

### Notas panorámicas del principio buena administración

(“Revolución Silenciosa”)

José Ramón Chaves

### Las evaluaciones ambientales como instrumento de prevención y garantía de la protección del medio ambiente

Especial referencia  
a los efectos  
sinérgicos

Raquel Casas Santomé

### Últimas aportaciones del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares en el proceso contencioso- administrativo

José Luis Quesada Varea

# BOLETÍN

COMISIÓN  
CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

# Nº 8

## Dirección

Daniel Prieto Francos  
Luna Taboada Martínez

## Coordinación

Fátima Mateos Hernández

## Diseño y maquetación

Emi Ramírez

## Imágenes

Freepick, Unsplash

## Edita

Juezas y Jueces para  
la Democracia en Madrid

ISSN 2067-0201  
MADRID

Juezas y Jueces para la Democracia no  
se hace responsable de las opiniones  
expresadas por las autoras y autores de  
los artículos publicados en este Boletín.

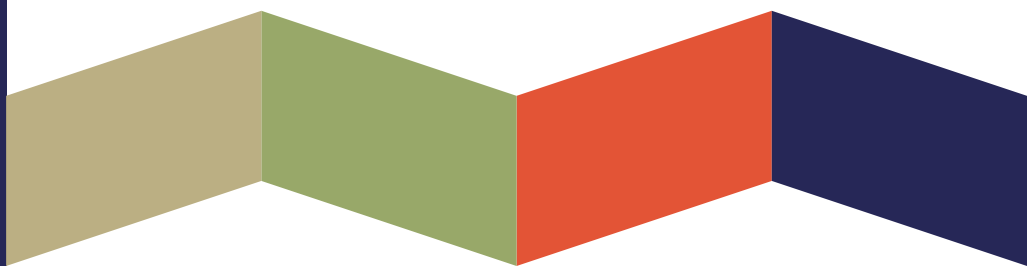
Juezas y Jueces  
*para la* Democracia

## SUMARIO

**Notas panorámicas del principio buena  
administración. (“Revolución Silenciosa”)** 5  
José Ramón Chaves

**Las evaluaciones ambientales como  
instrumento de prevención y garantía  
de la protección del medio ambiente.  
Especial referencia a los efectos sinérgicos** 26  
Raquel Casas Santomé

**Últimas aportaciones del Tribunal Supremo  
sobre medidas cautelares en el proceso  
contencioso-administrativo** 32  
José Luis Quesada Varea



# Editorial



La llegada de este nuevo boletín de la Comisión de contencioso-administrativo de nuestra asociación, trae causa de la celebración en Oviedo los días 7 y 8 de mayo de 2026 de las jornadas anuales en las que, bajo el título Actualidad Administrativa, tuvimos la ocasión de debatir sobre las cuestiones más relevantes y de mayor actualidad en el ámbito de esta jurisdicción. Las jornadas se iniciaron en la mañana del día 7 de mayo con la inauguración por parte de los coordinadores Esther Castanedo y Andrés Montalbán junto con el Decano del ICAO. A continuación, la primera mesa de debate tuvo por objeto los Problemas del derecho tributario y buena administración, en la que intervinieron con la brillantez habitual nuestros compañeros José Ramón Chaves y Begoña García. A continuación, Andrés Montalbán realizó una exposición interesantísima sobre la Inteligencia Artificial y su aplicación en la jurisdicción contencioso-administrativa, que abrió profundas reflexiones sobre el avance e impli-

caciones de la IA. Ya por la tarde, Esther Castanedo profundizó sobre la posibilidad de la implantación de una carrera profesional en la carrera judicial. Finalizado el estudio, pudimos disfrutar de una cena de confraternización.

Ya en el día 8 de mayo, Ángel Ilario puso sobre la mesa el problema generado por las vacantes de magistrados especialistas en los órganos colegiados de la jurisdicción, proponiendo alternativas para cubrir dichas plazas.

Tras tratar otras cuestiones que dieron lugar a amplio debate, José Luis Quesada nos ofreció una interesantísima reflexión sobre las medidas cautelares.

Finalmente, ya en el ámbito de los acuerdos, se propuso una reforma normativa que permita que las plazas de especialistas vacantes puedan ser cubiertas por magistrados del turno general. Y, en segundo

lugar, se procedió a la sustitución de los coordinadores, Esther Castanedo y Andrés Montalbán, a quienes desde este Editorial queremos agradecerles la ingente labor desarrollada. En su lugar, fueron elegidos los compañeros Luna Taboada y Daniel Prieto.

Este Boletín incorpora, tres artículos de suma relevancia, dos de ellos fruto de las intervenciones de las Jornadas de Oviedo.

El primero de ellos, lleva por título “Notas panorámicas del principio de buena administración (revolución silenciosa)”, de nuestro compañero José Ramón Chaves, de la Sala de Asturias, donde profundiza sobre las implicaciones en el enjuiciamiento de este principio, como elemento de control y también como canon interpretativo de la actuación administrativa.

El segundo de los artículos que os ofrecemos en el boletín, cuyo autor es José Luis Quesada, magistrado de la Sala III del Tribunal Supremo, con el título “últimas aportaciones del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares en el proceso conten-

cioso-administrativa” nos ofrece una panorámica sobre los pronunciamientos más recientes del Tribunal Supremo en materia de justicia cautelar que, sin duda, nos ayudará a avanzar en este terreno no siempre bien resuelto en este ámbito.

Por último, Raquel Casas, magistrada del Juzgado de lo CA nº1 de Vigo, disecciona un tema de indudable actualidad e interés, “Las evaluaciones ambientales como instrumento de prevención y garantía de la protección del medio ambiente: especial referencia a los efectos sinérgicos”, donde desarrolla el ámbito de la protección medioambiental a partir de las evaluaciones ambientales, como instrumento de prevención medioambiental.



**¡SIGUENOS!**



@JpDemocracia



JJpdemocracia



Juezas y Jueces  
para la Democracia

*JJpD*



# Notas panorámicas del principio buena administración ("Revolución Silenciosa")

**José Ramón Chaves**

Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo. TSJ Asturias

## I. RECEPCIÓN DEL PRINCIPIO

### 1.1 Entronización

El padre de todas las invocaciones del principio de buena administración es el manido art.41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales: *"Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable"*.

Pese a que este precepto tiene por destinatarios a las instituciones comunitarias y al ámbito de actuación de la Unión Europea, y aunque el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado expresamente sobre su recepción, se ha acogido como fuerza inspiradora del derecho interno y con proyección aplicativa en el mismo de la mano del firme reconocimiento por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en cascada va asumiéndose por la Audiencia Nacional y por las Salas territoriales.

Concretamente, la sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2019 (rec. 4442/2018) entroniza el principio de buena administración en términos tan claros y tajantes, que no debería ser ignorado por las autoridades y funcionarios.

Establece la sentencia, a modo de traca final:

*«...reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable».*

## 1.2 Naturaleza

El “Principio de buena administración” tiene naturaleza de principio general del derecho administrativo, o sea, principio sectorial, pues impera en el Derecho administrativo.

Sin embargo, debemos hacer notar que va implícito en otros principios clásicos: buena fe, abuso de derecho, actos propios, pro cives, favor libertatis, proporcionalidad, no obtener beneficio de la propia torpeza... E incluso late en principios positivizados, caso del art.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que sienta principios como: “Servicio efectivo a los ciudadanos; b) Simplicidad, claridad ...”, d) Racionalización y agilidad de los procedimientos; e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional...”.

Los principios son útiles cuando hay un conflicto de intereses, o cuando se impone interpretar una norma que no resulta tajante ni clara. El problema es determinar el rango y fuerza de ese principio en relación con los demás principios concurrentes. Basta pensar en que puede que, cumpliéndose formalmente la legalidad, el principio de buena administración entre en conflicto con el principio de eficacia.

Ahí es donde se advierte agazapado el interés del particular, pues en ocasiones la buena administración paradójicamente comporta tutelar el derecho o interés del particular, a costa de sacrificar el interés general. Por ello, no debe olvidarse el contrapunto del derecho a la buena administración que es el interés general imperioso e irrenunciable, y que coincide con la suma de muchos intereses particulares (ej. anular una orden de demolición de barbaridad urbanística por falta de diligencia de la administración en los plazos, formas o torpeza, lo que se califica como vulneración de la buena administración, puede conllevar la lesión de bienes medioambientales o de dominio público).

## 1.3 Dimensiones

Nótese que, de la citada sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2019 (rec. 4442/2018) se deriva que la buena administración es cuadrimensional:

- Como principio de actuación y/o decisión.
- Como derecho subjetivo del ciudadano a exigirla.
- Como garantía de tutela administrativa efectiva (antesala de la «tutela judicial efectiva»).
- Como parámetro de razonabilidad de tiempo de respuesta. (en esta vertiente no está de más dejar claro que el silencio administrativo es la antítesis de buena administración).

De este modo, el principio de buena administración eleva su rango desde la condición de modesto principio orientativo, que se esgrimía en concurrencia con otros principios y normas, hacia su configuración como un principio autónomo, con anclaje constitucional y comunitario, susceptible de doblegar la fortaleza del acto inválido que se aparta de tan elemental directriz de la cosa pública.

El *principio de buena administración* se convierte en una nueva categoría jurídica omnicomprensiva de viejos principios, pues sustancialmente impone tutelar al ciudadano frente a la falta de diligencia, falta de motivación, omisión de participación, insuficiente motivación o atropello elemental del estatuto del usuario de servicios públicos.

A mi personal juicio, una Administración que no es buena no administra realmente. Administrar es gestionar intereses ajenos; o sea, no pervertirlos alejándose de los mandatos constitucionales (legalidad, eficacia y respeto a la dignidad).

Lo que sucede es que ese “principio de buena administración” se ha convertido en un mantra, comodín o supraconcepto que, además tiene textura abierta, y sirve para exigir mayor calidad de servicio y mejorar el control de la Administración.

Así, la sentencia de la sala tercera del TS de 9 de diciembre de 2024 (rec.441/2023).

*“Es manifiesto, por tanto, que la Administración ha actuado de manera discordante y contradictoria y, por ende, contraria a las más elementales exigencias de la seguridad jurídica y el principio de igualdad, contrariando principio de buena administración, y ello no solo respecto al mismo recurrente en situaciones análogas, sino también respecto a otros recurrentes en situaciones semejantes. A la Administración, y, claro está, a los órganos económico-administrativos conformadores de aquella, les es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivada de su actuación, por así exigirlo el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que, más allá, reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente. Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora*

**“El principio de buena administración se convierte en una nueva categoría jurídica omnicomprensiva de viejos principios, pues sustancialmente impone tutelar al ciudadano frente a la falta de diligencia, falta de motivación, omisión de participación, insuficiente motivación o atropello elemental del estatuto del usuario de servicios públicos”**



*interesa sobre todo, a una resolución administrativa que resulte coherente con el propio comportamiento y criterio de la Administración en casos que resultan no ya análogos sino aparentemente idénticos. Lo contrario del errático y discordante comportamiento de la Administración, que no argumenta razón alguna para justificar su oposición a una pretensión a la que, en otros casos idénticos, se allanó, o aquellos en los que, ante situaciones análogas, el propio TEAR de Madrid aceptó su incompetencia y declinó su competencia a favor del TEAC.”*

Esta sentencia supone un inventario de las numerosas manifestaciones del principio:

- No actuar de forma discordante y contradictoria
- No actuar contra la seguridad jurídica
- No actuar contra la igualdad.
- No provocar disfunciones con su actuación.
- No limitarse a cumplir formalmente el procedimiento y trámites, sino velar por la efectividad de garantías y derechos.
- Coherencia con la conducta y criterio de la administración

Nótese la expresa inclusión del “el derecho a la tutela administrativa efectiva”, o sea, el correlato de la “tutela judicial efectiva”(art.24 CE) pues la buena administración se impone en todo procedimiento administrativo con similar fuerza que la tutela judicial efectiva se impone en el proceso administrativo (ello sin olvidar que la tutela administrativa efectiva no tiene naturaleza de derecho fundamental, a diferencia de la tutela judicial efectiva).

