

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**17633** *Sala Segunda. Sentencia 120/2019, de 28 de octubre de 2019. Recurso de amparo 4763-2017. Promovido por el ayuntamiento de Sobrescobio (Asturias) respecto de la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional desestimatoria de su demanda por inactividad del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras respecto de sendos convenios de colaboración. Supuesta vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley: resolución judicial que no rompe línea jurisprudencial consolidada alguna sino que da respuesta motivada a la pretensión deducida, atendiendo a las circunstancias específicas del caso analizado.*

ECLI:ES:TC:2019:120

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4763-2017, promovido por el ayuntamiento de Sobrescobio (Asturias), contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2016, que desestimó el recurso planteado por dicho ayuntamiento contra la inactividad del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de octubre de 2017, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación del ayuntamiento de Sobrescobio, interpuso recurso de amparo contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2016, por vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley (art. 14 CE), con reflejo en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) En el marco del plan nacional de reserva estratégica del carbón 2006-2012 y del nuevo modelo de desarrollo integral y sostenible de las comarcas mineras, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 31 de marzo de 2006, así como del Real Decreto 1112/2007, de 24 de agosto, por el que se establece el régimen de ayudas al desarrollo de infraestructuras en las comarcas mineras del carbón, se inició la tramitación

de dos convenios específicos de colaboración, con cargo a las ayudas al desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras con la intervención del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (en adelante Instituto del Carbón), el Principado de Asturias y el ayuntamiento de Sobrescobio. Los citados convenios específicos de colaboración tenían por objeto: i) la adquisición de terrenos para la biblioteca municipal y telecentro por importe de 280.000 € y ii) la adquisición de terrenos para infraestructuras turísticas por importe de 143.000 €.

b) Una vez firmados los dos convenios por el ayuntamiento de Sobrescobio y por el Principado de Asturias, se remitieron el 30 de noviembre de 2010 al Instituto del Carbón para su tramitación y firma definitiva. Al no recibir ninguna información o comunicación al respecto, el ayuntamiento de Sobrescobio dirigió varios escritos a dicho organismo solicitando información sobre el estado de tramitación de los convenios, lo que hizo en fechas 9 de octubre de 2012 y 13 de febrero, 4 de junio, 30 de julio y 10 de octubre de 2013, sin recibir contestación alguna.

c) El ayuntamiento de Sobrescobio presentó el 12 de mayo de 2014, de conformidad con lo previsto en el art 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), reclamación previa al recurso contencioso-administrativo por inactividad de la administración.

d) El 27 de mayo de 2014 el Instituto del Carbón contestó a la reclamación previa. Tras hacer una exposición cronológica de las vicisitudes del caso, concluyó que ninguna de las dos actuaciones había llegado a tener un convenio firmado. Según el citado organismo, los convenios proyectados para 2010 no culminaron porque la intervención delegada no los había fiscalizado favorablemente, por no cumplirse uno de los requisitos formales, relativo a la exigencia de aportar certificados del valor de los inmuebles emitidos por un tasador independiente o un funcionario competente. Añade que en 2011 volvió a iniciarse la tramitación de los convenios pero no llegaron a firmarse por «razones de índole presupuestaria».

e) El ayuntamiento de Sobrescobio interpuso recurso contencioso-administrativo por inactividad del Instituto del Carbón, de conformidad con el art. 29.1 LJCA, que se tramitó con el núm. 84-2014 ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5. En el escrito de demanda el ayuntamiento solicitaba el dictado de una sentencia por la que, con estimación de la inactividad de dicho instituto, ordenase a la administración demandada: i) la realización de los actos necesarios para la ejecución del pago de las cantidades previstas en los convenios específicos y ii) subsidiariamente, el restablecimiento de la tramitación oportuna de los convenios para su inmediata ejecución y pago.

f) El Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 dictó sentencia el día 4 de septiembre de 2015, inadmitiendo la demanda del ayuntamiento de Sobrescobio. El juzgado consideró probado que, tras una primera propuesta en 2010 que no recibió fiscalización favorable por la intervención por no ir acompañada de las tasaciones exigibles, se inició de nuevo la tramitación en 2011, que por razones presupuestarias no fue ultimada, de suerte que no ha existido un convenio del que deriven las concretas obligaciones exigidas. Toda vez que la actividad reclamada necesita todavía de actos concretos de aplicación, entiende que no se cumple el presupuesto del art. 29.1 LJCA.

