

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ064647

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 256/2020, de 21 de febrero de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 716/2019

SUMARIO:**Responsabilidad patrimonial de la administración. Deudas solidarias entre distintas Administraciones Públicas. Presunción de mancomunidad de la deuda. Acción de regreso en vía contenciosa o vía civil.**

Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad.

En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención y si no es posible la determinación, la responsabilidad será solidaria.

En el ámbito interno, la distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones intervinientes, refleja la mancomunidad como regla y el instrumento regulador de tal actuación podrá determinar la distribución, y en los demás supuestos habrá de estarse, refleja el art. 33.2 de la Ley 40/2015, al criterio formal de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. Los supuestos en los que la aplicación de dichos criterios no permitan determinar la responsabilidad de cada Administración, habrá de acudir a la normativa común de las obligaciones mancomunadas establecida en el Código Civil, concretamente los arts. 1.145 y 1.138 que establecen, para tales supuestos, la presunción de responsabilidad por partes iguales.

Por último señalar que abonada la totalidad del débito por una de las Administraciones solidariamente obligadas y requeridas las restantes, en vía de regreso, al pago de su parte, la negativa es susceptible de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

PRECEPTOS:

Ley 40/2015 (Régimen Jurídico del Sector Público), art. 33.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 140.

Código civil, arts. 1.137, 1.138 y 1.145.

PONENTE:*Doña Inés María Huerta Garicano.*

Magistrados:

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Don INES MARIA HUERTA GARICANO

Don FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo



Sección Quinta

Sentencia núm. 256/2020

Fecha de sentencia: 21/02/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 716/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 18/02/2020

Ponente: Excm. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 716/2019

Ponente: Excm. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 256/2020

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Dª. Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 21 de febrero de 2020.



Esta Sala ha visto los recursos de casación número 716/2019, interpuestos, respectivamente, por el Letrado de la COMUNIDAD de MADRID, en la representación que legalmente ostenta, y, por la Procuradora Dña. Gema Fernández-Blanco San Miguel, actuando en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE TRES CANTOS, contra la sentencia nº 680/18, de 20 de septiembre, por la que, con estimación parcial de los recursos de apelación (842/18), deducidos por los Ayuntamientos de Colmenar Viejo y Tres Cantos, revoca la sentencia -16 de marzo de 2018- del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid (P.O. 229/16), con retroacción de actuaciones para que se determine la base del reparto de solidaridad entre las Administraciones concernidas.

Han sido partes recurridas cada recurrente en el recurso de la contraria.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. *Antecedentes:*

-En sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid de 17 de julio de 1992 (confirmada en casación por sentencia de la Sección Quinta de esta Sala Tercera de 2 de febrero de 1999), se estimó parcialmente el recurso deducido contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 5 de marzo de 1987 de aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo, de 5 de marzo de 1987, en el particular que clasificaba el suelo relativo a la segunda y tercera fases del Plan Parcial de Ordenación de Soto de Viñuelas, como no urbanizable, de protección agrícola de regadío y de protección ecológica, en lugar de suelo urbanizable programado de la anterior ordenación, condenando solidariamente a la Comunidad de Madrid y a los Ayuntamientos de Colmenar Viejo y Tres Cantos a abonar a los propietarios una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de esa reclasificación, cuya cuantificación quedaba deferida al trámite de ejecución de sentencia.

La sentencia de casación, y en lo que aquí puede interesar, declaraba "No puede existir infracción del artículo 1137 del Código Civil, que establece el principio de no solidaridad, salvo pacto expreso, en el cumplimiento de las obligaciones entre particulares, no aplicable, desde luego, a los actos de la Administración pública como ya ha venido a reconocer de modo expreso el artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y porque como ya ha reconocido esta Sala --sentencia de 15 de noviembre de 1993--, la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuadra en el campo de las garantías del ciudadano, lo que implica que para su virtualidad práctica, en los supuestos de actuación de varias Administraciones, será necesaria una solución de solidaridad que opere en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración independientemente de que en el aspecto interno de la relación de las Administraciones, las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una o a todas, con cuantificación de la participación. Por ello, se estima conforme a derecho la atribución de la solidaridad en el cumplimiento de la citada obligación indemnizatoria, a la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y al Ayuntamiento de Tres Cantos, que asumió lo actuado por el Ayuntamiento de Colmenar al segregarse de su término municipal con las obligaciones inherentes a su independencia".

-Instada la ejecución de la ejecución de la sentencia -22 de septiembre de 1999-, en auto del 11 de marzo de 2003 (confirmado en súplica), se cuantificó la indemnización, siendo impugnado en casación (6656/03), que en STS de 28 de mayo de 2007 declaró no haber lugar al recurso.