## 1.4 Campos de actuación

Según la doctrina varios son los campos donde “el principio de buena administración” tendría entrada

- Situaciones jurídicas sin regulación expresa en la norma. O sea, caso de lagunas jurídicas en que la luz de la solución o regulación la ofrecerá el norte de la buena administración.
- Situaciones jurídicas donde existen facultades discrecionales y en las que resulta preciso fijar los límites. En este caso, el principio de buena administración sería el fundamento e inspiración de la potestad discrecional.
- Situaciones jurídicas de falta de diligencia perniciosa de la administración con exasperante dilación temporal, campo en que lo que en principio se ofrecería como mera irregularidad no invalidante, pasaría a la categoría de la invalidez.
- Situaciones jurídicas lesivas del principio de proporcionalidad.
- Situaciones jurídicas en que la administración no explica ni motiva lo que hace, lo que no hace, o la razón de cambiar de criterio.
- Situaciones jurídicas de inactividad o vía de hecho (suponen la plasmación de la antítesis de la buena administración: no hacer lo que se debe, o hacer lo que no se debe).
- Situaciones jurídicas de patente incertidumbre debidas a la huida administrativa de clarificar el escenario para no dejar al ciudadano perplejo e indefenso.

El resultado práctico del ariete jurídico ofrecido por el principio de la buena administración es que lo que eran vulneraciones de tiempo o forma, llamadas a ser meras irregularidades, pasarían por su carga de arbitrariedad o torpeza a etiquetarse como anulabilidades.

Nótese que se estaría usando un principio de cuño jurisprudencial, con amparo comunitario: (i) para modificar los cimientos de la tradicional escala de invalidez (nulidad de pleno derecho, anulabilidad e irregularidad no invalidante); (ii) como palanca para evitar situaciones de inequidad manifiesta; y (iii) para enriquecer el pertre-

cho judicial al servicio del mayor control de la eficacia administrativa.

## II. IMPACTO MULTIFORME SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

### 2.1 Sobre la aplicación de normas

Es el caso de la sentencia de sala tercera del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2025 (rec.1100/2022) (supletoriedad de lart.110 CC a pagos tardíos, extinción de intereses). En términos simples, se planteaba si cuando la Administración paga tardíamente al deudor resulta de aplicación supletoria el art. 1110 del Código Civil que dispone que: “El recibo del capital por el acreedor, sin reserva alguna respecto a los intereses, extingue la obligación del deudor en cuanto a éstos”, o sea, que cuando el acreedor cobra, si no se queja ni reclama inmediatamente los intereses o advierte que se reserva su cobro, ya no podrá exigirlos después.

En el caso planteado la Administración cumplió pagando a una empresa de seguros lo concedido según un plan de financiación y ésta lo cobró, callando y sin queja, pero después de tal pago de la cantidad debida fue cuando reclamó los intereses

La sentencia se extiende sobre el Principio de Buena Administración en los siguientes términos:

*«Los principios generales del derecho informan el ordenamiento jurídico administrativo, operando como parámetros de la legalidad de la actuación administrativa, y a los que también han de ajustarse los particulares en sus relaciones con la Administración. (...) «Como se desprende de lo dicho por el Tribunal Supremo STS de 4 de*

*noviembre de 2021, rec. 8325/2019– el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015, -aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración-, sino de forma expresa y categórica en el art. 41 de la CEDH, cierto es, que, art. 51 de la Carta, no estamos aplicando Derecho de la UE, pero cabe recordar que este Tribunal ya advirtió en sentencia de 11 de julio de 2014 -a la que se remitió la de 20 de noviembre de 2015, rec. cas. 1203/2014-, que «(...) dicha persona tiene derecho a obtener una respuesta de aquélla y a que por tanto la Administración se pronuncie sobre su solicitud (artículo 42 LRJAP-PAC), sin que pueda consiguientemente permanecer inactiva durante tiempo indefinido, como si no se hubiese planteado ante ella la solicitud antes indicada.»*

Y desciende al caso:

*“El principio de buena administración impide que la Administración pueda oponer frente a la reclamación de intereses de demora la presunción legal prevista en el artículo 1110 del Código Civil -por el hecho de que el acreedor no hubiera hecho reserva de los intereses al momento de abonarse las*

*ayudas sociolaborales-, pues, con independencia de tratarse de una norma que no resulta supletoriamente aplicable al caso enjuiciado, como hemos razonado, su aplicación en este caso lesionaría el derecho de la entidad aseguradora del contrato de seguro colectivo de rentas cuya prima es financiada, a percibir el montante total de la ayuda sociolaboral reconocida, con el valor que le correspondería en la fecha en que debió producirse su reconocimiento y pago, en cumplimiento del Decreto-ley citado”.*

Hacemos notar que la Sala pasa de consideraciones de pura técnica legislativa (“con independencia de tratarse de una norma que no resulta supletoriamente aplicable”) a explayarse en consideraciones valorativas de intereses (“su aplicación en este caso lesionaría el derecho de la entidad aseguradora... a percibir el montante total de la ayuda”). Un salto cualitativo del método judicial que suelta el trapecio de la norma para aferrarse al de la justicia material.

## 2.2. Vías abiertas en la línea de flotación del derecho administrativo clásico

### A) Sobre la inejecución del acto administrativo con recurso administrativo pendiente

La Sentencia de 28 de mayo de 2020 (rec.5751/2017), establece que no se puede ejecutar un acto recurrido hasta que el recurso sea expresamente resuelto, evitando la mala práctica de la Administración al ejecutar actos sin firmeza. Se fundamenta en la obligación de resolver de la administración, sin obtener beneficio de su propia torpeza (*allegans turpitudinem propriam non auditur*) y el principio de buena administración, por lo que fija la siguiente doctrina:



**“Hacemos notar que la Sala pasa de consideraciones de pura técnica legislativa (“con independencia de tratarse de una norma que no resulta supletoriamente aplicable”) a explayarse en consideraciones valorativas de intereses (“su aplicación en este caso lesionaría el derecho de la entidad aseguradora... a percibir el montante total de la ayuda”)”**

«1) La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.

2) Además, no puede descartarse a priori la posibilidad de que, examinado tal recurso, que conlleva per se una

*pretensión de anulación del acto, fuera atendible lo que él se pide. De esa suerte, la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos, toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse.*

*Es cierto que el recurrente no promovió, como le era posible, la suspensión del acto recurrido en reposición, pero tal circunstancia sólo habría hecho más clara y evidente la necesidad de confirmar la sentencia, pues al incumplimiento del deber de resolver sobre el fondo -la licitud de la liquidación luego apremiada-, sobre el que nos hemos pronunciado, se solaparía además, haciendo la conducta aún más grave, el de soslayar el más acuciante pronunciamiento pendiente, el de índole cautelar».*

En suma, frente a la tradicional ejecutividad del acto administrativo que pone fin a la vía administrativa (salvo en el ámbito sancionador) se va más allá de la legislación reguladora y se pospone la ejecución hasta la resolución del recurso de reposición. Es un bonito ejemplo de la jurisprudencia doblegando o ignorando la literalidad de las leyes (art.117.1 Ley 39/2015: La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”, y concordantes: art.224 LGT y art.14.2 Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

## **B) Sobre la actuación revisora e investigadora de la Administración. Todo o nada**

La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2015 aborda

el principio de regularización íntegra ante

*“una actuación administrativa a doble cara, siempre favorable para la Administración, pues se exige el importe de la cuota indebidamente repercutida sin proceder a la devolución de lo ingresado”.*

Nuevamente el principio de buena administración acude para que la Administración actúe investigando al administrado para lo bueno y lo malo, lo que bien podría censurarse jurídicamente invocando viejos principios como son: la prohibición de arbitrariedad, la necesidad de motivación, etcétera.

Ya en el mismo sentido, en relación con la función pública, en el ámbito comunitario se advirtió que la decisión administrativa debe considerar todas las perspectivas y elementos sin maximizar el interés público ni minimizar o ignorar los intereses particulares concurrentes. Así, precisa la STGUE del 2 de octubre de 2024 (Rec. T- 448/22):

*«Al igual que el principio de buena administración, implican, en particular, que, cuando resuelve sobre la situación de un funcionario, la autoridad competente debe tomar en consideración todos los elementos determinantes para adoptar su decisión y que, al hacerlo, debe tener en cuenta no solo el interés del servicio, sino también el del funcionario afectado ».*

## **C) Sobre el acceso a la información de la administración**

La sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2024 (rec. 1262/2023), vincula el derecho de acceso a la información pública con el principio de transparencia administrativa y el derecho a una buena administración reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea:

*“1.- El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos recogido en el artículo 105.b) de la Constitución Española, constituye una manifestación del principio de transparencia administrativa y, junto a otros, integra el contenido de uno de los llamados “derechos de última generación”, el derecho a una buena administración contenido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando en su párrafo 2 dispone el derecho a la buena administración incluye, en particular: “b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial”.*

Otro bonito ejemplo de que se acude a la buena administración, como principio redundante, pues hay infinidad de preceptos legales que tutelan directamente ese acceso a la información y a la transparencia.

#### **D) Contrapeso de la potestad discrecional**

La sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2021 (recurso 5577/2019) con cita de otra anterior, ante un aumento discrecional de competencias de inspectores de trabajo, alza el derecho a la reclasificación de sus niveles de responsabilidad y retributivos, pues afirma que

*“la Administración goza de gran libertad para definir esas funciones y, por lo mismo, de un amplio espacio de discrecionalidad para determinar los conocimientos convenientes para dichas funciones (lo que no significa arbitrariedad). Por ello no parece razonable ni en consonancia con el principio de buena administración (art. 41 Carta Europea de los derechos fundamentales) ni con el principio de buena fe (art. 3 1 e) Ley 40/2015, de*

*1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que la atribución de nuevas competencias de gran calado, como pone de relieve la sentencia de instancia, no repercutan en una nueva valoración del puesto de trabajo.»*

Nótese que, en este caso, sin acudir al principio de buena administración, bastaba con acudir al control de los hechos determinantes para imponer la revisión de la valoración del puesto en la Relación de Puestos de Trabajo. Existe un hecho determinante incontrovertido (la sobrecarga de funciones), por lo que el ejercicio de la potestad discrecional que no lo contempla es inválida, y además vulneraría el principio de proporcionalidad.

Asimismo, el principio de buena administración impone a la Administración responsable la carga de adoptar diligencia para reparar el daño indebidamente ocasionado por la torpeza administrativa, o reponer la situación y garantías del particular; y ello puede llevar a limitar la potestad discrecional, que debe encaminarse a tutelar la indemnidad del perjudicado, como en el caso resuelto por la STSJ Murcia de 25 de junio de 2024 (rec.86/2021):

**“[...] principio de buena administración impone a la Administración responsable la carga de adoptar diligencia para reparar el daño indebidamente ocasionado por la torpeza administrativa”**

*«Planteado el presente litigio en los términos expuestos en los fundamentos que preceden, para su resolución debemos partir de que la anulación del Estudio de Detalle conllevó que lo edificado y construido y la situación en que quedó el vial afectado carezcan de amparo en el planeamiento vigente. Las exigencias de interés público y los principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible limitan la potestad discrecional de planeamiento y justifican una modificación que ampare lo ejecutado conforme al instrumento anulado».*

### **E) Antídoto contra el formalismo**

El campo natural donde la buena administración triunfa, es frente a las malas prácticas burocráticas de gestión documental (inercias, pérdida de expedientes, petición de documentos ya aportados, etcétera). Veamos algunos ejemplos.

