



Asociación de
Magistrados
Especialistas
del

orden
jurisdiccional
Contencioso
Administrativo

Congreso
Valencia
3 y 4 de
octubre de
2024

Día 3 de octubre

Acto de apertura

Don Carlos Mazón Guixot

Presidente de la Generalitat de
Valencia

Doña Pilar de la Oliva Marrades

Presidenta del TSJ de la
Comunidad Valenciana

Don Manuel Baeza Díaz-Portales

Presidente de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del
TSJ de la Comunidad Valenciana

Ponencias

**Problemática actual de la
responsabilidad
patrimonial y retos que
plantea**

**Ponencia de la Especialista Doña
Ana Isabel Martín Valero,**
Magistrada de la Sala de lo
Contencioso Administrativo de la
Audiencia Nacional.

Título de la ponencia:

*El ejercicio de la acción de
responsabilidad patrimonial
derivada de la anulación de actos
o disposiciones administrativos*

Tras una breve
introducción, aborda la ponente
un profuso estudio de la
normativa aplicable, el plazo de
ejercicio de la acción y su
cómputo. Se analiza la casuística
sobre el cómputo del plazo a tenor
de la jurisprudencia reciente; con
referencia, por ejemplo, al Auto
del Tribunal Supremo de 3 de abril

de 2024 (rec. 7258/2023) que admite el recurso de casación respecto de la cuestión relativa a *“Determinar la aplicación del plazo prescriptivo establecido en el art. 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en los supuestos de anulación por sentencia de procesos selectivos de funcionarios que conllevan la anulación del nombramiento como funcionario, en relación con los daños que dicha anulación y la consiguiente pérdida de la condición de funcionario se puedan producir, cuando el funcionario siga prestando servicios”*.

Asimismo, se refiere al plazo de prescripción en los supuestos de anulación de licencias que implican demolición de lo construido. Dedicando un apartado al supuesto en el que el reclamante no ha sido parte en el proceso previo en el que se declaró la anulación con cita de la STS, Sala Tercera, de 20 de julio de 2015 (rec. 1369/2015).

Analizando, también, la anulación del acto de concesión de subvención y el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de la anulación judicial

de un acto de concesión de subvención.

Afirma la ponente que entre los requisitos para que concurra responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos cobra especial relevancia la “antijuridicidad del daño”, analizando el concepto y realizando un estudio detallado de la doctrina del “margen de discrecionalidad” o “margen de tolerancia”.

Visita al Tribunal de las Aguas de Valencia

3 octubre

Sesión en el Tribunal de las Aguas de Valencia

EL TRIBUNAL DE LAS AGUAS DE VALENCIA: PINCELADAS HISTÓRICAS Y CLAVES JURÍDICAS

*Notas aportadas por el relator Don
Fernando Barcia.*

Los días tres y cuatro de octubre de dos mil veinticuatro, en la ciudad de Valencia se celebró el Congreso de Magistrados Especialistas de lo Contencioso Administrativo, donde se tuvo ocasión de abordar una ponencia específica sobre la conformación histórica y jurídica del Tribunal de las Aguas de Valencia, expuesta por **don Alfonso Pastor Madalena**, en calidad de Secretario letrado de acequias de Favara, Quart y Chirivella, siendo moderadora nuestra compañera **doña Estefanía Pastor Delás**, Magistrada Especialista ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

Sin perjuicio de poner a su disposición dicha ponencia completa, podemos resumir la misma en sus líneas maestras. En primer término, nos expone como el origen histórico del Tribunal de las Aguas no es pacífico, coexisten diversas tesis, unas de origen romano (teniendo en cuenta el nombre de las acequias) y otras árabe (por el hecho de reunirse a la puerta de la Catedral, allí se alzaba entonces la Mezquita mayor, o el hecho de reunirse los jueves, sábado en el calendario religioso musulmán), en todo caso, se hace un repaso por los monarcas cristianos medievales y los sucesivos fueros, privilegios y ordenanzas dictadas desde el rey Jaime I.