g) Contra la sentencia del Juzgado Central se interpuso recurso de apelación, que fue desestimado por sentencia dictada el 8 de noviembre de 2016 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. La Sala comparte las apreciaciones del juzgado, indicando que la sentencia apelada concreta las razones por las que no existía una obligación definida a favor del demandante al no haberse obtenido la fiscalización favorable del convenio. La Audiencia Nacional considera decisivo que no se hubiera completado el procedimiento presupuestario y, por consiguiente, no hubiera llegado a nacer la obligación de pago. Insiste en que los informes de tasación no fueron aportados por el ayuntamiento en tiempo y forma y que

cuando, al siguiente ejercicio presupuestario, se reinició la tramitación, fue paralizada por razones presupuestarias. En suma, la obligación no llegó a perfeccionarse.

h) Contra la sentencia desestimatoria de la apelación, el ayuntamiento de Sobrescobio interpuso recurso de casación, que fue inadmitido por providencia de fecha 20 de julio de 2017, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al haber considerado que el recurso carecía de interés casacional objetivo. El ayuntamiento de Sobrescobio presentó, a continuación, el recurso de amparo.

3. La corporación demandante de amparo alega, en síntesis, lo siguiente:

a) La sentencia dictada el día 8 de noviembre de 2016 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha lesionado su derecho fundamental a la igualdad en la aplicación judicial de la ley (art. 14 CE), con reflejo en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por cuanto que este mismo órgano judicial (misma Sala y Sección), en precedente sentencia de 16 de septiembre de 2015, había estimado un recurso contencioso-administrativo formalizado por el ayuntamiento de Belmez (Córdoba) que, a través del procedimiento previsto en el art 29.1 LJCA, había planteado un supuesto igual de inactividad del Instituto del Carbón respecto de un convenio específico de ayudas al desarrollo de infraestructuras en las comarcas mineras.

La demanda transcribe amplios extractos de la sentencia invocada, en los que se hace constar que el Real Decreto 1112/2007 (art. 14.4) establece un plazo máximo de seis meses para la firma de los convenios específicos entre el Instituto del Carbón y los ayuntamientos respectivos, por lo que, una vez excedido dicho plazo, la inactividad de la administración no está justificada en absoluto y mantener la resolución recurrida equivaldría a dejar en manos de la administración la rúbrica de un convenio que le obliga.

El ayuntamiento de Sobrescobio se pregunta cómo un mismo órgano judicial puede mantener un criterio «diametralmente opuesto» en relación con el aplicado, en un intervalo de menos de un año, respecto de lo que acordó en el recurso del ayuntamiento de Belmez. Aclara que la sentencia que estima el recurso de este ayuntamiento no fue citada en la demanda porque, al tiempo de presentarse esta, aún no había sido incorporada a las bases de datos de jurisprudencia. Añade que otra sentencia anterior del mismo órgano, la de 16 de abril de 2014, sobre una reclamación seguida a instancias del Principado de Asturias, también concluyó que la administración del Estado había incurrido en inactividad en relación con unos convenios específicos del Real Decreto 1112/2007.

b) El recurso alude a la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad en la aplicación de la ley, con cita de la STC 27/2006, de 30 de enero, y aduce que concurren todos los requisitos exigidos por la doctrina de este Tribunal para apreciar su vulneración. Entiende que no puede el mismo órgano judicial mantener, en un breve lapso de tiempo, lo uno y lo otro, sin una motivación que justifique, en términos generalizados, este cambio de criterio. Añade que todos los ayuntamientos que se ven inmersos en la tramitación de los fondos mineros deben recibir un tratamiento uniforme en la aplicación de la normativa y que no cabe poner en un plano legal a los vecinos de Belmez y en otro distinto a los de Sobrescobio.

c) La corporación demandante termina solicitando que, para el restablecimiento de sus derechos fundamentales de los arts. 14 y 24.1 CE, sea declarada la nulidad de la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2016, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior para que se dicte nueva sentencia que sea respetuosa con los derechos que la parte entiende vulnerados.