La STSJ Asturias de 19 de marzo de 2026 (rec.378/2025):

*«En orden a este principio de buena administración, invocado también en el escrito de demanda, a favor de las pretensiones de la recurrente, cabe señalar que constituye concepto jurídico general (incluso como principio general del “quehacer” administrativo, si se le quiere conceder tan relevante naturaleza), y se despliega en abanico por el campo del Derecho procreando otros principios más específicos y encarnándose en reglas jurídicas precisas que enuncian derechos de las personas y correlativas obligaciones de la Administración; y es expresamente recogido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000. La aplicación de este principio no conlleva la infracción de normas*

*de procedimiento, o competencias, pero sí una interpretación flexible y acorde a la mayor eficacia en la actuación administrativa, evitando decisiones sustentadas en un exacerbado formalismo que conducen al ciudadano a peregrinar por caminos complejos ante hechos acreditados y perfectamente contrastados que deberían evitar esta situación».*

La STSJ Asturias de 21 de marzo de 2025 (rec .327/2024):

*«El derecho a una buena administración comporta el derecho a que la Administración custodie la documentación en sus archivos y registros, y que la incorpore al expediente de oficio, o realice diligente labor de comprobación, u ofrecer razones de lo infructuoso, sin refugiarse en la cómoda afirmación de que no le consta el dato requerido».*

Este es un ámbito donde el principio de buena administración reprocha a la Administración que “no pierda los papeles” literalmente. O sea, se utiliza cuando la Administración no envía el expediente o no aporta documentos que debían estar en sus archivos y registros, de manera que las consecuencias negativas recaerán sobre ella y no sobre el infortunado particular. Nuevamente llegan los ecos del viejo principio de que “nadie obtenga beneficio de su propia torpeza”.

O la STSJ Asturias de 6 de marzo de 2024 (rec.178/2023).

*“ Puede entenderse que la Administración actuante aplique con automatismo el frío dato censal, pero en modo alguno es admisible que ante el alegato fundado, la queja y la reclamación del contribuyente (concretamente cuando se formula recurso de reposición y se adjunta el documento original que revela a las claras*

*la superficie realmente computable) se limite a aferrarse a esa formalidad y a remitir la responsabilidad a la administración que elabora el padrón de matrícula. Una cosa son los errores materiales o pretensiones de rectificaciones de fondo, que deben dirigirse o plantearse ante la administración responsable de elaborar el padrón, y otra muy distinta, los errores estricta y evidentemente formales, aritméticos, y que no precisan mayor diligencia que su directa rectificación sin tener que escudarse en una falta de competencia o responsabilidad.*

*Al contrario, el principio de buena administración, la eficacia administrativa y la objetividad imponen a la administración recaudadora que, si se percata de un escenario de error formal, directamente debe comunicarlo de oficio a la administración estatal para su rectificación, pero sin remitir al contribuyente a la carga desproporcionada de tener que recurrir para obtener lo evidente».*

Aquí el principio de buena administración equivale a “no marear al ciudadano”, esto es, si la administración puede resolver directamente el entuerto, no debe enviar al ciudadano ni a la casilla de salida ni a luchar con los molinos de viento de otra administración.

## 2.3 dinamización de la administración torpe o pasiva

### A) Segundas oportunidades

La sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2025 (rec.4123/2023) califica de “reflexión”, valiosas valoraciones de ese instituto jurídico que todos padecemos masivamente que es la “autoliquidación tributaria”, acto del particular elevado a la potencia de la supervisión pública,

Previamente prestemos atención a esta brillante y aguda reflexión (más bien, constatación certera) con que se abre la sentencia:

*“En la parte sustancial del sistema tributario español, incluidos aquí los tributos estatales cedidos a las CCAA -y, en particular, el que nos ocupa-, el modo común de determinar la deuda tributaria se asienta en el mecanismo de la autoliquidación, que es carga asignada a los ciudadanos, en virtud de la cual no solo se impone a estos el deber de informar a la Administración sobre el acaecimiento del hecho imponible, sino que ese deber viene acompañado del más gravoso y complejo de determinar e ingresar la deuda tributaria, así como de otros deberes mediales o instrumentales de este, orientados al cumplimiento de la obligación crucial de pago, como lo son los de calificar hechos y negocios jurídicos; o el ciertamente vidrioso, en muchos casos, de interpretar las leyes fiscales para precisar con exactitud el contenido y alcance de la obligación tributaria, tarea a menudo ardua e intrincada, cuando se está en presencia de normas jurídicas no raramente cambiantes y con indeseable frecuencia, imprecisas o confusas, no todas dotadas del debido rango normativo.*

*No cabe hacer especial énfasis en el hecho, muy ampliamente examinado por el Tribunal Supremo, de que el contribuyente, si se equivoca a la hora de dar cumplimiento correcto y puntual de esta obligación, que entraña en muchos casos una ímproba y desconcertante tarea, puede ser sancionado por ello, y a veces se impone esa carga añadida, de orden penal, con fundamento en la mera discordancia de opinión con la que sostenga en cada caso la Administración.*

*Esto que decimos nos lleva a dos reflexiones, diferentes entre sí, pero emparentadas una y otra, por estar dotadas ambas de un nexo lógico común: en primer lugar, que no puede ser tratado con mayor rigor e inflexibilidad el ciudadano -al que la ley misma se cuida de denominar, antes de que se concrete la obligación que ésta regula, -obligado tributario- que la Administración en aquellos casos en que yerran, uno u otra, en la determinación de la deuda tributaria, al declararla o al comprobarla; en segundo lugar, y no menor, es que esa normalidad y generalización con que rige en nuestro ordenamiento fiscal el sistema de autoliquidación permite acomodarse al contenido de ésta (cuyos datos la ley presume ciertos en el art. 108.4 LGT) en aquellos supuestos en que la Administración no se vea capaz de atinar en el ejercicio de sus facultades de comprobación y determinación de la deuda tributaria autoliquidada, la cual sería correctora de la establecida prima facie por el sujeto pasivo, pues siempre se puede acudir a esa autoliquidación, lo que evitaría situaciones de vacío, en el sentido de que una obligación fiscal definida en la ley quedara insatisfecha”.*

Sin embargo, dicha sentencia no se queda en el vaporoso mundo de la queja y la lírica del trovador, sino que sienta (o más bien “asienta”) doctrina casacional sobre la llamada “tiro único” y que en realidad es la doctrina del “doble tiro” porque lo que queda claro es que la administración tributaria cuando dicte ese acto regularizador ante la autoliquidación del contribuyente, solo tendrá una segunda y última oportunidad. No habrá tercera oportunidad...

Simplificando, el caso planteado arranca del contribuyente que formuló la autoliquidación del impuesto de sucesiones. La Administración practica una liquidación (1ª)

en el procedimiento de comprobación de valores. Impugnada la liquidación, el Tribunal Económico-Administrativo Regional la anula “por falta de motivación, con retroacción de actuaciones”.

La Administración “recarga” y dicta una segunda liquidación (2º). Pero ella misma declara la caducidad del procedimiento (revisión de oficio que empeora la situación del contribuyente) y se inicia otro procedimiento de comprobación limitada, dictándose la tercera liquidación (3º).

Recurrida esa 3ª liquidación ante la sala contencioso-administrativa territorial, se estima parcialmente el recurso y se ordena girar la 4ª liquidación. Esta sentencia de «vuelta a empezar» es la que es objeto de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, en que un contribuyente agotado se pregunta aquello de “Quosque tandem abutere, Catilina, patientia nostra?”.

Este proceder retorcido de la Administración, merece ser examinado a la luz de la didáctica exposición de principios del derecho administrativo, que nos regala la sala tercera del Tribunal Supremo en dicha sentencia:

*“Es obligada, en esta materia, una referencia a los muy numerosos principios jurídicos que deben guiar el funcionamiento de la Administración pública como organización servicial objetiva que debe atender a los intereses generales, ajenos a los cuales no son los derechos y garantías de los contribuyentes, aunque tal aspiración, contenida al máximo nivel constitucional (art. 103 CE) se pueda olvidar con indeseable frecuencia. Se han citado ya por esta Sala, en diversas sentencias, los de eficacia, proporcionalidad, proscripción del abuso del derecho y seguridad jurídica. Además, no cabe sino incorporar a tal nutrido elenco los principios de buena administración y*

*de buena fe, que exigen, sin excepciones, que solo sea posible un segundo acto de liquidación en sustitución del primero que fue anulado, sin que la reiteración o ampliación a otros sucesivos, como el tercero u ulteriores, pueda concebirse como una especie de legítimo derecho subjetivo de la Administración a equivocarse una y otra vez, hasta que al fin acierte.*

No es lícito ese proceder, que no encuentra amparo alguno en nuestro ordenamiento y, desde luego, no cabe admitir como plasmación de un atípico e improcedente *derecho al error*; o *derecho al error persistente*; y peor aún, *derecho al error impune o gratuito*, sin consecuencia alguna para quien yerra.

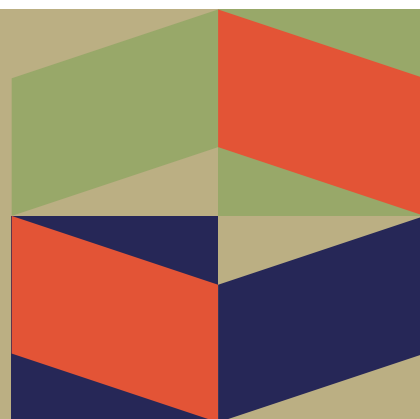
En conexión con la proyección al caso del principio de buena administración -que también puede ser enunciado, así lo hemos dicho, como *principio prohibitivo de la mala administración*- no es pertinente esa reiteración. Entre otras razones, que no dejan de ser jurídicas, porque no se puede convertir en hábito, en el funcionamiento cotidiano de la Administración pública, la ausencia de consecuencias jurídicas adversas surgidas de los errores o descuidos pertinaces en el ejercicio de su actividad propia, cuando se manifiestan en actos que repercuten negativamente en la situación jurídica de los contribuyentes. Recordando el viejo apotegma jurídico, nadie se puede beneficiar de sus propias torpezas (*allegans turpitudinem propriam non auditur*)."

Y finalmente, con amplia motivación, la Sala fija la valiosa doctrina jurisprudencial sobre «el tiro único», que más bien significa que la munición de la Administración solo le da para dos disparos a la misma diana tributaria:

*“1) La facultad reconocida a la Administración para reiterar el contenido de los actos en sustitución de otros anulados -conocida en la práctica administrativa y judicial como doble tiro-, al margen de la naturaleza del vicio o infracción jurídica concurrente -sea, pues, de índole formal o material- permite a aquella el dictado de un segundo acto, precisamente el que se dirige a dar cumplimiento al previamente dictado en la vía revisora que lo ordena o habilita, según su naturaleza, pero dicha facultad no autoriza a reiterar esa actividad y concretarla en un tercer o ulteriores actos de liquidación.*

*2) Bajo ningún concepto y en ninguna circunstancia es lícito que la Administración pueda dictar un tercero y, menos aún, otros subsiguientes actos administrativos, aunque el segundo acto adoleciera de cualquier vicio, formal o material, con infracción del ordenamiento jurídico. Los principios generales de buena administración y el de buena fe, entre otros, se oponen a tal posibilidad, de manera absoluta. No es admisible conceder a la Administración una oportunidad indefinida de repetir actos administrativos de gravamen hasta que, al fin, acierte, en perjuicio de los ciudadanos.”*

**“La Sala fija la valiosa doctrina jurisprudencial sobre «el tiro único», que más bien significa que la munición de la Administración solo le da para dos disparos a la misma diana tributaria”**



Resulta llamativo el vigor expresivo de la sala tercera, usando un lenguaje que no se habría ocurrido usarlo ni al mismísimo legislador, so pretexto de la buena administración: *“Bajo ningún concepto y en ninguna circunstancia es lícito que la Administración pueda dictar un tercero y, menos aún, otros subsiguientes actos administrativos, aunque el segundo acto adoleciera de cualquier vicio, formal o material, con infracción del ordenamiento jurídico”*.