Por otra parte, se analiza el devenir de las normas procesales históricas más relevantes, desde la edad media hasta el actual estado constitucional de nuestros días, resaltando el artículo 125 de nuestra Carta Magna, el artículo 19 de la LOPJ 6/1985 y la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de julio de 2004, que confirman su naturaleza jurisdiccional y su incardinación institucional.

Esta exposición se completa con una ponencia adicional

elaborada por **doña Estefanía Pastor**, quien nos recuerda como el Tribunal de las Aguas de Valencia es patrimonio inmaterial de la humanidad desde el treinta de septiembre de 2009. Igualmente realiza un repaso sobre el origen y desarrollo histórico del tribunal, para pasar posteriormente a realizar un estudio jurídico sobre esta institución, desde el marco constitucional, normativa estatutaria valenciana, la legislación de aguas y su peculiar ordenación procesal abordando su organización y el proceso en todas sus fases: instrucción, enjuiciamiento, sentencia y ejecución. Nos advierte como uno de los efectos más inmediatos de que los tribunales consuetudinarios que nos ocupan sean administración de justicia y, por tanto, ejerzan potestad jurisdiccional es que sus resoluciones serán irrevocables y tendrán efecto de cosa juzgada, a diferencia de lo que ocurre con las decisiones administrativas que son provisionales o interinas.

Para terminar este resumen introductorio, debemos recordar la intervención de **don Francisco Almenar Cubells**, Presidente del Tribunal de las Aguas de Valencia,

al cabo de la conferencia celebrada sobre el origen histórico del citado Tribunal en el Congreso de Magistrados Especialistas de lo Contencioso Administrativo:

DIALOGO ENTRE PARTICIPANTES

Primera pregunta de la moderadora D^a. Estefanía Pastor Delás: ¿Cuáles son las causas por las cuales no hay mujeres en la composición del Tribunal de las Aguas?

Respuesta del Presidente: desde el punto de vista normativo, no existe ninguna disposición discriminatoria, en especial, por parte de su reglamento interno de funcionamiento. Esta situación (de ausencia de mujeres), se produce por la sencilla razón de que las mismas no presentan su candidatura para formar parte del mismo, el último supuesto que recuerda data de mil novecientos noventa y seis, siendo la propia interesada quien de modo voluntario retiro su solicitud.

Por una abogada del público asistente, se expuso a mayores, como esta ausencia de representatividad está condicionada por la dinámica del

riego de los cultivos, donde en muchas ocasiones es preciso regar de noche, con el consiguiente riesgo inherente a ello, en definitiva, condiciones de trabajo que desmotivan la participación femenina y su propio protagonismo. No obstante, no hay que perder la esperanza, por cuanto actualmente con los fondos Next Generation, se está estimulando la transformación del campo agrícola valenciano, donde con sistemas avanzados tecnológicamente, pueden permitir controlar el sistema de riegos sin necesidad de la presencia física en horario nocturno y otro tipo de situaciones, que deberían de permitir revertir esta situación.

Segunda pregunta de la moderadora: ¿Cómo se articula el uso del castellano ante el Tribunal?

Respuesta del Presidente del Tribunal de las Aguas: ante el mismo es tradición y costumbre el uso del idioma valenciano, por cuanto es la lengua de referencia del agro valenciano, se considera oportuno como régimen general, que la lengua de uso popular se traslade al campo oficial. No

obstante, con independencia de lo anterior, si alguien en sus actuaciones ante el Tribunal, interesa el uso del castellano, se realiza la pertinente traducción, de tal manera que todos los justiciables se encuentren amparados.

Tercera pregunta de la moderadora D^a. Estefanía Pastor Delás: ¿Por qué la reunión del Tribunal de las Aguas, recae en jueves a las 12:00 horas en la puerta de los Apóstoles, extramuros de la Catedral?, ¿Por qué no otra fecha?