La Comunidad de Madrid abonó el importe íntegro de la indemnización, y, el 6 de octubre de 2014 dirigió escrito a ambos Ayuntamientos, del siguiente tenor: "(...) Una vez satisfecho íntegramente por esta Administración el importe por los daños y perjuicios sufridos por, los recurrentes en el procedimiento judicial del que trae causa, dada su calidad de responsable solidario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.145 del Código Civil, se solicita de ese Ayuntamiento, en su calidad ahora de codeudor mancomunado, el reintegro a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la parte que le corresponde de la deuda satisfecha por la Comunidad de Madrid.

No obstante lo anterior, en virtud de los principios de colaboración y lealtad institucional que deben presidir toda actuación de las Administraciones Públicas, ex artículos 3 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se ofrece la posibilidad de constituir una Comisión, compuesta por las tres administraciones públicas implicadas, con la finalidad de establecer un marco de colaboración para cumplir las obligaciones contraídas por las administraciones



públicas municipales, de forma que, satisfaciendo la deuda, se ocasione en el menor perjuicio posible a los presupuestos municipales".

El 29 de diciembre dirigió nuevo escrito: "(...) De conformidad con lo anteriormente expuesto y en virtud de lo establecido en el artículo 1.145 del Código Civil, en el caso de las obligaciones solidarias, el que hizo el pago sólo puede reclamar de sus codeudores la parte que a cada uno corresponda, con los intereses del anticipo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 6.5 de la Orden 3097/1996, de 9 de diciembre, de la Consejería de Hacienda, sobre recaudación de Ingresos, se solicita de ese Ayuntamiento de Colmenar Viejo, el reintegro de la cantidad de 21.084.784,07 euros correspondiente a la tercera parte de la indemnización abonada de forma solidaria por la Comunidad de Madrid, conforme a la Sentencia de 17 de julio de 1992, de la Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el procedimiento 325/1987.

Sin perjuicio de lo anterior, a fin de garantizar el cobro de la deuda por parte de la Comunidad de Madrid sin que ello ocasione un desequilibrio en la tesorería del Ayuntamiento, las partes podrán acordar la forma y los plazos para hacerla efectiva. A estos efectos se podrá constituir una comisión paritaria integrada por dos representantes del Ayuntamiento y dos representantes de la Comunidad de Madrid. En ningún caso los acuerdos alcanzados podrán suponer menoscabo de los derechos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid".

-Por Orden 315/16 se efectuó requerimiento previo a la vía contencioso-administrativa, que fue rechazado por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo en resolución de 25 de abril de 2016, frente a la que la CAM interpuso recurso contencioso 223/16, estimado por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid, de 22 de noviembre de 2017, revocada en apelación (244/18) por la sentencia de la tan citada Sección Primera de la Sala del T.S.J. de Madrid de 16 de mayo de 2018, que, desestimó el recurso interpuesto por la CAM.

-Interpuesto recurso de casación fue estimado por sentencia de esta Sección Quinta del T.S. nº 1.653/19, de 2 de diciembre de 2019, que revocó la precitada sentencia del TSJ de Madrid de 16 de mayo de 2018, confirmando la del Juzgado nº 12 (Rº 223/16).

Segundo. La sentencia recurrida:

La Sala de Madrid, tras transcribir su sentencia de 16 de mayo de 2018 (apelación 244/18), revocada en casación, como acaba de decirse, declara -último párrafo de su F.D. Cuarto- "...la respuesta no puede diferir de la ya anunciada en relación con el recurso de apelación en su día planteado por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo pues en ambos casos se está impugnando la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio emitida en razón del concepto de indemnización como consecuencia de la ejecución de la Sentencia de 17 de julio de 1992 de este Tribunal dictada en el procedimiento 325/1987 siendo los efectos derivados de nuestra Sentencia una retroacción del procedimiento administrativo con el fin de determinar la base para el reparto de la solidaridad entre las administraciones condenadas y que fueron obviadas en la Orden que genera el requerimiento de pago pues, ni siquiera, se atendió al alcance de la segregación en relación con la razón de la responsabilidad ni se motivó el alcance de culpa aplicable a cada una de las Administraciones en relación con sus propios actos.....En suma, los recursos se estimarán en idénticos términos al ya resuelto en el recurso de apelación 244/2018".