## **B) Sobre la diligencia al examinar lo solicitado**

La sentencia de la sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 30 de julio de 2024 (rec.33/2022) aplica el principio de buena administración para imponer una carga de diligencia de la Administración al verificar la naturaleza y alcance de la solicitud del particular, incluyendo un didáctico discurso:

*“El Derecho no son solo normas sino también principios y valores. Ciertamente, los principios y valores se sitúan en el Derecho Natural. Pero, positivizados o no, constituyen la pieza que da cohesión a la justicia. El trato equitativo de las solicitudes presentadas por los particulares forma parte de las obligaciones que para la Administración Pública dimanán principio de buena administración.*

*En definitiva, la Administración pública se ajusta a los deberes que nacen del principio de buena administración cuando realiza su trabajo con racionalidad, apareciendo así justificadas sus actuaciones.*

*La Administración actuante en el caso, Ayuntamiento de Palma de Mallorca, obligada y sujeta por el principio de buena administración, debía comprobar en el caso de la ahora demandante si la naturaleza de la solicitud presentada el 16/06/2020 era*

*meramente de devolución de ingresos indebidos o tenía que entenderse comprendida en la misma la solicitud de rectificación de la liquidación.*

*Pues bien, es preciso señalar que, en efecto, tal como se sostiene en la demanda, en este caso únicamente combina adecuadamente con el principio de buena administración que la solicitud de devolución de ingresos indebidos presentada por la ahora demandante el 16/06/2020 hubiera sido tratada por el Ayuntamiento de Palma como una solicitud de rectificación de la liquidación, con la correspondiente devolución de ingresos indebidos.*

*Así las cosas, en el caso ocurre que el Ayuntamiento de Palma no dio el trámite procedente a la solicitud presentada y ni tan siquiera dio una respuesta expresa, ni respecto a la solicitud ni tampoco después en relación con el recurso de reposición formalizado. Como es natural, el Ayuntamiento de Palma de Mallorca ha de cargar con las consecuencias”*.

Como consecuencia la Administración no puede jugar con el error del particular al plantear escritos, reservándose su interesada calificación como escrito de rectificación de errores o recurso administrativo, pues el art.115.2 LPAC le obliga a recalificarlos según su naturaleza, ateniendo al tenor del escrito presentad pues como recuerda la sentencia de la sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de diciembre de 2025 (rec.503/2022):

*“Un muy elemental principio de buena administración debería haber llevado a la administración a entrar en el fondo del asunto y resolver la impugnación realizada conforme al «verdadero carácter» que de manera obvia se desprende del escrito presentado”*.

A continuación, abunda en la fundamentación de esta carga de la Administración:

*“La administración desconoce con ello que los administrados no tienen obligación de tener defensa y representación técnica para actuar ante ella misma, que es una organización vicarial al servicio de la legalidad y de los intereses generales y que el principio de buena administración, directamente deducible de los artículos 9.3, 103.1 y 106.1 CE, le obliga a dispensar una tutela administrativa efectiva a los administrados, a una actitud proactiva en garantía de los derechos del ciudadano y a no limitarse al mero formalismo. A este respecto, la STS 170/2023 de 14 de febrero elabora una buena síntesis del contenido del principio”.*

### **C) La carga probatoria de la administración**

Si la administración no practica las pruebas debidas, tal incumplimiento no puede perjudicar al interesado en la resolución final (STS de 15 de octubre de 2020, rec.1652/2019). Pero la jurisprudencia territorial va un paso más allá, alzando el deber de exteriorizar su estándar de prueba idónea o suficiente, si rechaza la del interesado. Así, la sentencia de la sala contencioso-administrativa de la Audiencia Nacional de 20 de junio de 2025 (rec.1173/2020), siguiendo idéntica pauta de la STSJ Madrid de 21 de febrero de 2025 (rec.1257/2022):

*“En estos casos no parece conforme con el principio de buena Administración que el TEAC califique de insuficiente la prueba aportada, sin indicar cuál sería, a su juicio, la prueba suficiente o los estándares de prueba que el obligado tributario debería cumplir para obtener la devolución. En suma, no es de recibo que la Administración rechace la prueba por insuficiente sin*

*indicar cual lo sería, pues deja al administrado en una clara situación de desamparo que no resulta admisible”.*

### **D) Extremar la diligencia en las notificaciones**

Se ha apreciado incumplimiento de la buena administración en varios supuestos de notificación: si no se intenta la notificación en domicilios que fueron eficaces en anteriores notificaciones válidas (STSJ Andalucía, Granada, de 18 de noviembre de 2024, rec.2339/2021); si se acude directamente a la publicación edictal en vez de realizar la pesquisa de otros medios o domicilios alternativos (STSJ Andalucía, Sevilla, de 28 de abril de 2028, rec.367/2023, o STSJ Madrid de 11 de julio de 2025, rec.287/2024); si la Administración autonómica cambia de modo sobrevenido el sistema de notificación con la entidad mercantil y, sin previo aviso, pasa de notificación en papel al domicilio, a la notificación electrónica a dirección electrónica habilitada (STSJ Andalucía, Málaga, 5 de junio de 2025, rec.332/2023); o si la administración genera confianza legítima con iniciales notificaciones en papel y sin aviso cambia a notificaciones en el buzón habilitado de la Agencia Tributaria, lo que perjudica su capacidad de defensa (STSJ Madrid de 24 de abril de 2025, rec.334/2023).

### **E) Sobre la carga de ejecutar planeamiento**

La sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2020 (rec.3835/2018) afirma que: *«No resulta jurídicamente aceptable la actitud de no proceder al desarrollo y ejecución de lo decidido por el planeamiento urbanístico (...) siendo la misma Administración la que no ha procedido —desde hace tiempo— a la adecuada implementación de sus propios mandatos urbanísticos, dando lugar al conflicto vecinal que subyace en el supuesto de autos”.*

Por otra parte, nuevamente se recuerda la doctrina sentada en la STS 1683/2017, de 7 de noviembre (rec. 2228/2016) donde lúcidamente se expresaba:

*«Hoy, en el mismo ámbito europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 dedica su artículo 41 al denominado «Derecho a una buena Administración» (...) Se trata, dicho sea en síntesis, de la tradicional idea del «buen gobierno» en la gestión pública, adelantándose a los hechos, ante la duda de que de una determinada actividad puedan deducirse ciertos riesgos, siendo preferible el error en la previsión de futuro a la pérdida de seguridad; obviamente, como en el supuesto de autos, aun no se ha producido un daño -lo cual, sin duda alguna, condicionaría la libertad discrecional propia del planeamiento urbanístico-, pero existen datos que acreditan que no existe certeza científica absoluta, sino por el contrario evidencias de que el mismo puede llegar a producirse; ante tales situaciones la Administración pública no puede permanecer impasible y debe actuar con la diligencia debida propia del derecho a una buena administración».*

**“[...] ante la pasividad de la Administración, la sala le dice que actúe, que es mejor equivocarse que actuar cuando los interesados esperan su actuación”**

En este caso, ante la pasividad de la Administración, la sala le dice que actúe, que es mejor equivocarse que no actuar cuando los interesados esperan ansiosamente su actuación.

#### **F) Sobre la carga de informar al interesado de las consecuencias (en el caso, entrada en domicilio)**

La sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2026 (rec.6674/2023) constata que “una lectura de dicha advertencia parece indicar que la inspección está informando al obligado tributario que solo tiene dos opciones: o consentir o soportar la ejecución forzosa de la entrada y registro. No se le está informando con la necesaria claridad que tiene pleno derecho a negar la entrada en el domicilio y que, de no hacerlo, ciertamente se podrá solicitar autorización judicial, pero esta no tiene por qué autorizar necesariamente la entrada. Tal y como se informa a la administradora, parece que la autorización judicial es un mero trámite que sólo dilata en el tiempo lo inevitable, pero no es así. Es entendible, por ello, que la administradora explicase que dio su consentimiento porque pensaba que daba igual ya que la entrada en el domicilio social era inevitable. (...) En el caso de autos, valorando las concretas circunstancias concurrentes, por las razones expuestas, no podemos considerar que la información facilitada cumpla con los estándares exigidos por la STC 54/2015, que exige una información que despeje “toda duda mediante la instrucción de derechos al interesado, advirtiéndole de la posibilidad de oponerse a la entrada en el domicilio para llevar a cabo la actuación inspectora”.

En consecuencia, fija como doctrina casacional:

*“1.- En los supuestos de entrada en el domicilio constitucionalmente protegido ( art. 18.2 CE ), no es suficiente, para considerar libre e informado el*

*consentimiento otorgado por el titular o representante legal de una sociedad para la entrada en su domicilio constitucionalmente protegido, el que se le hubiera proporcionado un anexo informativo con las previsiones de los artículos 142 y 113 de la LGT -que se refieren a la entrada en dependencias-, cuando en tal anexo no consta expresamente que puede el titular del domicilio negar o, en cualquier momento, revocar su consentimiento”.*

Aquí la “buena administración” lleva a tener al ciudadano por alguien bondadoso, ajeno a la picardía, angelical e incapaz de entender lo que se le dice. Bien está tutelar los derechos frente a la todopoderosa administración tributaria, pero sin paralizar su actuación bajo prevenciones y exigencias de detalle que el legislador no le impone.

## 2.4 Impacto procesal

### A) Sobre la restricción de la inadmisibilidad

Una manifestación clásica es el rechazo de la inadmisibilidad cuando se impugna una desestimación presunta, como recuerda la STS de 9 de octubre de 2024 (rec.1628/2023):

*“La inadmisión de la reclamación es una consecuencia inexorable establecida por la ley, que en modo alguno puede quedar eliminada por la ficción de una desestimación presunta que no tiene otro alcance que permitir al interesado impugnar la resolución presunta denegatoria”.*

En cambio, para la STS de 7 de marzo de 2023 (rec.3069/2021).