Respuesta del Presidente: ello es así por razones históricas. En primer lugar, en cuanto al día de la semana, tiene causa en tiempos del dominio musulmán de la zona valenciana, en aquel tiempo el día religioso de referencia era el viernes, día de oración islámico, por ello, se organizaba el Tribunal la víspera, esto es, los jueves, ello se consideraba más eficaz a nivel organizativo. En cuanto al lugar de reunión, las razones son igualmente religiosas vinculadas a la presencia musulmana, de tal forma que cuando se produjo la reconquista cristiana, el campo seguía trabajado por una

población de signo musulmán, que usaba el Tribunal, pero dado su credo, no podían acceder dentro de la Catedral como templo cristiano, de ahí que tuvieran que quedarse fuera, en la puerta de los Apóstoles. Por último, respecto de la famosa puntualidad invariable de reunión a las 12:00 horas y sin concesiones, hay que tener en cuenta como la normativa tradicional establece que, si el Tribunal no se reúne con puntualidad, quienes tenga causa obtendrá su perdón por las deudas.

Cuarta pregunta de la moderadora: ¿Cuáles son los riesgos y retos que se plantean por la transformación urbanística y el cambio climático a la actuación Tribunal y el campo valenciano?

Respuesta del Presidente: no existen especiales problemas, dado que la normativa autonómica valenciana establece campos de protección para las zonas de riego tradicionales “a manta”, existen recursos en la normativa urbanística para poder amparar la base agrícola tradicional del campo valenciano.

Quinta y última pregunta de la moderadora: ¿Por qué existen tan pocas denuncias de casos que motiven un litigio abierto ante el Tribunal de las Aguas?

valencianos tiene el Tribunal, transformado en un símbolo de su identidad.

Ciertamente, son pocos los casos abiertos, pero no hay que llamarse a engaño, ello al margen de ser una viva manifestación del sistema vigente y la autoridad del Tribunal, oculta la realidad de la mediación que en distintas esferas se realiza por los miembros del Tribunal para evitar situaciones finales y abiertas de denuncia, pero ni mucho menos se puede considerar que la conflictividad sea baja.

Por último, por la moderadora D^a. Estefanía Pastor, se realiza una reflexión final, poniendo de manifiesto como en relación al Tribunal de las Aguas de Valencia, dos grandes reflexiones:

En primer lugar, se debe resaltar como estamos en presencia de un sistema eficaz, independiente e imparcial, demostrado por el paso de los siglos. En segundo término, la propia autoridad y prestigio que entre los propios ciudadanos

Ponencia de la Especialista Doña Estefanía Pastor

Título de la ponencia: *“El Tribunal de las Aguas de Valencia”*

Breve resumen:

Iniciaba la ponente su intervención poniendo de relieve que el Tribunal de las Aguas de Valencia fue declarado Patrimonio Inmaterial de la Humanidad en el año 2009, constituye una de la instituciones de justicia más antiguas en la actualidad, herencia transmitida por sucesivas generaciones, y muestra clara de la personalidad de los valencianos como pueblo abierto, generoso y orgulloso de su tierra y de la custodia de sus tradiciones.

Tras exponer los orígenes del Tribunal de las Aguas de Valencia y la vinculación esencial del mismo con la huerta valenciana y el río Turia que pasa por la ciudad; se adentraba la ponente en el estudio de la legislación de aguas y, a continuación, estudiaba la institución y su naturaleza de Tribunal consuetudinario y explicando profusamente el proceso ante el Tribunal de las Aguas (territorio, personas sujetas a la jurisdicción, organización,

jueces-síndicos y sus auxiliares, juicio, instrucción preliminar de carácter oral, desarrollo del juicio, sentencia, ejecución de la sentencia, costas).

Régimen Económico de la Gestión Urbanística

Ponencia de Don Edilberto José Narbón Laínez

Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Valencia

Ponencia de Don Gerardo Roger-Fernández

Arquitecto y Urbanista

Breves notas aportadas por la relatora, Doña Capilla Hermosilla:

La ponencia estuvo a cargo de Edilberto Jose Narbón Laínez, magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, y Gerardo Roger Fernández, arquitecto y urbanista.

Sin desviarse del tema central, que da título a sus intervenciones, los ponentes reconfiguraron la forma prevista de ponencia individual por una suerte de careo o entrevista que extendió, de forma espontánea, el comentario a otros

asuntos conexos como es la planificación, su control judicial y las consecuencias de la declaración de nulidad de los planes.