Tercero. Preparación y admisión del recurso de casación:

La Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Tres Cantos prepararon sendos recursos de casación, justificando la concurrencia de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, denunciaron las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales: a) Comunidad de Madrid: arts. 1145 y 1138 del Código Civil y SSTS Sala I, de 27 de diciembre de 2012 y 712/16 de 28 de noviembre (casación 2311/14); b) Ayuntamiento de Tres Cantos: arts. 44.1 y 29.1 en relación al 25.2 LJCA; SSTS. de 26 de octubre de 2010 (casación 4155/07), 20 de febrero de 2017 (casación 3618/14), 14 de noviembre de 2016 (casación 3841/15) y 29 de septiembre de 2015 (casación). Efectuándose en ambos casos el preceptivo juicio de relevancia.

Como supuestos de interés casacional se invocaron: a) Comunidad de Madrid: 88.2.a) Fijación, ante cuestiones sustancialmente iguales, de una interpretación de normas de Derecho Estatal o de la Unión Europea contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido y que sea fundamento del fallo; y, 88.2.b) doctrina gravemente dañosa para los intereses generales; b) Ayuntamiento de Tres Cantos: 88.2.a):



fijación, ante cuestiones sustancialmente iguales, de una interpretación de normas de Derecho Estatal o de la Unión Europea contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido y que sea fundamento del fallo; y, 88.3.a) aplicación en la resolución impugnada de normas que sustentan la razón de decidir sobre las que no existe jurisprudencia.

Mediante sendos autos de 27 de diciembre de 2018 la Sala de apelación tuvo por preparados los recursos, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión a la misma de los autos originales y del expediente administrativo.

Personadas las recurrentes y formulados escritos de oposición a la admisión del recurso preparado por la contraria, la Sección de Admisión de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó auto el 27 de mayo de 2019, en el que, tras recordar que, por auto de 28 de marzo de 2019 (casación 6633/18), se había admitido un recurso idéntico, acordó:

"1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 716/2019 preparado por las representaciones procesales de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid) frente a la sentencia nº 680/18 -20 de septiembre- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la que, estimando parcialmente los recursos de apelación nº 842/18 deducidos frente a la sentencia nº 75/18 -16 de marzo- del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 34 de Madrid, desestima el Procedimiento Ordinario nº 229/16 interpuesto por la Comunidad de Madrid frente a la desestimación por silencio del Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid), respecto del requerimiento efectuado por aquella al amparo del artículo 44 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) con fecha 8 de marzo de 2016, en reclamación dineraria.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

a) Si en supuestos de deudas solidarias entre distintas Administraciones Públicas, en las que no quepa establecer el porcentaje concreto de culpa de cada Administración, resulta aplicable la presunción de mancomunidad de la deuda y

b) Si abonada la totalidad del débito por una de las Administraciones solidariamente obligadas y requerida/s la/s restante/s -en vía de regreso- al pago de su cuota parte, la negativa de las requeridas -expresa o presunta- a dicho abono es susceptible de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa o, por el contrario, la acción de regreso lo es de carácter civil y corresponde su conocimiento a dicho Orden Jurisdiccional".

Cuarto. Interposición del recurso:

Abierto el trámite, la Comunidad de Madrid transcribió los arts. 1138 y 1145 del Código Civil, en este sentido -dice- "la STS de 4 de mayo de 2006 indica: (.) la jurisprudencia de esta Sala, distinguiendo en la obligación solidaria las relaciones externas con el acreedor de las relaciones internas entre codeudores, combina el párrafo segundo del art. 1145 CC con el art. 1138 del mismo cuerpo legal para presumir que la deuda se divide entre los deudores por partes iguales salvo que resulte claramente otra cosa", criterio reiterado por STS de 27 de septiembre de 2012. La presunción de división de la deuda entre los deudores por partes iguales es un criterio reiterado por las SSTS 26 de octubre de 2000, 11 de marzo y 16 de julio de 2001, 26 de octubre de 2002, 4 de mayo de 2006, o STS de 27 de septiembre de 2012".

Respecto de la segunda cuestión planteada, recuerda que "es una deuda de derecho público que resulta de una sentencia, en la cual se ordena para su ejecución, el pago de una indemnización (por un cambio de planeamiento). Es decir, no se trata de una obligación civil que tenga su origen en la ley, un contrato o cuasicontrato o en un acto u omisión ilícita (artículo 1089 del cc) Por el contrario el acto que denegase el pago resulta de una relación jurídico pública previa entre Administraciones y no queda sujeto al derecho privado.