*« La invocación de inadmisibilidad es improcedente. En cualquier caso, es continua y abundante la jurisprudencia*

*que también declara que es innecesario ampliar al acto expreso tardío desestimatorio, posterior a la interposición del recurso contencioso-administrativo, el recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de que pueda hacerse, salvo en el caso, no concurrente, de que el acto expreso modificase en algo el deducible de la desestimación presunta por silencio. (...)En cualquier caso, de la amplia doctrina de este Tribunal Supremo, inspirada en buena parte en la del Tribunal Constitucional sobre el artículo 24 CE, carecería de sentido, tanto ampliar el recurso, como permitir el agotamiento de la vía, mediante una reclamación económico-administrativa municipal, una vez que el asunto ya está en manos de los Tribunales, precisamente por razón del incumplimiento del deber de resolver por parte del Ayuntamiento. (...) El agotamiento de una vía previa cuando ya no sería, obviamente previa, para demorar aún más el acceso a la jurisdicción en que ya se encuentra el propio interesado, que en fase de casación ya ha obtenido respuesta judicial, no sería sino un acto sin sentido o finalidad procesal alguna y generador de (más) dilaciones indebidas».*

También se rechaza la inadmisibilidad si la información sobre la impugnabilidad del acto de trámite es confusa. Este criterio tiene proyección incluso en el ámbito jurisdiccional, como ha recordado la STSJ Extremadura de 16 de octubre de 2024 (rec.158/2024):

*«La consideración de un acto de trámite o de un acto de trámite cualificado no tiene una respuesta única, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias que concurren, en especial las relativas a su objeto y*

*extensión, a fin de decidir si el acto en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 25 de la LJ y 112.1 de la LPAC que lo cualifique como acto de trámite y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento”.*

*El problema práctico radicaré en que la Administración tiene la carga legal de indicar al particular los recursos que proceden frente a sus resoluciones, al tiempo de notificárselas, e intuyo que optará por la solución contraria y restrictiva; o sea, seguir indicando la regla general, que es un acto de trámite simple, y de este modo, cortar o posponer la vía impugnatoria. Sin embargo, ante este escenario de “desinformación que desorienta”, bien maliciosa o bien por ignorancia, o bien por dudas objetivas insalvables, el particular podrá acudir directamente a lo contencioso-administrativo y será allí donde se debatirá si realmente era o no impugnable.*

*Y en todo caso, en territorio judicial de debate de tales cuestiones, entiendo que debe imperar el principio pro actione, manifestación de la tutela judicial efectiva (art.24 CE), en concurrencia con el principio de buena administración (mejor abrir puertas al ciudadano que cerrárselas sin explicación) ».*

**B) No es preciso agotar la vía administrativa si el recurso contencioso-administrativo se basa solo en la inconstitucionalidad de las normas aplicadas**

Es el caso de la STS de 21 de mayo de 2018, (rec.113/2017). Ello porque el órgano administrativo no tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad y por eso el recurso administrativo sería inútil y prescindible.

**C) Puede cuestionarse el amparo general con ocasión de la impugnación del acto singular**

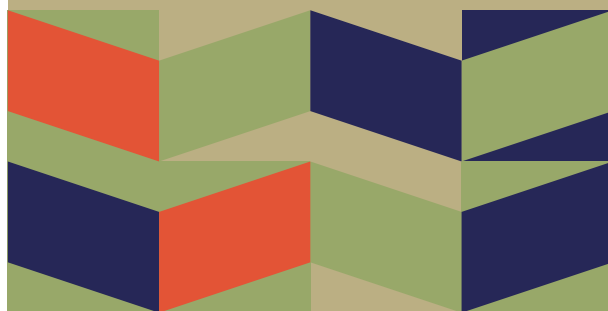
Es el caso planteado se trata de facilitar “al interesado discutir la valoración catastral con ocasión de la impugnación de una liquidación que la aplica” (STS de 19 de febrero de 2019, rec.128/2016).- IBI y calificación catastral del inmueble).

En este caso, nuevamente el escollo procesal de la necesari impugnación indirecta de actos consentidos, se levanta para evitar la indefensión , o los enojosos rodeos del justiciable.

**D) Los órganos de revisión y tribunales deben valorar las pruebas presentadas por los contribuyentes, aunque no hubieran sido aportadas previamente**

La sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2021, rec.6012/2019) siguiendo la estela del Tribunal Constitucional, considera cabalmente la jurisdicción contencioso-administrativa como jurisdicción plena y protectora, de manera que pueden traerse pruebas nuevas al proceso, aunque no se hubieran aportado en vía administrativa.

Este planteamiento es saludable pero gravemente distorsionador de la existencia misma del procedimiento administrativo, pues si se da la oportunidad para que los interesados aleguen y prueben en vía administrativa, no parece que se ajuste a la buena fe, reservarse los hechos para su aportación novedosa. Con ello se sorprende a la administración e incluso puede conducir a que la sentencia invalide un acto administrativo que a la vista de lo que se alegó en vía administrativa sería impecable, pero a la vista de lo nuevo aportado en vía contencioso-administrativa, se vuelve inválido.



**“[...] la buena administración debe comportar que el procedimiento sirva para algo, y que la buena fe se predique tanto de administración como de ciudadanos”**

**E) El órgano judicial no puede declarar la nulidad de pleno derecho por razones distintas, ni con sustrato fáctico diferente, del esgrimido por el actor en vía administrativa**

La sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018 (rec.122/2016) no invoca formalmente la buena administración pero late en cuanto no puede ser “mala administración” la que no tomó en cuenta hechos silenciados o ignorados por quien podía haberlos expuesto en su solicitud y/o reclamación.

Es una sentencia importante a tener en cuenta; regla general: se pueden aportar nuevas pruebas en vía contenciosa; excepción subjetiva: salvo mala fe o abuso de derecho, que no se presumen; excepción objetiva: no se pueden aportar nuevas pruebas si están ligadas a alegar y aportar “nuevos hechos”.

Esto es muy importante, porque la buena administración debe comportar que el procedimiento sirva para algo, y que la

buena fe se predique tanto de administración como de ciudadanos.

Si se pudiese acudir a la jurisdicción contenciosa con munición novedosa de nuevos hechos, y armado con nuevas pruebas, y con nuevos motivos...¿de qué Administración hablaríamos? Ni buena ni mala, sería un tinglado inútil.

**F) La buena administración proyecta la carga sobre la jurisdicción de resolver sobre el fondo, evitando retroacciones si se cuenta con elementos para la tutela efectiva**

Así, la sentencia de la sala contencioso-administrativa de la Audiencia Nacional de 29 de noviembre de 2024 (rec.2264/2020) establece que

*“el principio de buena Administración, exige que, sin mayor dilación, demos una solución al problema planteado por la demandante que no puede ser otra que reconocer su derecho a la rectificación solicitada, lo que debe traducirse en la aplicación del procedimiento de devolución de ingresos indebidos siendo la Administración quien deberá, en ejecución de esta sentencia, rectificar la liquidación y ordenar la devolución del pago indebido”.*

**G) La ejecución de sentencias se rige por lo dispuesto en la ljca y debe ser controlada por órganos judiciales, aplicando reglas administrativas solo en lo que beneficia al particular**

Si se trata de retroacción de actuaciones hay que estar a los plazos del procedimiento. Ahora bien, en caso de retroacción advierte la sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021, (rec.3607/2019) advierte que:

*“no cabe conferir a la Administración un repetido derecho a equivocarse,*

*sino que sólo se admite, por vía judicial, una única oportunidad de rectificar sus fallos, sustantivos o formales, es de añadir, una vez más, que dentro del seno de la ejecución de la sentencia”*

En este caso, la buena administración se adentra en territorio de la “buena jurisdicción” porque es la tutela judicial efectiva, la que reclama que la sentencia se cumpla y se vigile por el propio órgano jurisdiccional.

### III. TENDENCIAS

#### 3.1 Implantación y expansión

El principio de buena administración sufre una expansión en el ámbito jurisdiccional en todos los niveles contencioso-administrativos: plazas de los tribunales de instancia, salas territoriales y nacional, y sala tercera del Tribunal Supremo.

Sin embargo, impera de forma desigual dentro de cada nivel, e incluso dentro de cada sala y sección.

Hoy día pueden percibirse tres tendencias dominantes, tanto en el mundo académico, como en la gestión administrativa y el jurisdiccional:

- a. Quienes consideran que el principio de buena administración no es útil por redundante con los ya imperantes y las normas (“nada nuevo bajo el sol”). *Nueva puerta pese a que ya existían otras puertas de acceso.*
- b. Quienes consideran que el principio de buena administración debe actuar de forma excepcional y prudente para defender la equidad del caso y evitar injusticias flagrantes. *Puerta de emergencia.*
- c. Quienes creen que el principio de buena administración es un rompedor-

los frente al legislador, los reglamentos y las inercias jurisprudenciales. *Puerta giratoria de uso intenso.*

Así y todo, no faltan curiosas defensas del principio, como la STSJ Canarias, Las Palmas, de 15 de mayo de 2025 (rec.413/2024), que ante la confesa manifestación de la Administración de que optó por “resolver fuera de plazo”, hace notar:

*“Lo que nos sume en el más infinito asombro es la pregunta que, inevitablemente, suscita la lectura de tal impresionante pasaje: ¿acaso la Ley citada por la Administración no le obliga también a resolver en plazo las solicitudes? Está visto que no: este deber ni siquiera lo contempla la demandada. En fin. Mientras tanto, tendremos que seguir leyendo, con autentico dolor de corazón, vanas y reiteradas citas jurisprudenciales relativas al arcaico principio de buena administración, pero que nuestro TS, sin embargo, parece haber descubierto en el último lustro, no obstante sus más de dos siglos de vigencia”.*

#### 3.2 Límites

En todo caso, es importante no olvidar que el principio tiene sus límites. Especialmente relevante es lo que tuvo ocasión de recordar, el TJUE, en su STJUE de 30 de enero de 2020 (T.598/18), en el marco de la solicitud de marca denominativa, que estableció:

*“al apreciar las pruebas con las que se pretende demostrar el uso efectivo de una marca anterior, tomar en consideración las resoluciones ya adoptadas en solicitudes similares y preguntarse con especial atención si procede resolver en el mismo sentido. Ahora bien, los principios de igualdad de trato y de ‘buena administración’ deben conciliarse con el respeto de*

*la legalidad. Por consiguiente, quien aduce que no se ha realizado un uso efectivo de la marca anterior invocada en apoyo de una oposición, no puede invocar en su beneficio una posible ilegalidad cometida en favor de otro para obtener una resolución idéntica”.*

### 3.3 La gran apuesta

Sugerentes líneas de reforma normativa para la efectiva buena administración (distinta del «buen gobierno» y de la «gobernanza», suelen ofrecerse por la más solvente doctrina, como campo abonado para la exploración jurisprudencial:

- La apertura a la acción pública y la extensión de la legitimación en defensa de la buena administración;
- La posibilidad de impugnar actos de trámite contrarios a la buena administración;
- El alzamiento de las vulneraciones a formas que garantizan la buena administración como vicios sustanciales;
- La primacía de la reserva de humanidad y la dignidad humana, y del buen administrado frente al abuso, hostigamiento y frialdad de la inteligencia artificial.
- El desplazamiento de la carga de la prueba hacia la Administración para que demuestre que ha hecho uso del máximo posible de los recursos disponibles y usado toda diligencia y cuidado;
- La vinculación de la ausencia de buena administración como fuente del *fumus*

*boni iuris* del recurrente para obtener medidas cautelares;

- La reforma del art. 29 LJCA para incluir como supuesto de inactividad susceptible de impugnación jurisdiccional por procedimiento sumario y abreviado, en relación con la «insuficiente diligencia en la actividad» que pudiese equipararse a la inactividad total.
- Y todo ello con el añadido de la funcionalidad de garantía de la buena administración que reside en el instituto de la responsabilidad patrimonial.

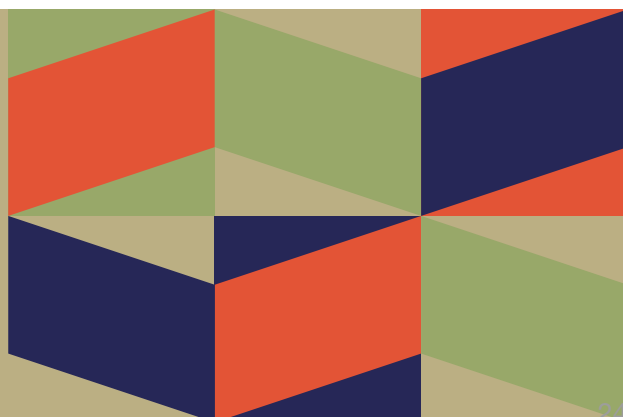
Todo ello está muy bien, pero a mi juicio, son cuestiones que más que forzar la jurisprudencia para ampararlo so pretexto de la buena administración, sería que el propio legislador, sustantivo y procesal, las plasmasen directa y expresamente.