Se comenzó la intervención apuntando a una indiscutible falta de generación o creación de nuevos planes generales en las últimas décadas. Edilberto acentuó que la deficiente técnica legislativa actual es la causa de la extendida anulación de los planeamientos generales. Igualmente, la multiplicidad de trámites y de informes dan lugar a vías de escape, por omisión o defectos, que son constitutivas de nulidad.

La categorización de los planes como disposiciones generales implica, en la generalidad de los casos, que la declaración de nulidad afecte a la totalidad del planteamiento. Y la consecuencia de la anulación es siempre la reactivación del planeamiento anterior.

Sin embargo, el magistrado propone, como alternativa al plan antiguo, adoptar la técnica, que tiene su origen en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que consiste en no declarar la nulidad de todo el planeamiento sino centralizar la declaración judicial

en determinados aspectos y requerir a la Administración para subsanar otorgándole al efecto un plazo.

También explica el caso en que el Ayuntamiento de Valencia propuso que, tras la declaración de nulidad y durante la tramitación del nuevo planeamiento, rigiese un planeamiento transitorio o provisional en vez de revivir el plan antiguo que ya se entendía derogado. El TSJ de la Comunidad Valenciana respaldó tal plan transitorio o provisional, pero, planteado recurso de casación, el Tribunal Supremo revocó la sentencia del TSJ dejando sin efecto ese plan transitorio.

Don Gerardo inicia su intervención aludiendo a la existencia de patologías en el mundo urbanístico y alude, concretamente y, en primer término, a la generación de plusvalías. Destaca que, tradicionalmente, la ley no articulaba ningún sistema de control de las plusvalías; valiéndose a tal efecto de control con el Estudio Económico Financiero. No obstante, hoy en día contamos con dos instrumentos de fiscalización, que son: el informe de viabilidad y el de sostenibilidad.

En cuanto al objeto del informe de viabilidad, señala que deberá emitirse en los casos de revisión del plan general o modificación puntual y su cometido es efectuar un balance entre la situación de origen y la situación final, de forma que se represente el valor en ambas fases y debiendo emplearse para su cálculo el método estático. El resultado de la diferencia de valor arrojará las plusvalías que se generan con la urbanización.

Lo ideal es que tal informe de viabilidad exprese con claridad los datos para permitir su general comprensión en el sentido de poder detectar fácilmente la plusvalía y que la Administración pueda fiscalizar tal incremento patrimonial.

Recuerda que nuestra Constitución es la única en el entorno europeo que dedica un precepto a proscribir la especulación.

Y en este punto se cuestiona al ponente ¿cómo se mide la especulación del suelo? Y la respuesta es que no existe una determinación de lo que deba considerarse un incremento patrimonial legal y no constitutivo de especulación. Considera, no obstante, que el concepto que

más se asimila es el de beneficio empresarial; beneficio para el empresario que hoy día se cifra en un 12% o 13 %. En el caso de que, consecuencia del nuevo planeamiento, los propietarios obtuvieran un incremento superior a tal porcentaje existiría un impedimento para la aprobación de dicho plan. Y explica que concurriendo este beneficio prohibido la Administración, titular de la potestad de planeamiento, puede optar por rebajar el aprovechamiento a obtener implementando, por ejemplo, más viviendas de protección social lo cual mermaría el aprovechamiento.

Y en relación con el informe de sostenibilidad subraya el ponente que carece de la transcendencia social y económica de los informes de viabilidad y que sirve a los Ayuntamientos como herramienta de control de los ingresos y costes de la urbanización.

Con los datos recogidos en dicho informe se podrá concluir, por ejemplo, la oportunidad de recibir suelo cuando el propio Ayuntamiento carece de capacidad para su mantenimiento. En el mismo sentido, y con los datos obrantes en el informe, podrá decidir la administración no

urbanizar si no se ha edificado lo suficiente; siendo que la edificación permite recaudar tributos que nutran al Ayuntamiento para la tarea costosa de urbanizar.

En resumen, el Ayuntamiento contará con la información necesaria para equilibrar gastos con ingresos.

Y puntualiza, para concluir, que esta memoria debe ser actualizada al tiempo de ejecutarse el plan puesto que los valores tomados al inicio del planeamiento han podido fluctuar. Edilberto apostilla que las memorias deberían de corregirse o actualizarse tomando como referencia la Ley de Contratos del Sector Público.