Por otra parte tampoco tendría mucho sentido que si la jurisdicción contencioso-administrativa es la que establece de manera previa la responsabilidad solidaria señalando los motivos de ello, y a consecuencia de esto, una de las Administraciones públicas condenadas de manera solidaria efectúa el pago en ejecución de dicha sentencia, luego resulte que rechazado por las otras (u otra) Administraciones el pago de su parte, sea la jurisdicción civil la competente para conocer este segundo litigio, originándose de este modo una ruptura de la continencia de la causa fraccionando lo que constituye un fenómeno unitario".



Postuló el dictado de sentencia por la que, con estimación del recurso de casación, "deje sin efecto la Sentencia recurrida, rechazando la negativa de pago del Ayuntamiento de Colmenar Viejo y de Tres Cantos y condenando a cada una de ellas al pago de un 33,3% de la cantidad abonada por la Comunidad de Madrid, junto con los intereses devengados".

El Ayuntamiento de Tres Cantos, en el escrito de interposición de su recurso, y ciñéndonos a sus alegaciones impugnatorias en relación con las cuestiones propuestas en el auto de admisión, dice que "la sentencia recurrida infringe lo dispuesto en los arts. 29.1 y 25.2 LJCA, puesto que la referida negativa al requerimiento de pago, efectuado por la Comunidad de Madrid, no constituye una inactividad administrativa susceptible de impugnación ante los tribunales del orden contencioso-administrativo, por cuanto el Ayuntamiento, al negarse a atender tal requerimiento de pago efectuado en vía de regreso por la Comunidad, no actúa como poder público, ni actúa en el ejercicio de las potestades y competencias que el ordenamiento les atribuya..... ii.- Tampoco tal negativa a atender un requerimiento de pago, en ejercicio de una acción de regreso al amparo de lo dispuesto en el art. 1145 Cc, podría constituir una inactividad administrativa impugnante ante los tribunales del orden contencioso-administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 29 LJCA y 25.2 LJCA.....En los casos en que la negativa o (supuesta) "inactividad" es a atender un requerimiento de pago efectuado por otra Administración, en vía de regreso al amparo de lo dispuesto en el art. 1145 Cc, como sucede en el presente caso, la obligación de atender tal requerimiento de pago no derivaría de una disposición general (no precisa de actos de aplicación), ni de un acto, contrato o convenio administrativo, ya que la misma traería causa del ejercicio de una acción de regreso, al amparo de lo dispuesto en el art. 1145 Cc, por la otra Administración condenada solidariamente, que previamente hubiese pagado al acreedor..... Las Sentencias del TS de 14 de noviembre de 2016 (rec. 3841/2015) y 29 de septiembre de 2015 (rec. 2636/2013) establecen que sólo cabe acudir al requerimiento previo del art. 44 LJCA en los casos en que ambas Administraciones actúen como poderes públicos, investidas, por tanto, de la potestad de dictar actos administrativos.... La estimación de cualquiera de las infracciones expuestas en el presente recurso de casación, referidas al objeto del recurso contencioso-administrativo y a la improcedencia de su impugnación ante los tribunales del orden contencioso-administrativo, debe llevar aparejada la anulación de la Sentencia recurrida.....la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad de Madrid.....".

Quinto. Oposición:

La CAM se opuso al recurso del Ayuntamiento de Tres Cantos, recordando "La reciente STS de 17 de septiembre de 2018 (rec. 2672/2016), viene a realizar una interpretación favorable a la presunción de ejercicio de potestades públicas, precisando que: "en principio, toda la actuación de una Administración Pública en defensa de sus intereses y derechos ha de reputarse como propia de su naturaleza, esto es, como la de un poder público que tiene a su cargo intereses generales que proteger y fomentar", y que "la legitimación para formular el requerimiento potestativo que establece el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción como trámite previo a la interposición de un recurso contencioso-administrativo ha de interpretarse en un sentido amplio y flexible, no restrictivo, al tratarse de un trámite que trata de evitar la litigiosidad entre Administraciones públicas" Se trata de una interpretación pro actione (por remisión, STS de 4 de junio de 2018 -rec. 438/2017-).

En consecuencia el requerimiento realizado resulta pertinente y su negativa presunta supone un acto administrativo desestimatorio e impugnante en sede judicial...".

El Ayuntamiento de Tres Cantos se opuso al recurso de la CAM, insistiendo en la necesidad de individualizar el porcentaje de intervención de cada Administración en la deuda.