4. Por medio de providencia de 14 de enero de 2019, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional) porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)], y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto, ya que plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)]. En la misma providencia se acordó remitir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 2623-2017 y al recurso de apelación núm. 102-2015. Asimismo, se acordó dirigir atenta comunicación al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5, a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 84-2014; debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el recurso de amparo, si lo deseaban, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en este Tribunal el día 18 de marzo de 2019, interesó la estimación del recurso de amparo, con base en los siguientes argumentos:

a) En primer lugar, recuerda la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad en la aplicación de la ley, con cita de la STC 160/2008, de 12 de diciembre. Acto seguido, examina la concurrencia de los requisitos exigidos, y constata que: i) se invoca un término de comparación, que es la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2015, estimatoria de una reclamación análoga presentada por el ayuntamiento de Belmez; ii) concurre la identidad de órgano judicial, pues las sentencias comparadas provienen de la misma Sala y Sección; iii) existe alteridad, pues se trata de ayuntamientos distintos y iv) hay un tratamiento desigual de la misma cuestión carente de justificación, sin que el órgano judicial haya justificado el cambio de criterio.

b) Analiza, a renglón seguido, el requisito de comparabilidad de los casos, advirtiendo una diferencia entre las dos sentencias, pues la de 16 de septiembre de 2015 se dictó en primera y única instancia, mientras que la aquí impugnada recae en un recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5. Considera, sin embargo, que esta diferencia carece de relevancia.

En cuanto al resto de circunstancias, entiende que son plenamente comparables: i) en los dos recursos contencioso-administrativos el núcleo de la cuestión planteada por los ayuntamientos recurrentes es la inactividad del Instituto del Carbón en la tramitación definitiva de los convenios específicos de colaboración para la obtención de las ayudas al desarrollo de infraestructuras en las comarcas mineras del carbón, y en el pago de las ayudas que son el objeto de los convenios de colaboración; ii) en ambos casos, también, los ayuntamientos que interpusieron los recursos por inactividad habían formulado la reclamación previa ante el Instituto del Carbón, de conformidad con lo establecido en el art 29.1 LJCA; iii) la contestación dada por dicho organismo fue similar, poniendo de manifiesto diversas incidencias que impidieron la tramitación y firma definitiva del convenio específico y señalando, igualmente, que había sido objeto de varias tramitaciones en sucesivos ejercicios, sin que en ninguna de ellas se hubiera ultimado el convenio; iv) las pretensiones eran también coincidentes, pues tanto el ayuntamiento de Belmez como el de Sobrescobio había solicitado el reconocimiento de la inactividad de la administración en la tramitación y firma definitiva de los convenios, por lo que, en consecuencia, habían interesado la condena al pago del importe de las ayudas y v) por último, las sentencias cotejadas han hecho una aplicación contradictoria del art. 29.1 LJCA.

c) Profundizando en el contraste de las dos sentencias, la fiscal destaca que, según la resolución impugnada, no hay una obligación prestacional concreta a cargo del

Instituto del Carbón, ya que no existieron convenios definitivamente firmados. En cambio, la sentencia de 16 de septiembre de 2015 (ayuntamiento de Belmez) analiza el mecanismo del art. 29.1 LJCA y los presupuestos para su utilización, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que había quedado reflejada en la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de abril de 2014. En vista de dicha jurisprudencia, entiende que, en tales casos, concurre un supuesto de inactividad administrativa injustificada y que, de no apreciarse esta, se dejaría sin efecto una obligación previamente contraída en relación con la subvención reclamada.

d) Por último, el Ministerio Fiscal razona que el diferente criterio en uno y otro caso no aparece justificado. En la sentencia impugnada no se motiva el cambio de criterio, ni se hace referencia alguna a esa sentencia anterior que se había dictado en un caso sustancialmente igual. Tampoco se ofrece ningún razonamiento implícito o explícito que permita conocer los motivos por los que no se sigue el criterio mantenido en la resolución previa, ni siquiera para indicar que concurrían en el caso enjuiciado posteriores circunstancias objetivas diferenciadoras. Ni se alude a la sentencia de 16 de abril de 2014, que sí había sido expresamente alegada en el recurso. No existiendo dicha justificación, concluye que se ha lesionado el art. 14 CE. En cuanto a la también invocada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, la fiscal considera que no es autónoma, sino que se produce en conexión directa con la del principio de igualdad en la aplicación de la ley.

