de nulidad "sin cuyo requisito la demanda de amparo devendrá inadmisibles ... por falta de agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial" (STC 228/2001, de 26 de noviembre, 74/2003, de 23 de abril, 237/2006, de 17 de julio y 126/2011, de 18 de julio).

Esta doctrina no es contradictoria con los últimos pronunciamientos al respecto de la citada Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Efectivamente, en la STS (Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ) de 23 de abril de 2015, REJ 15/2013, se ha recordado que, fuera de este supuesto contemplado por el Tribunal Constitucional en la STC 216/2013, de 19 de diciembre ---esto es, en el que "el propio objeto del proceso consistía en la posible vulneración de derechos fundamentales (derechos a la libertad de expresión y al honor), de forma que la posible lesión del derecho fundamental no resultaba atribuible ex novo a la sentencia que cerraba la vía judicial previa al amparo"---, ha de entenderse qué, antes de acudir al amparo constitucional, ha de acudirse al incidente excepcional de nulidad de actuaciones para intentar solventar ante la jurisdicción ordinaria eventuales vulneraciones de derechos fundamentales que no hubiesen podido denunciarse con anterioridad.

La misma STS de la Sala Especial recuerda la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo en su STS de 27 de octubre de 2010 (REJ 32/2008), que configura el Incidente de nulidad de actuaciones como un remedio de exigencia previa inexcusable antes de la reparación excepcional del derecho que supone la declaración de error judicial. Y, a su vez, reitera la doctrina establecida por la propia Sala Especial en su ya citada STS de 23 de septiembre de 2013: "haciendo referencia a que la exposición de motivos de la LO 6/2007 por la que se modifica el artículo 241 LOPJ caracteriza el incidente de nulidad de actuaciones como el mecanismo procesal idóneo para identificar y corregir las infracciones de derechos fundamentales acaecidas en el quehacer jurisdiccional y lo

configura como el primer escalón de protección y garantía de los derechos fundamentales, como una corrección interna dentro del propio ámbito judicial de las infracciones de los derechos fundamentales, la sala concluye que es una razón de lógica jurídica incluir el incidente de nulidad de actuaciones en el ámbito del artículo 293.1.f) LOPJ como forma de agotar dentro de la propia esfera jurisdiccional las posibilidades de subsanación y corrección del error, apurando las posibilidades de dar a la parte una respuesta judicial a su pretensión, dado que la eventual sentencia estimatoria de una demanda de error judicial no colmaría ese derecho, pues solo daría, a lo sumo, derecho a una indemnización por el error sufrido. en consecuencia, si existe una posibilidad de corregir el error dentro del proceso entiende la sala que habrá que ser apurada siempre antes de acudir al mecanismo indemnizatorio, que solo puede paliar las consecuencias del error, pero nunca equivaler a la satisfacción de la tutela solicitada mediante el ejercicio de la acción".

En términos similares se han expresado los AATS de la misma Sala Especial de 19 de junio de 2015 (REJ 1/2014 y 2/2015), concluyendo, este último, en los siguientes términos: "En suma, la pretendida violación de derechos fundamentales achacada por los demandantes a la referida sentencia no ha sido objeto, ni formal ni materialmente, de ningún incidente de nulidad de actuaciones que permitiera un remedio dentro del proceso.

Y así, al no haberse cumplido el requisito establecido en el art. 293.1.f) LOPJ, esta demanda debe ser declarada inadmisibile".

QUINTO.- En el presente caso, como se ha expresado, la entidad recurrente no instó la nulidad de actuaciones contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) a la que se imputa el error, por lo que cabe concluir, por las razones expuestas, que ha también quedado incumplido el requisito, exigido por el artículo 293.1.f) de la LOPJ , de haberse agotado previamente los recursos previstos en el ordenamiento para que proceda la declaración de error; lo que determina la desestimación de la presente demanda.

Efectivamente, el supuesto a que se remite la actora es de los que permitían dar acceso al Incidente excepcional de nulidad de actuaciones según la redacción dada al artículo 241.1 LOPJ por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, redacción modificada, a su vez, por la Disposición Final 1º de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, conforme a la cual, el Incidente excepcional de nulidad de actuaciones puede fundarse en cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2 CE.

La materia exclusiva y excluyente del Incidente de nulidad de actuaciones ha de ser la vulneración de un derecho fundamental, no, por tanto cualquier infracción legal. Por ello, el Incidente es solo idóneo para remediar violaciones de derechos fundamentales (salvo que, como se ha señalado, el propio objeto del procedimiento fuese la lesión de un derecho fundamental), debiendo, por tanto, analizarse, si la pretensión ejercitada a través de la demanda de error judicial lleva aparejada una eventual vulneración de un derecho fundamental para que resulte exigible promover previamente el incidente.

Pues bien, la actora fundamenta su pretensión en la existencia de un error manifiesto en la interpretación de los preceptos relativos al momento de la presentación del

documento a que se refiere el artículo 45.2.d) de la LRJCA, llevada a cabo por la Sala de lo Contencioso Administrativo, lo cual, en su caso, comportaría una lesión del derecho fundamental de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 CE.

En consecuencia, ha de entenderse que la pretensión ejercitada afecta a una eventual vulneración de un derecho fundamental de los contemplados en el artículo 53.2 CE y que, por lo tanto, resultaba exigible haber promovido el incidente excepcional de nulidad de actuaciones como remedio ordinario a través del que la parte pudiera haber obtenido una respuesta judicial a su pretensión antes de acudir a una demanda de error judicial, pues, ni siquiera la eventual estimación de la misma puede colmar su derecho, al tratarse de un mecanismo indemnizatorio subsidiario que, aunque pueda paliar las consecuencias del error, nunca puede equivaler a la satisfacción de la tutela solicitada mediante el ejercicio de la acción.

Por lo tanto, la Sala estima que procede desestimar la demanda de error judicial por falta de agotamiento de los recursos previstos en el ordenamiento.