El Ayuntamiento de Colmenar Viejo defendió la sentencia recurrida, alegando que " A la hora de repetir dicha cantidad por la Comunidad de Madrid frente a los otros dos responsables solidarios -mediante requerimiento previo- éste fue lógicamente rechazado por los dos Ayuntamientos, (causa de rechazo que finalmente ha sido conformada por el TSJ de Madrid en la sentencia recurrida) basándose, entre otros motivos, en la inobservancia por parte de la Comunidad de Madrid de una previa pero totalmente necesaria -y exigida- individualización de la deuda que a cada Ayuntamiento, en su caso, le corresponde, no pudiendo invocar una presunción de igualdad en el reparto de responsabilidades cuando no nos hallamos ante una solidaridad impropia o in solidum que no permita su correcta individualización.

La falta de motivación -siquiera mínima- por parte de la Comunidad de Madrid -resuelta por la sentencia recurrida- llevó a la falsa presunción, que la deuda debía repetirse a partes iguales (por tercios, reclamando a cada Ayuntamiento 21.084.784,07 euros) sin tener en consideración -a pesar de contar con todos los medios a su alcance para concretar dichos datos- la concreta responsabilidad de cada Ayuntamiento..... En el



supuesto de que prosperase la acción de repetición tal como está configurada -sin concretar el porcentaje- por justificarse previamente una cuota de responsabilidad por parte de los dos Ayuntamientos de Tres Cantos y Colmenar Viejo -que en el presente caso, se ha omitido pero que podría concretarse en un futuro procedimiento-, entiende esta parte que la reclamación debería sustentarse -salvo mejor criterio del Tribunal- por vía contencioso-administrativa en tanto implica a tres Administraciones Públicas y dimana el ejercicio de su cobro de actos administrativos firmes ya abonados por una de las Administraciones.

En este sentido, citamos a modo de ejemplo, las siguientes Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, dado que en ellas el ejercicio de las acciones de repetición constan realizadas ante este orden jurisdiccional contencioso-administrativo: Sección 4a, Sentencia de 10 de marzo de 2015, en sede del recurso 1293/2013, reclamación de la TGSS frente a la Junta de Andalucía. Sección 1a, Auto de 21 de diciembre de 2017, en sede del recurso 1685/2017, reclamación del Servicio Canario de Salud frente a un hospital concertado.

Por otra parte, siendo la acción de repetición mera reiteración frente al último responsable de aquella que le da origen, es pacífico el criterio jurisprudencia) que señala que también debe sustanciarse la segunda a través del mismo orden jurisdiccional".

Concluyó postulando el dictado de sentencia por la "que -sin perjuicio de que pueda razonar lo que estime jurídicamente pertinente con el fin de unificar doctrina- resuelva la desestimación del presente recurso en relación con la pretensión de la recurrente confirmando la legalidad de la sentencia recurrida y, por ende, la legalidad del rechazo motivado al pago por los Ayuntamientos de Tres Cantos y Colmenar Viejo frente a la reclamación de la Comunidad de Madrid por no fijar -siquiera mínimamente y con arreglo a criterios lógicos, racionales o técnicos- la concreta cuota de responsabilidad en el ejercicio de su derecho de repetición y por tanto, sin ser ajustado a derecho el porcentaje de responsabilidad que unilateralmente fija -para cada Ayuntamiento- en un 33,3% del total reclamado y que, en su caso, la acción de repetición se dilucide ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, con expresa condena en costas a las recurrentes".

Sexto.

Conclusas las actuaciones, sin que el recurrente solicitase vista, ni la Sala lo considerase preciso, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 18 de febrero de 2020, que tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto del recurso:

Dos son las cuestiones planteadas en el auto de admisión.

A la primera: Si en supuestos de deudas solidarias entre distintas Administraciones Públicas, en las que no quepa establecer el porcentaje concreto de culpa de cada Administración, resulta aplicable la presunción de mancomunidad de la deuda, ya dio respuesta -positiva- esta Sala y Sección en nuestra reciente sentencia nº 1653/19, de 2 de diciembre (casación 6633/18), en un recurso idéntico al aquí examinado y en cuyo contenido nos ratificamos. En ella se decía que "La jurisprudencia viene señalando el fundamento de la responsabilidad solidaria de las Administraciones públicas, caso de la sentencia de 5 de febrero de 2005 (rec.518/2003), con referencia a la de 23 de noviembre de 1999, declarando que "El principio de solidaridad entre las Administraciones públicas concurrentes a la producción del daño resarcible emana, como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1993, de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones no sólo cuando, a partir de la entrada en vigor del artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se dan fórmulas "colegiadas" de actuación, sino también, al margen de este principio formal, cuando lo impone la efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial. Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre aquéllas (v. gr., sentencia de 13 de febrero de 1997, recurso número 14259/1991). Sin embargo, tales soluciones carecen de sentido cuando la titularidad de la responsabilidad es susceptible de ser definida con claridad, bien desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del



interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. En estos casos se impone atribuir legitimación a la Administración a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño (v. gr., sentencia de 15 de noviembre de 1993)."