6. También por escrito registrado el día 18 de marzo de 2019 presentó su escrito de alegaciones el abogado del Estado interesando la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso de amparo, por las siguientes razones:

a) En primer lugar, sostiene que el recurso es inadmisibles porque no se ha interpuesto incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia impugnada. Recuerda que la demanda de amparo ha sido presentada inmediatamente después de la inadmisión del recurso de casación, omitiendo el incidente de nulidad contra la sentencia de instancia a la que se imputa la vulneración. Razona que, con fundamento en el art. 241.1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el incidente era exigible, invocando, en apoyo de esta tesis, el ATS de 11 de diciembre de 2017, que aborda la procedencia del incidente de nulidad una vez inadmitido un recurso de casación bajo el régimen de los arts. 86 y ss. LJCA, tras la modificación introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio; auto del que extracta varios pasajes. Cita, asimismo, el ATC 65/2018, de 18 de junio, que considera exigible acudir al recurso de casación antes de interponer el incidente de nulidad.

b) Subsidiariamente, el abogado del Estado considera que no hay identidad sustancial entre el caso resuelto por la sentencia impugnada y la que se invoca como contradictoria, por lo que no se produce la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. Como razona la sentencia impugnada en amparo, lo decisivo en la argumentación del órgano judicial no era la falta de firma por el Secretario de Estado competente sino que el convenio no había obtenido la fiscalización favorable de la intervención. Y esto había sucedido porque, por expresa solicitud del ayuntamiento, el convenio no había incorporado la peritación de los inmuebles, afirmación que la corporación demandante no niega.

Las alegaciones del representante estatal traen a colación la normativa presupuestaria para recordar que una cosa es la aprobación del gasto de una subvención, que es un paso previo (art. 34.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones), y otra el compromiso de gasto que supone la concesión de la subvención (art. 34.2 de la Ley 38/2003). Este último requiere de la fiscalización favorable de la Intervención, que aquí no se emitió, por lo que no se completó el procedimiento presupuestario, de modo que no existe una subvención concedida que otorgue derechos al reclamante. El problema no es, por tanto, la falta de firma del convenio en 2010, sino la fiscalización desfavorable que hace inviable la firma y el pago. Fue por ello –añade– que se inició la tramitación de nuevos convenios en 2011 que no

fue completada, luego no había un convenio firmado cuyo cumplimiento se pudiera exigir con base en el art. 29.1 LJCA. Así pues, la estimación de la pretensión subsidiaria llevaría a obligar a la administración a realizar toda la tramitación del procedimiento, no solo a ejecutar un acto concreto de firma y pago.

Por el contrario, el caso resuelto por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2015 es, para el abogado del Estado, diferente, pues allí el convenio estaba completamente tramitado y solo se reclamaba su firma efectiva y pago, al constar ya los informes favorables de la abogacía del Estado, de la comisión delegada del gobierno para política autonómica y de la intervención, tal y como se desprende de los antecedentes de hecho de la citada sentencia, que transcribe los aspectos relevantes a estos efectos.

c) Las alegaciones del abogado del Estado terminan recordando que lo proscrito por la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley es un cambio de criterio caprichoso en casos sustancialmente iguales, sin una argumentación razonada que justifique que la solución dada no es una respuesta *ad casum*, sino una interpretación abstracta y general de la norma aplicable.

Reitera que, en el caso enjuiciado, no hay un *tertium comparationis* válido, puesto que en la sentencia de contraste se resolvía un caso en el que el gasto ya se había comprometido y la tramitación administrativa y presupuestaria había finalizado, faltando solo la rúbrica. En cambio, en el presente caso no se obtuvo la fiscalización favorable por un defecto imputable al ayuntamiento. En consecuencia, solicita la desestimación del recurso de amparo por no tratarse de supuestos sustancialmente iguales.