### 3.4 La buena jurisdicción

El correlato del principio de buena administración sería el principio de buena jurisdicción. Así, el Tribunal Europeo frecuentemente se refiere a la “buena administración de la justicia”, incluso adentrándose a fijar criterios procesales, como aprovechó al hilo de examinar un plazo de legislación interna sobre prescripción de salarios, la STJUE de 10 de febrero de 2022 (C-219/20).

*«A este respecto, es preciso recordar que el principio de igualdad de armas, que forma parte integrante del principio de la tutela judicial efec-*

**“El correlato del principio de buena administración sería el principio de buena jurisdicción”**



*tiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, consagrado en la citada disposición, toda vez que es un corolario, al igual que el principio de contradicción, del propio concepto de proceso equitativo, implica la obligación de ofrecer a cada una de las partes una oportunidad razonable de formular sus pretensiones, incluyendo la aportación de pruebas, en condiciones que no coloquen a una de ellas en una situación de manifiesta desventaja en relación con la parte contraria (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de octubre de 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, apartado 61 y jurisprudencia citada)»*

**“El Principio de Buena Administración tiene valor por su enunciado genérico para cubrir supuestos lesivos de la equidad o justicia del caso, o vulneraciones de plazos o formas que perjudican de forma exasperante y real. Sin embargo, dicho principio debe operar de forma excepcional, como válvula de seguridad y no como ley no escrita, que desplaza normas y jurisprudencias”**

## IV. A MODO DE CONCLUSIONES CRITICAS

**PRIMERA.** El Principio de Buena Administración tiene valor por su enunciado genérico para cubrir supuestos lesivos de la equidad o justicia del caso, o vulneraciones de plazos o formas que perjudican de forma exasperante y real. Sin embargo, dicho principio debe operar de forma excepcional, como válvula de seguridad y no como ley no escrita, que desplaza normas y jurisprudencias.

**SEGUNDA.** Existen infinidad de principios generales de efecto equivalente a la buena administración: Buena fe, Abuso de derecho, proporcionalidad, no obtener beneficio de la torpeza, igualdad, pro actione, etcétera.

**TERCERA.** Se replantea la clásica división de poderes, pues el principio de buena administración supone reconocer una fuerza expansiva jurisdiccional de la doctrina emitida a su amparo que se adentra innovando, completando o corrigiendo normas. La necesidad de corregir al mal legislador no debe comportar sustituir al legislador por la jurisdicción.

**CUARTA.** Cabe preguntarse si podría alguna vez formularse por los tribunales el “principio de interdicción del mal administrado” esto es, aplicarlo para rechazar actuaciones de particulares con mala fe, enredo, abuso o similares.

**QUINTA.** La letra del “principio de buena administración” es espléndida, pero requiere ponerle “buena música” en la jurisprudencia, y para eso es imprescindible recibirlo en sus justos términos, evitando distorsiones, excesos aplicativos y el “ruido jurídico”. Debemos evitar que la dulce sinfonía anunciada del “Principio de Buena Administración” se convierta en “el concierto de San Ovidio” de la obra de teatro del gran Buero Vallejo.



# Las evaluaciones ambientales como instrumento de prevención y garantía de la protección del medio ambiente

Especial referencia a los efectos sinérgicos

**Raquel Casas Santomé**

Magistrada de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Vigo. Plaza nº 1

## 1. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL COMO MANIFESTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN

La política ambiental española se fundamenta en los principios de prevención y precaución consagrados por el Derecho de la Unión Europea. Ambos responden a

una idea esencial: la protección eficaz del medio ambiente exige evitar que los daños lleguen a producirse, especialmente cuando estos pueden resultar irreversibles o de muy difícil reparación, en lugar de limitarse a corregir sus consecuencias una vez materializadas.

Sin embargo, la protección ambiental debe coexistir con otras necesidades públicas

y privadas igualmente legítimas, como el desarrollo económico, la producción energética, la implantación de infraestructuras o la ejecución de proyectos industriales. Muchas de estas actuaciones son potencialmente susceptibles de generar impactos sobre el entorno, por lo que resulta necesario establecer mecanismos que permitan compatibilizar su ejecución con la conservación de los recursos naturales.

A esta finalidad responde la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que regula tanto la evaluación ambiental estratégica (EAE) como la evaluación de impacto ambiental (EIA), incorporando al ordenamiento jurídico español las exigencias derivadas de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

La Ley establece como objetivo garantizar en todo el territorio nacional un elevado nivel de protección ambiental mediante la integración de las consideraciones ecológicas en los procesos de toma de decisiones. Para ello, articula cuatro finalidades fundamentales: la incorporación de los aspectos ambientales en la elaboración y aprobación de planes, programas y proyectos; el análisis y selección de alternativas ambientalmente viables; la adopción de medidas preventivas, correctoras y compensatorias; y el establecimiento de mecanismos de vigilancia, seguimiento y control.

La obligación esencial que impone la norma consiste en someter a una adecuada evaluación ambiental todo plan, programa o proyecto susceptible de producir efectos significativos sobre el medio ambiente antes de su aprobación o autorización. De este modo, la evaluación ambiental se configura como un auténtico instrumento preventivo destinado a anticipar riesgos y evitar daños irreparables.

## 2. EL CONTENIDO MÍNIMO DE LAS EVALUACIONES AMBIENTALES

Con el fin de garantizar la eficacia preventiva de estos procedimientos, tanto la normativa europea como la legislación española establecen un contenido mínimo obligatorio para los estudios de impacto ambiental.

La Directiva 2011/92/UE exige que la evaluación identifique, describa y valore adecuadamente los efectos significativos directos e indirectos del proyecto sobre la población y la salud humana, la biodiversidad, el suelo, el agua, el aire, el clima, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y las interacciones existentes entre todos estos factores.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 21/2013 dispone que el estudio de impacto ambiental deberá contener, entre otros extremos, una descripción detallada del proyecto, un análisis de las alternativas razonables consideradas —incluida la denominada alternativa cero o de no ejecución—, la identificación y valoración de los efectos ambientales previsibles, el análisis de la vulnerabilidad frente a accidentes graves y catástrofes, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias, el programa de vigilancia ambiental y un resumen no técnico accesible para la ciudadanía.

La jurisprudencia ha subrayado la importancia de todos estos elementos. Particularmente relevante resulta la exigencia de analizar alternativas razonables de localización o ejecución del proyecto. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 263/2017, de 16 de febrero, declaró la nulidad de una evaluación ambiental al haberse autorizado una planta de tratamiento de residuos peligrosos sin valorar emplazamientos alternativos, destacando que la elección de la ubicación debe resultar de una comparación efectiva de sus consecuencias ambientales.

No obstante, entre todos los contenidos exigidos legalmente, uno de los que ha adquirido mayor relevancia en los últimos años es el relativo a la identificación y valoración de los efectos acumulativos y sinérgicos de los proyectos.

### 3. LOS EFECTOS SINÉRGICOS EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

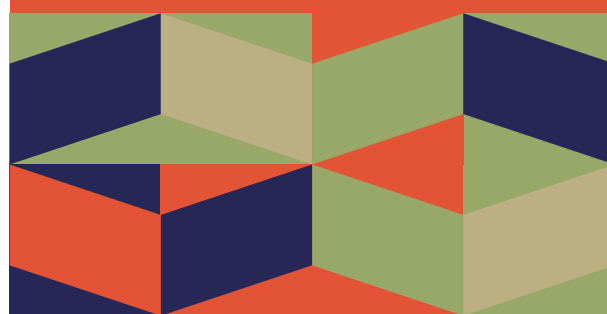
#### 3.1. Concepto y relevancia

La Ley 21/2013 define el efecto sinérgico como aquel que se produce cuando «el efecto conjunto de varios agentes supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales».

Desde una perspectiva técnica, los efectos sinérgicos aparecen cuando diversos impactos ambientales interactúan entre sí generando consecuencias nuevas o de mayor intensidad que las que producirían de forma aislada. Se diferencian así de los efectos acumulativos, que consisten simplemente en la suma de impactos producidos en el tiempo o en el espacio.

La importancia de este concepto radica en que numerosos proyectos presentan impactos individualmente moderados o aparentemente asumibles, pero cuya interacción puede provocar alteraciones sustanciales del medio ambiente.

Un ejemplo ilustrativo sería el de una obra ejecutada en las proximidades de un río. El incremento de ruido, la eliminación de vegetación de ribera y el aumento de sedimentos en el agua pueden constituir impactos relativamente limitados si se analizan por separado. Sin embargo, la interacción entre todos ellos puede desencadenar fenómenos más complejos, como la pérdida de biodiversidad, la reducción de la oxigenación del agua, la alteración de los ciclos reproducti-



**“[...] la evaluación ambiental moderna no puede limitarse a estudiar cada impacto de forma aislada, sino que debe analizar el comportamiento conjunto de todos los factores concurrentes”**

vos de las especies piscícolas o la degradación acelerada del ecosistema fluvial.

Precisamente por ello, la evaluación ambiental moderna no puede limitarse a estudiar cada impacto de forma aislada, sino que debe analizar el comportamiento conjunto de todos los factores concurrentes.

#### 3.2. Tipología de los efectos sinérgicos

El análisis de efectos sinérgicos suele proyectarse sobre diversas dimensiones.

En primer lugar, debe examinarse la interacción entre impactos ambientales producidos por el propio proyecto. Así, la pérdida de vegetación puede generar procesos erosivos que, a su vez, incrementen la turbidez de las aguas y terminen afectando a la fauna acuática.

En segundo lugar, resulta imprescindible valorar las interacciones con otros proyec-

tos o actividades existentes en el entorno. Carreteras, instalaciones industriales, líneas eléctricas, puertos, urbanizaciones o parques eólicos pueden producir conjuntamente efectos ambientales significativamente superiores a los generados por cada actuación individualmente considerada.

En tercer lugar, la dimensión temporal adquiere especial relevancia. Existen efectos sinérgicos que solo se manifiestan tras años de funcionamiento o durante determinadas épocas del año, lo que obliga a realizar proyecciones complejas sobre la evolución futura del medio.

Finalmente, la sensibilidad del ecosistema receptor constituye un factor determinante. Los impactos pueden amplificarse considerablemente cuando se desarrollan en espacios ecológicamente frágiles o sometidos ya a elevados niveles de presión ambiental.

## 4. LA CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL DEBER DE ANALIZAR LOS EFECTOS SINÉRGICOS

La jurisprudencia española ha desarrollado de forma intensa la exigencia de analizar adecuadamente los efectos sinérgicos dentro de los procedimientos de evaluación ambiental, llegando incluso a declarar la nulidad de autorizaciones administrativas cuando dicho análisis resulta insuficiente o inexistente.

### 4.1. La planta regasificadora del Puerto de Granadilla

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 345/2018, de 5 de marzo, constituye uno de los pronunciamientos más relevantes en esta materia. El Tribunal anuló la autorización de una planta de gas al con-

siderar que la declaración de impacto ambiental omitía el estudio de los riesgos acumulativos y sinérgicos derivados de su proximidad a una central térmica y a otras instalaciones industriales presentes en el Puerto de Granadilla.

La resolución destacó que diversos organismos sectoriales habían advertido durante la tramitación de la necesidad de evaluar conjuntamente los efectos de todas las actividades industriales existentes o previstas en la zona, tanto en condiciones normales de funcionamiento como en escenarios accidentales.