Este planteamiento jurisprudencial tiene su plasmación sustantiva en el art. 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que, aun cuando no resulta de aplicación por razones temporales, conviene reproducir en cuanto recoge no solo los supuestos de gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación sino, genéricamente, otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, disponiendo: "1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación."

La solidaridad en el ámbito externo, como garantía de indemnidad patrimonial del perjudicado, responde a dos criterios: uno de carácter formal y específico, cuando la intervención de varias Administraciones en la producción del resultado es consecuencia de fórmulas de gestión conjunta establecidas al efecto; y otro de carácter general que incluye todos los supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la gestión del servicio y producción del resultado, cuando no sea posible discernir el alcance de la responsabilidad de cada una en atención a criterios de competencia, interés público tutelado o intensidad de la intervención.

En lo que atañe al ámbito interno, de distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones intervinientes, la regulación administrativa no es completa, si bien refleja la mancomunidad como regla. Así en el caso de fórmulas de gestión conjunta y ya en el anterior art. 140 de la Ley 30/1992, se dispone que el instrumento regulador de tal actuación podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas, y en los demás supuestos habrá de estarse, según la jurisprudencia, que se refleja ahora en el art. 33.2 de la Ley 40/2015, al criterio formal de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes.

En tal situación y por lo que se refiere a los supuestos en los que la aplicación de dichos criterios no permitan determinar la responsabilidad de cada Administración, habrá de acudir a la normativa común de las obligaciones mancomunadas establecida en el Código Civil, concretamente los arts. 1.145 y 1.138, que establecen, para tales supuestos, la presunción de responsabilidad por partes iguales.

Efectivamente el art. 1145 del Código Civil establece como primer criterio de reclamación frente a los demás deudores solidarios, en sus relaciones internas mancomunadas, la parte que a cada uno corresponda, es decir, la responsabilidad proporcional a la participación que cada uno ha tenido en la generación de la deuda, en este caso la producción de los daños y perjuicios causados, lo que concuerda con las previsiones de la normativa administrativa en los términos que antes hemos señalado, mientras que la reclamación por parte iguales resulta procedente y se presume cuando de la propia obligación no resulta otra cosa, según dispone el art. 1138 del citado cuerpo legal, de manera que, para determinar la posibilidad de delimitar y cuantificar las cuotas de responsabilidad de cada deudor solidario, ha de estarse "al texto de las obligaciones", dice el citado precepto, es decir, a los términos en que se contrae y establece la obligación de que se trate.

La reclamación es consecuencia de la solidaridad establecida frente al acreedor para el abono de la deuda o indemnización y se justifica en cuanto responda a los términos y criterios que delimitan el contenido obligacional exigible a cada uno de los responsables solidarios en sus relaciones internas, que en ámbito administrativo se plasma en los criterios normativos y jurisprudenciales que acabamos de indicar en el anterior fundamento de derecho, de manera que es esta delimitación la que justifica el alcance de la reclamación, sin perjuicio de que pueda impugnarse por lo deudores solidarios en cuanto entiendan que debe ser otra la distribución y así lo justifiquen.

En estas circunstancias y ya en relación con el caso concreto, se observa que en la sentencia de esta Sala de 2 de febrero de 1999 (rec. 1997/1992), ante el motivo de casación formulado por la Comunidad de Madrid, por