7. Por providencia de 24 de octubre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de amparo y pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo se dirige contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2016, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento de Sobrescobio contra la precedente sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de 4 de septiembre de 2015. Esta última sentencia, a su vez, había inadmitido el recurso presentado por dicho ayuntamiento frente a la inactividad (art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, LJCA) del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (en adelante, Instituto del Carbón), organismo autónomo adscrito, en los años relevantes para el proceso *a quo*, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

La demanda de amparo denuncia que la citada sentencia de la Audiencia Nacional vulnera el principio de igualdad en la aplicación judicial de la Ley (art. 14 CE), con reflejo en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al seguir un criterio distinto que la dictada por la misma Sala y Sección el 16 de septiembre de 2015, respecto de otro ayuntamiento. El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo, al entender que concurren los requisitos que exige la doctrina constitucional para apreciar una desigualdad en la aplicación judicial de la ley. Por su parte, el abogado del Estado postula la inadmisión, por no haberse agotado la vía judicial previa y, subsidiariamente, la desestimación, por considerar que los casos resueltos por las sentencias contrastadas no son comparables.

### 2. Agotamiento de la vía judicial previa.

El abogado del Estado opone el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC] porque, una vez inadmitido el recurso de casación por falta de interés casacional objetivo para la

formación de jurisprudencia, se acudió directamente al recurso de amparo, cuando, a su entender, procedía interponer antes el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) ante el órgano que dictó la resolución impugnada, a fin de salvaguardar la subsidiariedad de la vía de amparo.

Para dar respuesta al óbice planteado por el abogado del Estado hemos de acudir al análisis de las actuaciones seguidas ante la vía judicial previa, al objeto de constatar si realmente la ahora denunciada vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley fue precedentemente invocada por la parte.

En este sentido, hemos advertido que, en el apartado IV, primero del escrito de preparación del recurso de casación, cuando la corporación recurrente argumenta sobre el posible interés casacional objetivo de su impugnación, señala expresamente que la sentencia recurrida «se apartaba de la fundamentación de su propia doctrina» y, seguidamente, cita de modo expreso las sentencias de 16 de abril de 2014 y de 16 de septiembre de 2015 de la misma Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que son las mismas sentencias que las que ahora, en este trámite de amparo, la parte identifica como los términos de comparación sobre los que sustenta su pretensión de amparo. De modo literal, destaca en la pág. 8 de su escrito que «cuando el criterio dispar se produce en sentencias de la misma Sección de la misma Sala, la situación desde un punto de vista jurídico resulta más relevante aún, pues incluso, si ese cambio de criterio no viene debidamente motivado o explicitado en la propia resolución, se produce una violación del derecho constitucional a la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 14 de nuestra Constitución, como reiteradamente tiene declarado nuestro Tribunal Constitucional...».

En consecuencia, no era preciso en el caso de autos la promoción del incidente extraordinario de nulidad de actuaciones para agotar la vía judicial previa, toda vez que la alegada vulneración del derecho a la igualdad que ahora denuncia la parte demandante ya había sido introducido por ésta en el debate procesal suscitado en la vía judicial, especialmente en el trámite de admisión del recurso de casación.

En todo caso, la reciente STC 112/2019, de 3 de octubre, del Pleno de este Tribunal, con ocasión de conocer de un supuesto en que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo hubo inadmitido un recurso de casación por falta de interés casacional para la formación de jurisprudencia, supuesto éste semejante al de autos, ha declarado que, cuando el recurso interpuesto contra la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales haya sido inadmitido por razones procesales no imputables a la falta de diligencia de la parte, no es obligado promover el incidente de nulidad de actuaciones para agotar la vía judicial previa, por no deducirse su exigencia del art. 241 LOPJ, ni requerirse para salvaguardar la subsidiariedad del recurso de amparo [FJ 3 c) y d)].

Con fundamento, pues, en las consideraciones expuestas, procede la desestimación del óbice opuesto por el abogado del Estado en su escrito de alegaciones, de conformidad con lo establecido en el art. 44.1 a) LOTC.

### 3. Doctrina constitucional aplicable y análisis de fondo.

Una vez descartado el óbice procesal invocado por el abogado del Estado, debemos analizar si la sentencia impugnada ha vulnerado el principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley (art. 14 CE) y, en conexión con el mismo, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La consolidada doctrina constitucional sobre la igualdad en la aplicación judicial de la ley queda sintetizada, entre muchas otras, en la STC 13/2011, de 28 de febrero, FJ 3, con cita de la STC 31/2008, de 25 de febrero, FJ 2, según las cuales los requisitos concurrentes para apreciar la lesión son los siguientes:

«a) La acreditación de un *tertium comparationis*, puesto que el juicio de igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la sentencia impugnada y las

precedentes resoluciones del mismo órgano judicial dictadas en casos sustancialmente iguales pero resueltos de forma contradictoria.