Concluidas las respectivas exposiciones se ofreció turno de preguntas de las que también podemos extraer opiniones sustanciosas. Así, se obtuvieron propuestas como:

- Que, si el defecto del planeamiento surge en un trámite final, no deba exigirse la reposición de trámites desde el inicio del procedimiento de aprobación.
- También se planteó la necesidad de limitar el plazo para

la impugnación indirecta de los planes.

- A raíz de otras preguntas, Gerardo apuntó la posibilidad de extrapolar el modelo italiano para la simplificación de los trámites de aprobación de los instrumentos de planeamiento y que consiste en que los informes sectoriales se emiten por un único órgano colegiado. Con ello se evitaría la hipertrofia actual que sólo contribuye al retraso en la aprobación de los planes.

Título de la Ponencia de Don Gerardo Roger-Fernández:
Análisis económico en la Gestión Urbanística: suficiencia instrumental e insuficiencia aplicativa

Conclusiones expuestas por este Ponente:

De lo expuesto a lo largo de la Ponencia se constata la satisfactoria superación de las limitaciones que presentaban los antiguos Estudios Económicos y Financieros y se deducen las virtualidades y trascendentales utilidades que ofrecen los dos nuevos instrumentos jurídico-económicos incorporados al bagaje legislativo urbanístico por la vigente Ley estatal de Suelo, hoy TRLS/15, las Memoria de Viabilidad Económica (MVE) y los Informes de Sostenibilidad Económica (ISE).

En concreto y, en síntesis, procede afirmar que su aplicación rigurosa comporta las siguientes ventajas desde el interés general:

PRIMERA. En todas aquellas Actuaciones de Transformación Urbanística que comporten una recalificación de suelo por atribución de un incremento de edificabilidad, un cambio de uso o ambas circunstancias a la vez con relación a los parámetros otorgados por el Planeamiento anterior, las MVE permiten desvelar las plusvalías que esa Modificación del planeamiento genera y, por tanto, conllevan la incorporación de procedimientos de transparencia administrativa, hasta ahora inéditos, que posibilitan, por un lado, la determinación rigurosa del % público de plusvalías que le corresponde al Ayuntamiento (...).

SEGUNDA. En aquellas otras Actuaciones de Transformación Urbanística que comporten cesiones de suelo Dotacional al Ayuntamiento (Infraestructuras, Zonas Verdes etc.) cuyo mantenimiento y conservación le corresponde a la Administración, los ISE permiten:

1. garantizar un equilibrio entre Ingresos y Gastos públicos que eviten eventuales déficits económicos en las Haciendas locales motivados por esta causa.
2. asegurar un crecimiento urbano equilibrado y acorde a la capacidad de absorción por el mercado inmobiliario de los productos edificados previstos en la Actuación, impidiendo la generación de suelos urbanizados vacantes de edificación cuyos costes de mantenimiento resultarán insostenibles para las Haciendas públicas.

En resumen, si la aplicación de los nuevos instrumentos se realiza con el rigor exigido por la Ley, al fin se podrá garantizar, razonablemente, un desarrollo urbanístico racional, sostenible y garante del interés general con relación a las previsiones del planeamiento, virtualidades que nunca se debieron perder.

Día 4 de octubre

Asamblea anual de la Asociación

Presidida por Don Rafael Fernández Montalvo, Presidente de AMECA.

Conferencia de Clausura

Don José María Baño León

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense y Abogado

Doña Alicia Millán Herrandis

Magistrada de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Valencia

Doña María José Catalá Verdet

Alcaldesa de Valencia

AGRADECIMIENTOS

Trasladamos desde la Asociación nuestro agradecimiento a los especialistas que intervinieron directamente en la **organización del Congreso**. Gracias a su esfuerzo pudimos disfrutar de un inolvidable encuentro en la ciudad de Valencia.

Y, de nuevo, como otros años, el principal agradecimiento se dirige a **todos los especialistas asistentes y, en general, a todos los asociados de AMECA** por impulsar este proyecto asociativo.