### 4.2. La fragmentación artificial de parques eólicos

Otro importante bloque jurisprudencial se refiere a la práctica consistente en dividir artificialmente proyectos unitarios en varios expedientes independientes con la finalidad de simplificar su tramitación o reducir las exigencias ambientales.

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 565/2017, de 30 de marzo, confirmó la nulidad de las autorizaciones correspondientes a los parques eólicos Cabeza Gorda I y Cabeza Gorda II. Aunque formalmente se trataba de dos proyectos diferenciados, el Tribunal concluyó que ambos constituían en realidad una única instalación fragmentada artificialmente.

La sentencia considera que esta división impedía valorar adecuadamente el impacto conjunto del proyecto y calificó la actuación como un supuesto de fraude de ley, al evitar la aplicación de exigencias ambientales más rigurosas.

En la misma línea, las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de abril y 5 de mayo de 2017 insistieron en que cuando varios parques eólicos comparten infraestructuras de evacuación eléctrica deben evaluarse con-

juntamente todos los efectos ambientales derivados tanto de los parques como de las líneas eléctricas, subestaciones, accesos y demás instalaciones asociadas.

### 4.3. La jurisprudencia reciente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia

La litigiosidad generada por la expansión de la energía eólica en Galicia ha propiciado un importante desarrollo jurisprudencial sobre esta materia.

Especial relevancia presenta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 368/2025, relativa al parque eólico A Ruña III. La resolución recuerda la consolidada doctrina según la cual existe fragmentación artificiosa cuando los distintos elementos de una instalación eólica forman parte de una realidad técnica y funcional única que debe evaluarse de manera conjunta.

El tribunal destaca que los accesos, aerogeneradores, centros de transformación y líneas de evacuación deben contemplarse desde una perspectiva unitaria, pues cualquier análi-

sis fragmentado puede ocultar los verdaderos efectos ambientales del proyecto.

Asimismo, la jurisprudencia gallega ha considerado insuficiente estudiar cada parque eólico de forma aislada cuando no se valoran adecuadamente cuestiones como las infraestructuras comunes, los impactos sobre la avifauna, los efectos barrera sobre el territorio, la fragmentación de hábitats o la presión paisajística acumulada.

### 4.4. Los riesgos tecnológicos y la proximidad entre instalaciones peligrosas

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 233/2026, de 27 de febrero, ha ampliado esta doctrina al ámbito de los riesgos industriales derivados de sustancias peligrosas. El Alto Tribunal afirma que la determinación de las distancias de seguridad entre instalaciones potencialmente peligrosas exige valorar los efectos acumulativos y sinérgicos que puedan producirse sobre la salud humana, los bienes y el medio ambiente.

De este modo, la evaluación ambiental no solo debe atender a los impactos ordinarios de una instalación, sino también a los riesgos derivados de su interacción con otras actividades próximas.

### 4.5. La tutela cautelar y los efectos sinérgicos

La importancia de esta cuestión se ha proyectado igualmente al ámbito de las medidas cautelares.

Especialmente significativo resulta el Auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia el 2 de abril de 2025, mediante la que se suspendió cautelarmente la autorización del parque eólico de Moeche. El tribunal apreció indicios suficientes de

**“La evaluación ambiental no solo debe atender a los impactos ordinarios de una instalación, sino también a los riesgos derivados de su interacción con otras actividades próximas”**

insuficiencia en el análisis de los efectos sinérgicos derivados de su coexistencia con otros parques próximos que compartían infraestructuras de evacuación.

La Sala destacó que la evaluación ambiental únicamente había analizado las repercusiones paisajísticas conjuntas, omitiendo otras posibles afecciones ambientales. Esta carencia adquiriría especial relevancia al encontrarse el proyecto en un entorno con más de dos mil aerogeneradores operativos dentro de un radio de veinte kilómetros.

Partiendo de estas circunstancias, el tribunal concluyó que la ejecución del proyecto podía generar efectos irreversibles o de difícil reversibilidad sobre el medio ambiente, justificando así la adopción de la medida cautelar.

## 5. CONCLUSIONES

La evaluación ambiental constituye uno de los instrumentos esenciales para la efectividad de los principios de prevención y precaución que inspiran el Derecho ambiental contemporáneo. Su finalidad no consiste únicamente en identificar impactos aislados, sino en comprender de forma integral cómo interactúan los distintos factores ambientales afectados por un proyecto.

Dentro de este contexto, el análisis de los efectos sinérgicos ha adquirido una importancia creciente tanto en la legislación como en la jurisprudencia. Los tribunales han reiterado que una evaluación ambiental que ignore las interacciones entre proyectos o que analice de forma fragmentada actuaciones materialmente unitarias incumple la función preventiva que justifica la existencia misma de estos procedimientos.

La tendencia jurisprudencial actual muestra una exigencia cada vez mayor de estudios ambientales rigurosos, completos e integrados, especialmente en sectores caracterizados por una elevada concentración de infraestructuras, como el energético. En definitiva, la adecuada consideración de los efectos sinérgicos se ha convertido en una condición indispensable para garantizar que las decisiones administrativas respeten el principio de desarrollo sostenible y aseguren una protección efectiva del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

**“La adecuada consideración de los efectos sinérgicos se ha convertido en una condición indispensable para garantizar que las decisiones administrativas respeten el principio de desarrollo sostenible y aseguren una protección efectiva del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”**



# Últimas aportaciones del Tribunal Supremo sobre medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo

**José Luis Quesada Varea**

Magistrado de a Sala III del Tribunal Supremo

La Sala Tercera del Tribunal Supremo mantiene una visión muy particular sobre el alcance de las medidas cautelares, visión que se fundamenta, entre otras cosas, en una normativa un tanto deficiente.

Enfocaré esta cuestión sobre este esquema: cuándo pueden adoptarse las medidas cautelares en el proceso y cuándo finalizan. Por último, haré referencia a un importante cambio de criterio del Tribunal Supremo en esta materia.

## Comienzo de las medidas cautelares

### Regla general

La regla general es que las medidas cautelares pueden adoptarse en cualquier momento del proceso. Es decir, una vez iniciado, en cualquier momento de cualquiera de sus instancias:

El artículo 129 LJCA establece: «1. Los interesados podrán solicitar en cualquier estado

del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia».

Si entendemos que el proceso judicial comprende tanto la primera como las sucesivas instancias (apelación y casación), entonces las medidas pueden pedirse desde la interposición del recurso contencioso-administrativo hasta que recaiga sentencia firme. Esta previsión parece ser coherente con la finalidad de la tutela cautelar: si la medida cautelar está destinada a impedir que la demora en dictar sentencia pueda hacer perder su finalidad al recurso, entonces lo lógico es que dure hasta que se dicte la sentencia que ponga término al proceso, es decir, que sea firme.

Sin embargo, la regulación choca con el Derecho procesal civil.

El artículo 730.4 LEC dispone que «Con posterioridad a la presentación de la demanda o pendiente recurso sólo podrá solicitarse la adopción de medidas cautelares cuando la petición se base en hechos y circunstancias que justifiquen la solicitud en esos momentos».

La regulación del proceso civil parece más adecuada, pues las circunstancias que abonan la petición de una medida cautelar (el aseguramiento del resultado del proceso) concurre ya en su inicio. No tiene sentido pedirla después salvo que se produzca una modificación de la situación de hecho que justifique la demora en solicitarlas.

### Reglas especiales

#### 1.- Vía de hecho o inactividad de la Administración

En los casos de vía de hecho o inactividad de la Administración, la tutela cautelar tiene una muy importante especialidad, según el artículo 136 LJCA.

En primer lugar, también pueden solicitarse antes de la interposición del recurso.

Y, en segundo lugar, su concesión no queda sometida a la norma básica del artículo 130: la necesidad de ponderar los intereses en juego y el peligro de demora, pudiendo denegarse cuando de ella pueda seguirse una perturbación grave de los intereses generales o de tercero. Por el contrario, para el 136 LJCA la medida debe ser adoptada como regla general, y solo con dos excepciones: primero, que «con evidencia» el Juez aprecie que no se dan las situaciones de vía de hecho o inactividad y, segundo, que aprecie que la medida ocasiona una perturbación grave de los intereses generales o de tercero.

Esta disposición es bastante perturbadora, pues en el momento de iniciar el proceso, y antes más aún, resulta muy difícil contar con los elementos necesarios para que se observe «con evidencia» que no hay vía de hecho o inactividad. En segundo lugar, genera el riesgo de que la petición del recurrente se ampare en una vía de hecho o inactividad que luego con la interposición del recurso o con la demanda se revela inexistente.

#### 2.- Recurso directo contra disposiciones generales

El artículo 129.2 LJCA limita el momento en que pueden solicitarse las medidas cautelares en los recursos directos, pues dispone que «la petición deberá efectuarse en el escrito de interposición o en el de demanda».

La elección entre ambos actos (la interposición o la demanda) parece ampararse en el artículo 45.5 LJCA, el cual dispone que el recurso dirigido contra una disposición general, además de con el escrito de interposición, «podrá iniciarse también mediante demanda». Por esta causa, la jurisprudencia ha venido afirmando que en las impugnaciones contra disposiciones generales la pretensión cautelar ha de formularse necesariamente en el primer escrito que presente la recurrente: el de interposición o el de demanda.

Esta interpretación presenta dos objeciones:

*Primero; el artículo 45.5 permite iniciar con demanda no solo los recursos contra disposiciones generales, sino también contra los actos, inactividad o vía de hecho en que no existan terceros interesados. Y obviamente, en estos últimos casos no rige la limitación que aprecia el Tribunal Supremo.*

*Segundo; una interpretación opuesta a la letra de la ley puede vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, pues el litigante puede obrar confiado en una interpretación literal del artículo 129.2 y, después de interponer el recurso, solicitar la medida cautelar en la demanda, con la consiguiente inadmisión.*

### 3.- Durante los recursos

Es notable la diferencia entre la LEC y a LJCA en esta materia.

El artículo 723 LEC atribuye la competencia para adoptar las medidas al Tribunal de primera instancia, al de segunda instancia y al de casación, dependiendo de la fase en que se encuentra el proceso.

En nuestro caso, aunque la ley permite la adopción de medidas «en cualquier momento del proceso», solo tiene en cuenta la primera instancia, incluso una vez interpuesto el recurso de apelación (artículo 83 LJCA). La jurisprudencia tradicional venía imposibilitando la petición de medidas cautelares en la segunda instancia y en casación, pues consideraba que una vez dictada sentencia en primera instancia no cabe una medida cautelar y sí exclusivamente la ejecución provisional de la sentencia, que correspondía al Juez de primera instancia. Si la sentencia era desestimatoria, no cabía ejecución ninguna.

En el acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Tercera de 26 de diciembre de

2025 se hace referencia a esta tesis, que se mantiene. Sin embargo, y de forma contradictoria, el Pleno entra a estudiar quién es el órgano competente para resolver la petición de medidas cautelares o cautelarísimas que se planteen en casación, ya que denegar de raíz la posibilidad de solicitarlas puede vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Entonces, ¿cuál es el órgano competente para conocer de las medidas pedidas mientras se tramita la casación?