b) La identidad de órgano judicial, entendiéndose por tal, no sólo la identidad de la Sala, sino también la de la Sección, al considerarse cada una de éstas como órgano jurisdiccional con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la ley. Esta exigencia permite valorar si la divergencia de criterio expresada por el juzgador es fruto de la libertad de apreciación del órgano jurisdiccional en el ejercicio de su función Juzgadora (art. 117.3 CE) y consecuencia de una diferente apreciación jurídica de los supuestos sometidos a su decisión, o, por el contrario, un cambio de valoración del caso, carente de fundamentación suficiente y razonable.

c) La existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir, de "la referencia a otro" exigible en todo alegato de discriminación en aplicación de la ley, excluyente de la comparación consigo mismo.

d) Finalmente la ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizables el cambio de criterio, bien lo sea para separarse de una línea doctrinal previa y consolidada, bien lo sea con quiebra de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició. Como también está dicho en esa misma doctrina, la razón de esta exigencia estriba en que el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), obliga a que un mismo órgano jurisdiccional no pueda cambiar caprichosamente el sentido de sus decisiones adoptadas con anterioridad en casos sustancialmente iguales sin una argumentación razonada de dicha separación que justifique que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y general de la norma aplicable y no a una respuesta *ad personam*, singularizada. Lo que negativamente significa que no podrá apreciarse la lesión de este derecho fundamental cuando el cambio de criterio responda a una vocación de generalidad, ya sea porque en la resolución se explicitan las razones que lo motivan o porque así se deduzca de otros elementos de juicio externos, como pueden ser significativamente posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta en la sentencia impugnada, que permitan apreciar dicho cambio como solución genérica aplicable en casos futuros y no como fruto de un mero voluntarismo selectivo frente a casos anteriores resueltos de modo diverso.»

El ayuntamiento de Sobrescobio invoca como *tertium comparationis* la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2015, estimatoria de una reclamación presentada al Instituto del Carbón por el ayuntamiento de Belmez. No ofrece duda la concurrencia de los requisitos b) y c) que se acaban de transcribir, es decir, la identidad de órgano judicial, pues se trata de resoluciones de la misma Sala y Sección; y la alteridad, ya que la comparación se plantea con otro ayuntamiento recurrente. La discrepancia se centra en el requisito a), esto es, en la validez del *tertium comparationis* que se trae al caso. El recurrente y el ministerio fiscal consideran que son «sustancialmente iguales», mientras que el abogado del Estado sostiene lo contrario.

Es cierto que ambas resoluciones tienen por objeto reclamaciones por inactividad que se dirigen al Instituto del Carbón, en relación con los convenios específicos mediante los que se instrumentan las subvenciones reguladas en el Real Decreto 1112/2007, de 24 de agosto, por el que se establece el régimen de ayudas al desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras del carbón. Las reclamaciones se fundamentan en lo dispuesto en el art. 29.1 LJCA, que dispone que «[c]uando la administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la administración el cumplimiento de dicha obligación».

Sin embargo, como argumenta el abogado del Estado, existe una diferencia relevante entre el caso del ayuntamiento de Belmez y el de Sobrescobio. Así como en el

primero se habían ultimado todos los trámites administrativos y presupuestarios necesarios para que el convenio se perfeccionara, restando solo la firma del presidente del Instituto del Carbón, el proyectado convenio con el ayuntamiento de Sobrescobio no recibió la fiscalización favorable de la Intervención delegada. Esto fue debido –aclaran las sentencias del Juzgado Central y de la Audiencia Nacional– a que en su clausulado no figuraba que debía aportarse un certificado de tasador independiente debidamente acreditado o la valoración de los inmuebles por un funcionario competente que certificara el valor de los terrenos al pasar a titularidad pública, lo que respondía –precisan ambas resoluciones judiciales– a la petición expresa del ayuntamiento de que no constara dicha obligación.