infracción del artículo 1137 del Código Civil, dado el carácter general de no solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones, y considerando que había sido la Administración Municipal la que impidió el desarrollo del Plan Parcial, sin que la Comunidad de Madrid decidiera con su aprobación definitiva del Plan la desclasificación de los terrenos que había sido decidida por la Administración Local en sus actos de aprobación inicial y provisional, porque además tampoco tenía competencia para ello, este Tribunal, tras rechazar las alegaciones que sobre su participación efectúa la Comunidad de Madrid, declara que: "no puede existir infracción del artículo 1137 del Código Civil, que establece el principio de no solidaridad, salvo pacto expreso, en el cumplimiento de las obligaciones entre particulares, no aplicable, desde luego, a los actos de la Administración pública como ya ha venido a reconocer de modo expreso el artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y porque como ya ha reconocido esta Sala --sentencia de 15 de noviembre de 1993--, la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuadra en el campo de las garantías del ciudadano, lo que implica que para su virtualidad práctica, en los supuestos de actuación de varias Administraciones, será necesaria una solución de solidaridad que opere en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración independientemente de que en el aspecto interno de la relación de las Administraciones, las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una o a todas, con cuantificación de la participación. Por ello, se estima conforme a derecho la atribución de la solidaridad en el cumplimiento de la citada obligación indemnizatoria, a la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo y al Ayuntamiento de Tres Cantos, que asumió lo actuado por el Ayuntamiento de Colmenar al segregarse de su término municipal con las obligaciones inherentes a su independencia. Las citadas Sentencias por el recurrente no contradicen lo expuesto, al referirse a supuestos en que la atribución de responsabilidad correspondería claramente a una Administración determinada". Declaración que se funda en el régimen de responsabilidad solidaria a que se refiere el art. 140 de la Ley 30/1992 en relación con la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas en el ámbito externo y en general en garantía de indemnidad patrimonial del ciudadano. Pero la sentencia se refiere igualmente al aspecto interno de la relación entre las Administraciones, a efectos de la imputación de responsabilidades, remitiendo a las circunstancias de cada caso concreto. No se ocupa directamente de este aspecto interno, pero contiene apreciaciones, para justificar el mantenimiento de la responsabilidad solidaria, que se refieren a la participación de las tres Administraciones en las actuaciones administrativas que dieron lugar a los perjuicios objeto de indemnización.....

Tal como acertadamente, mantiene la sentencia impugnada, la falta de ejecución del Plan Parcial antecitado, ha tenido por causa fundamental la Actuación de la Administración, tanto Comunitaria como Local porque la imposibilidad de esa ejecución con anterioridad a la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar, se ha producido, en primer lugar por la no ajustada a derecho denegación de la aprobación de las fases segunda y tercera de ese Plan Parcial efectuada por Coplaco el 20 de diciembre de 1972, que según la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1975, estaban ya aprobadas tales fases, por silencio positivo desde septiembre de 1967. Es llano que ya desde esta fecha, hubieran podido ser presentados, los oportunos proyectos de urbanización y no en la fecha en que se formularon.

La propia sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1988, en su fundamento jurídico duodécimo, calificó tal actitud obstativa de la Administración, al expresar que en el sistema de cooperación es la Administración la que lleva la iniciativa de la acción urbanizadora, no habiéndose visto, en este supuesto, iniciativa alguna de la Administración y "si por el contrario, se han visto dificultades y obstáculos puestos por ella misma a la colaboración de los particulares desde el primer momento, como ya lo evidencia nuestra sentencia anterior de 13 de noviembre de 1975, y sigue demostrándose actualmente al querer introducirle a este Plan de la Ley vieja, exigencias de la Ley nueva que no le son de aplicación."

Tal como ya declaró este Tribunal, conforme a lo acabado de expresar, ha sido la Administración Local de Colmenar Viejo --hoy de Tres Cantos--, la que se ha opuesto de modo reiterado a la ejecución del Plan Parcial citado, con sus actos obstativos no conformes a derecho, sobre la denegación de los proyectos de urbanización y con la posterior aprobación inicial y provisional de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Colmenar Viejo.

Como ya hemos dicho también la Administración supramunicipal, fue determinante, a través de Coplaco, por la denegación antijurídica de la aprobación del Plan Parcial --2ª y 3ª fases-- antecitado en 1972, coartando, pues, su inmediato y rápido desarrollo ejecutivo. No hemos de olvidar que las funciones y competencias de la Coplaco fueron transferidas a la Comunidad de Madrid por Real Decreto 1992/83 de 20 de julio en materia de Ordenación de Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, por lo que se subrogó respecto de Coplaco en los efectos y consecuencia de la actividad urbanística de ésta.".....



En todo caso y en contra de lo que se sostiene en la sentencia recurrida, la descripción de la intervención de ambas Administraciones, que justifica la declaración de responsabilidad solidaria, no evidencia ni pone de manifiesto un grado de intervención en la producción del perjuicio indemnizado, que pueda concretarse en un porcentaje de participación aplicable a la cantidad fijada como indemnización solidaria.

Tampoco puede acudir para ello a un instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta, a que se refiere el art. 140 de la Ley 30/92 que se invoca en aquella sentencia, en el que se determine la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

Ha de significarse al respecto, que los Ayuntamientos recurridos cuestionan la falta de justificación por la Comunidad de Madrid de la imposibilidad de efectuar una distribución concreta de responsabilidades distinta de la igualdad, pero en ningún momento aventuran, ni siquiera de forma aproximada, unos concretos porcentajes o criterios de distribución, que justifiquen la no aplicación de la presunción de distribución por partes iguales.