El Tribunal Supremo considera que el órgano competente es el órgano de primera instancia que conoció del recurso contencioso-administrativo. Se basa para ello en lo siguiente:

**“La jurisprudencia tradicional venía imposibilitando la petición de medidas cautelares en la segunda instancia y en casación, pues consideraba que una vez dictada sentencia en primera instancia no cabe una medida cautelar y sí exclusivamente la ejecución provisional de la sentencia, que correspondía al Juez de primera instancia”**

*1º.- El artículo 132.1 LJCA establece que las medidas cautelares podrán ser modificadas o revocadas durante el curso del procedimiento si cambiaran las circunstancias en virtud de la cuales se hubieran adoptado, y, según el TS, es el tribunal de instancia quien conoce las circunstancias concurrentes para apreciar si se han modificado o no.*

Pero esta solución no se puede aplicar al caso de que las medidas sean solicitadas por vez primera durante el recurso de casación. Además, ¿por qué no puede el Tribunal Supremo, examinando los autos, comprobar si han variado o no las circunstancias?

*2º.- Si el Tribunal Supremo adopta la medida cautelar en el recurso en que ha sido dictada sentencia desestimatoria, entonces supondría suspender la ejecutividad de un acto administrativo cuando no hay previsión legal para ello, dado que no hay norma que autorice a un tribunal ad quem a suspender la sentencia recurrida. Por el contrario la LJCA, en el artículo 83, sí autoriza al Juez unipersonal a adoptar medidas cautelares aunque se haya interpuesto recurso de apelación.*

Pero la medida cautelar no supone suspender la ejecución de la sentencia, sino, en su caso, que se paralice la ejecución del acto administrativo recurrido. El expreso reconocimiento de la competencia del juez unipersonal de adoptar medidas cautelares aun cuando se haya interpuesto el recurso de apelación, no le atribuye también esa competencia cuando el recurso pendiente es el de casación.

*3º.- La última razón es la caracterización del Tribunal Supremo como un Tribunal de Derecho y no de hecho.*

Esto presupone que las medidas cautelares tienen un aspecto exclusivamente fáctico, cuando la valoración de sus requisitos tiene una innegable faceta jurídica. Además, el

Tribunal Supremo conoce en casación sobre hechos en determinadas circunstancias excepcionales, y, en todo caso, la aplicación de una norma en un caso concreto siempre exige un juicio sobre los hechos.

Tengo que decir que es un poco llamativo que solo sea la Sala Tercera del Tribunal Supremo el órgano que se niegue a resolver sobre las medidas cautelares cuando ninguna otra Sala ha rehusado esta competencia y tanto en el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional como en los recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se resuelve en materia cautelar.

Remitir las actuaciones al Juez de primera instancia para que resuelva cuando el asunto está en casación, imprime una dilación no muy compatible con la tutela cautelar y cautelarísima.

## Quando acaban las medidas cautelares

Aquí se plantea el mayor problema

Es notable la diferencia entre la LEC y a LJCA en esta materia.

En el proceso civil, el artículo 744 LEC prevé el alzamiento de la medida tras recaer sentencia desestimatoria de la demanda (sentencia absolutoria del demandado, dice), tanto en primera como en segunda instancia. Para que subsista la medida es preciso que así lo solicite el actor y sea oído el demandado.

En nuestro proceso, la medida cautelar permanece hasta que recaiga sentencia firme. Y son sentencias firmes según el artículo 207.2 LEC «aquéllas contra las que no cabe recurso alguno bien por no preverlo la ley, bien porque, estando previsto, ha transcurrido el plazo legalmente fijado sin que ninguna de las partes lo haya presentado».



**“[...] cuando se ha dictado sentencia por el Tribunal de instancia la medida cautelar finaliza, por lo que carecen de objeto los recursos que eventualmente pudieran plantearse contra el auto acordando o rechazando la tutela cautelar”**

Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha interpretado de otra manera el concepto de «sentencia firme», equiparándolo al de «sentencia definitiva», esto es, a las sentencias «que ponen fin a la primera instancia y las que decidan los recursos interpuestos frente a ellas», según las define el mismo artículo de la LEC.

Por tanto, el Tribunal Supremo, como ya hemos visto, dice que tras la sentencia de primera instancia solo cabe la ejecución provisional, lo que significa que cuando se ha dictado sentencia por el Tribunal de instancia la medida cautelar finaliza, por lo que carecen de objeto los recursos que eventualmente pudieran plantearse contra el auto acordando o rechazando la tutela cautelar.

No obstante, el Tribunal Supremo diferencia entre las situaciones en que haya sido desestimado o estimado, total o parcialmente, el recurso en la primera instancia. Si es desestimado, no tiene sentido acordar la ejecución provisional de la sentencia,

puesto que la sentencia es mero declarativa de la conformidad a Derecho del acto administrativo impugnado, y las sentencias declarativas no son ejecutables. Si es estimatoria, sí puede solicitarse la ejecución provisional en cualquier estado del proceso, y prueba de ello es lo dispuesto en el artículo 91 LJCA, el cual dice que «1. La preparación del recurso de casación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida», y, después, que «cuando se tenga por preparado un recurso de casación, el Letrado de la Administración de Justicia dejará testimonio bastante de los autos y de la resolución recurrida a los efectos previstos en este artículo».

Sin duda, esta última previsión normativa no abona el parecer del Tribunal Supremo. Debemos fijarnos en que cuando fue promulgada en el año 1998 no existían los medios electrónicos actuales, y no podía obligarse a los Juzgados ni a los Tribunales Superiores que, ante la interposición de un recurso de casación, se dedicaran a sacar testimonio de todas las actuaciones en previsión de que la parte favorecida con la sentencia pidiera en un futuro la ejecución provisional. Creo que el precepto se refiere al caso de que se haya pedido en efecto la ejecución provisional antes de remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, y para que no se dilate la remisión exige que se conserven los testimonios necesarios para decidir sobre ella y en su caso llevarla a cabo.

La tesis jurisprudencial presenta otros problemas. Por un lado, salta a la vista que la ejecución de una sentencia no es igual a una medida cautelar. El recurrente puede estar interesado simplemente en que esté asegurado el resultado favorable del proceso, pero no la ejecución anticipada de su derecho, pues si después la sentencia es revocada en segunda instancia o en casación, puede encontrarse ante un panorama mucho más perjudicial. Se me ocurre el caso de la impugnación de una licencia urbanística porque invade el terreno propie-

dad de un tercero. Éste se conforma con que el nuevo edificio no invada su propiedad y, por tanto, que cautelarmente se paralice una parte de la obra. Pero no desea ni la paralización total de la obra ni, por supuesto, la demolición a que podría conducir la anulación de la licencia. Y esto porque si en vía de recurso se desestima su pretensión, tendrá que cargar con una indemnización muy superior a la que provocaría la paralización parcial de la construcción.

Pero es más, la exposición de motivos de la LEC se preocupa por diferenciar la tutela cautelar y la ejecución provisional. Dice así: «Se trata de instituciones, ambas, que, siendo distintas, entrañan riesgos de error, pero riesgos de error parejos y que pueden y deben asumirse en aras de la efectividad de la tutela judicial y de la necesaria protección del crédito. La ejecución forzosa provisional no es, por supuesto, ninguna medida cautelar y supone, de ordinario, efectos de más fuerza e intensidad que los propios de las medidas cautelares. Pero en un caso, además de una razonable oposición, existe una sentencia precedida de un proceso con todas las garantías y, en el otro, sólo el “humo de buen derecho”».

Ciertamente, no hay mejor prueba del «*fumus boni iuris*» que una sentencia estimatoria. Pero nuestra ley se propone que las medidas sigan hasta «sentencia firme» y no se modifiquen por los avances del proceso. Establece el artículo 132.2: «No podrán modificarse o revocarse las medidas cautelares en razón de los distintos avances que se vayan haciendo durante el proceso respecto al análisis de las cuestiones formales o de fondo que configuran el debate, y, tampoco, en razón de la modificación de los criterios de valoración que el Juez o Tribunal aplicó a los hechos al decidir el incidente cautelar». Solo pueden ser modificadas o revocadas por el cambio de las circunstancias en virtud de las cuales se hubieran adoptado, entre las que caben tanto las circunstancias extraprocerales como las procesales.

Tampoco hay completa seguridad en que una sentencia desestimatoria sea inejecutable. El artículo 521.1 LEC establece que «No se despachará ejecución de las sentencias meramente declarativas ni de las constitutivas», lo que significa que esas sentencias no originan el proceso o fase de ejecución, pero no que no puedan ejecutarse en cierta medida, por ejemplo, mediante la inscripción de la declaración en los registros oficiales que corresponda. A esta eventualidad se refiere el mismo artículo 521 y constituye lo que los autores denominan «ejecución impropia».

Pero, en todo caso, una vez desestimado el recurso contencioso administrativo y declarado que un acto administrativo es conforme a Derecho por un órgano de la jurisdicción, su ejecución no puede dejarse tan solo en manos de la Administración, aunque tenga competencia para ello. Puede haber terceros interesados en la ejecución, y más aun cuando se trata de materias en las que rige la acción pública. Pongamos el ejemplo de una medida de protección del medio ambiente cuya impugnación judicial fracasa, pero luego la Administración no la ejecuta. Sin duda, puede haber terceros interesados en que esa sentencia se lleve a término sin necesidad de iniciar un nuevo proceso contencioso. De hecho, existen sentencias del propio Tribunal Supremo que así lo reconocen.

Y, para finalizar, no creo que sea coherente acudir indistintamente a las normas procesales civiles y de la jurisdicción contencioso-administrativa para defender una tesis en concreto.

## Cambio de criterio jurisprudencial

Como he dicho, el Tribunal Supremo considera que tras la sentencia en primera instancia carece de sentido pronunciarse sobre las medidas cautelares, por lo que los recursos de apelación o casación contra los autos denegando u otorgando las medidas

perdían su objeto en el mismo momento en que se dictaba sentencia por el órgano de primera instancia.

Lógicamente, las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia nos acogíamos a esta doctrina con entusiasmo. Cuando nos llegaba un recurso de apelación contra un auto dictado en la pieza de medidas cautelares, lo primero que hacíamos era comprobar si el Juzgado ya había dictado o no sentencia para ver si podíamos librarnos de resolver el recurso.

Sin embargo, en la STS 331/2026, de 18 de marzo (rec. 6215/2024), se ha cambiado esta doctrina.

Se trataba de la expulsión de un extranjero por estancia irregular. Ante el Juzgado, el recurrente había solicitado la medida cautelar de suspensión de la expulsión, que fue denegada por auto. Éste fue recurrido en apelación y durante la tramitación del recurso de apelación recayó sentencia desestimatoria en primera instancia. La Sala del Tribunal Superior, en sentido opuesto a la jurisprudencia, resolvió sobre la medida cautelar, otorgándola. En su sentencia, la Sala decía conocer la doctrina jurisprudencial y no hallarse de acuerdo con ella.

Contra esta sentencia del Tribunal Superior, el Abogado del Estado preparó recurso de casación, que fue admitido con el fin de dar respuesta a esta cuestión: Cuando en el recurso contencioso-administrativo ha recaído sentencia ¿carece de sentido acordar una medida cautelar o revisar su procedencia porque se ha producido la desaparición sobrevenida del objeto de los recursos de apelación/casación que se hubieran formulado frente a las resoluciones recaídas en el incidente cautelar?

El Tribunal Supremo respondió de este modo: «El recurso de apelación contra un auto desestimatorio de una petición de medidas cautelares no pierde su objeto por haberse dictado sentencia desestimatoria en el recurso contencioso-administrativo, debiendo resolverse dicho recurso de apelación por la correspondiente Sala de lo Contencioso-Administrativo en tanto no haya adquirido firmeza la sentencia del Juzgado.

Supongo que, con esta doctrina, tampoco podrá decirse que pierdan su objeto los recursos de casación contra las medidas cautelares cuando ha sido dictada sentencia en primera o en segunda instancia.

Habrà que esperar que se plantee el caso.

Accede a nuestros números de contencioso a través de la web