La diferencia señalada es sustancial a efectos de valorar la aplicación del art. 29.1 LJCA que hace la sentencia impugnada, cuya lectura confirma que la circunstancia expuesta es determinante para su fallo desestimatorio. Así, haciéndose eco de la apreciación que en este mismo sentido hizo el Juzgado Central en la primera instancia, la Audiencia Nacional mantiene que «lo decisivo en la argumentación de la sentencia [del juzgado] no es tanto que el convenio inicial no hubiera sido firmado por el Secretario de Estado del departamento, como que el convenio no obtuviese la fiscalización favorable de la intervención, precisa para desplegar eficacia toda obligación de pago prevista en él»; a lo que añade que «tales informes [de tasación] no figuran aportados al expediente ni en los documentos aportados con la demanda figura justificación alguna de que efectivamente fueran aportados al mismo en tiempo hábil para ser considerados por la administración», concluyendo que debe «otorgar credibilidad al informe remitido por la administración [Instituto del Carbón] en el sentido de que el convenio no incorporó la peritación de los inmuebles por expresa solicitud del ayuntamiento, afirmación que este además no niega, por lo que no puede pretenderse ahora que sí fueron aportados» (fundamento jurídico tercero).

De lo expuesto se colige que la sentencia impugnada no introduce un cambio interpretativo del órgano judicial sobre la aplicación del art. 29.1 LJCA a los convenios específicos previstos en el Real Decreto 1112/2007, sino que lo aplica en función de las circunstancias concretas del caso enjuiciado. De hecho, ya en la sentencia de 10 de febrero de 2016 (recurso núm. 83-2015), anterior por tanto a la aquí examinada, la misma Sala y Sección había desestimado un recurso interpuesto también frente a la supuesta inactividad del Instituto del Carbón, en esa ocasión por el Principado de Asturias. La desestimación fue debida a las concretas «circunstancias fácticas», pues en el caso examinado no se habían justificado adecuadamente las inversiones subvencionables, a diferencia de otras sentencias estimatorias anteriores que se citan y que son precisamente las invocadas en el presente recurso de amparo (las de 16 de abril de 2014 y 16 de septiembre de 2015). Así las cosas, en la precitada sentencia de 10 de febrero de 2016 la Sala confirma la resolución desestimatoria de primera instancia porque «lejos de limitarse a constatar la existencia de un pronunciamiento anterior de esta Sala sobre un supuesto análogo y que le podría haber llevado, en un superficial análisis del debate, a un pronunciamiento estimatorio de la pretensiones del recurrente, analiza y profundiza en las circunstancias del caso concreto para apartarse de lo dicho en nuestra sentencia de 16 de abril de 2014» (fundamento jurídico cuarto).

De la misma forma, con posterioridad, el mismo órgano ha dictado resoluciones que en unos casos declaran la inactividad del organismo estatal en la gestión de las subvenciones mineras porque entiende que se dan los requisitos del art. 29.1 LJCA (por ejemplo, la sentencia de 29 de marzo de 2017, recurso núm. 380-2013, casada y anulada por la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2019, recurso núm. 3509-2017), mientras que en otros supuestos concluye que no concurren las condiciones para aplicar dicho precepto (por ejemplo, la sentencia de 12 de julio de 2017, recurso núm. 73-2016).

El examen de aquellas resoluciones revela que los convenios para la gestión de las subvenciones del Real Decreto 1112/2007 ofrecen una amplia casuística litigiosa. Así, en ocasiones los convenios se tramitaron totalmente pero faltaba la última firma; en otras,

llegaron a estar vigentes pero caducaron o se hizo preciso enmendarlos mediante adendas para ampliar los plazos o modificar su objeto; en otros supuestos, las inversiones no fueron justificadas de forma adecuada. Se trata, en suma, de situaciones diversas que para el órgano judicial merecen un distinto tratamiento desde la óptica del art. 29.1 LJCA.

En definitiva, no existe «una consolidada línea jurisprudencial que la ahora impugnada haya venido a romper para el caso concreto del aquí recurrente» (STC 150/2011, de 29 de septiembre, FJ 10), sino soluciones que se han adoptado motivadamente en atención a las circunstancias específicas de cada caso analizado.

Por lo expuesto, debemos desestimar la alegada vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley (art. 14 CE). En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la demanda de amparo no alega su posible lesión como una infracción autónoma, sino vinculada a la del principio de igualdad, por lo que la invocada vulneración de este último derecho debe correr la misma suerte desestimatoria.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo promovido por el ayuntamiento de Sobrescobio (Asturias), contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de noviembre de 2016, recaída en el recurso de apelación núm. 102-2015.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil diecinueve.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.