Tampoco altera la situación la circunstancia de que la solidaridad del Ayuntamiento de Tres Cantos sea consecuencia de la segregación del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, pues ello es un hecho jurídico que fue tomado en consideración por las sentencias que declararon su responsabilidad solidaria, sin que se hiciera precisión alguna sobre el alcance de tal solidaridad, por razones de tiempo o efectos de la segregación en relación con la producción del resultado lesivo, que en todo caso incidiría en la distribución de los dos tercios de la deuda total entre ambos Ayuntamientos, pero no en la exigencia de dicha cantidad a los mismos por parte de la Comunidad de Madrid.

En estas circunstancias ha de considerarse justificada la reclamación por partes iguales efectuada por la Administración autonómica, que efectuó el pago íntegro de la deuda, a las demás administraciones declaradas responsables solidarias, en cuanto resulta conforme con los términos en que se declaró la responsabilidad solidaria, de los que no resulta ni cabe discernir con certeza una distribución distinta de la responsabilidad entre las Administraciones intervinientes, que tampoco se concreta por los Ayuntamientos que se oponen a ello, por lo que debe operar la presunción de imputación por partes iguales establecida en el art. 1138 del Código Civil.

En consecuencia, procede la estimación del recurso, casando la sentencia recurrida y confirmando la dictada con fecha 22 de noviembre de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 de Madrid en el recurso 223/2016.

Segundo.

La segunda cuestión - Si abonada la totalidad del débito por una de las Administraciones solidariamente obligadas y requerida/s la/s restante/s -en vía de regreso- al pago de su cuota parte, la negativa de las requeridas, expresa o presunta, a dicho abono es susceptible de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa o, por el contrario, la acción de regreso lo es de carácter civil y corresponde su conocimiento a dicho Orden Jurisdiccional-, sin embargo, ha sido planteada por vez primera en este recurso.

La acción de repetición ha de deducirse en vía contencioso-administrativa en tanto implica a tres Administraciones Públicas, tiene su origen en una sentencia del Orden Jurisdiccional Contencioso en relación con actuaciones administrativas y su finalidad es el cobro de una cantidad -ya satisfecha por una de las tres Administraciones concernidas-, a cuyo pago fueron condenadas, en concepto de indemnización de daños y perjuicios causados por un acto administrativo (reclasificación de un suelo) lesivo a los intereses de sus propietarios.

Tercero. Respuesta a las cuestiones interpretativas planteadas por el auto de admisión:

Conforme a cuanto se ha expuesto, la respuesta ha de ser: 1) En el caso de deudas solidarias en las que no sea posible establecer el porcentaje de responsabilidad de cada uno de los deudores solidarios, ha de aplicarse la presunción de mancomunidad; 2) La acción de regreso del deudor, que hubiera satisfecho la deuda en su integridad contra los codeudores, ha de deducirse en vía contencioso-administrativa.

Cuarto. Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:

1.- Las respuestas que acaban de darse han de conducir a la estimación de este recurso de casación y a la revocación de la sentencia dictada en apelación por la Sala de Madrid (Sección Primera), confirmando la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid (P.O. 229/16).



2.- Conforme al art. 93.4 LJCA no se efectúa pronunciamiento en materia de costas y, respecto de las causadas en apelación, se condena -por mitad- a los Ayuntamientos de Colmenar Viejo y Tres Cantos- a las costas causadas en la apelación, cuya cuantía máxima se fija, ponderadamente y por todos los conceptos, en 4.000 € (art. 139.1.4 LJCA).

FALLO

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

Primero.

Dar respuesta a las cuestiones de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia propuestas, en los términos del F.D. Tercero.

Segundo.

ESTIMAR el recurso de casación número 716/2019, interpuestos, respectivamente, por el Letrado de la COMUNIDAD de MADRID y el AYUNTAMIENTO DE TRES CANTOS, contra la sentencia nº 680/18, de 20 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid (apelación 842/18), que se casa y revoca. Sin costas.

Tercero.

DESESTIMAR el precitado recurso de apelación 842/18 , confirmando íntegramente la sentencia dictada - 16 de marzo de 2018- por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid, que desestimó el P.O. 229/16 . Con condena en costas a los Ayuntamientos apelantes en los términos fijados en el precedente F.D. Cuarto, manteniendo las impuestas en la instancia por el Juzgado.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Segundo Menéndez Pérez D. Rafael Fernández Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Olea Godoy D^a. Inés Huerta Garicano D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Inés Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.