



Roj: **STS 5451/2025 - ECLI:ES:TS:2025:5451**

Id Cendoj: **28079130032025100243**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **13/11/2025**

Nº de Recurso: **748/2022**

Nº de Resolución: **1450/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 12687/2021,**
ATS 17559/2022,
STS 5451/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.450/2025

Fecha de sentencia: 13/11/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 748/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/11/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.8

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 748/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1450/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Pilar Cancer Minchot

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 13 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado con el número 748/2022, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dolores Maroto Gómez, en nombre y representación de Julieta, bajo la dirección letrada de Miguel Gallego Laporta, contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1234/2021 de 29 de octubre de 2021 dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 465/2020, que desestimó el recurso contencioso-administrativo deducido contra la Orden núm. 147/2020, de 27 de febrero de 2020, de 27 de febrero de 2020, del Consejero de Justicia, Interior y Víctimas del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que se denegó la solicitud de indemnización formulada al amparo de la Ley de la asamblea de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

Ha sido parte recurrida el Letrado de la Comunidad de Madrid en la representación que ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-En el recurso contencioso-administrativo número 465/2020, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia el 29 de octubre de 2021, cuyo fallo dice literalmente:

«1.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 465/2020, interpuesto por la representación procesal de Dª Julieta, contra la Orden no 144/2020, de 27 de febrero, de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de la Comunidad de Madrid, por la que se denegó a la demandante su solicitud de indemnización formulada al amparo de lo previsto en la Ley 5/2018, de 17 de octubre, de Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del terrorismo.

2.- Sin hacer un especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en el presente recurso.»

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

«SEGUNDO. - La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquella y otra tendente al reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En concreto, solicitó en su demanda que, previo el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 2.2 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, se anule la Orden impugnada y se reconozca su derecho a la indemnización solicitada.

En apoyo de tales pretensiones, la parte demandante deja constancia de los hechos en los que apoya su pretensión, entre ellos, que su condición de víctima del atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 deriva de la Sentencia no 65/2007, de 31 de octubre de 2007, de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, habiendo percibido ya por ello, por parte del Ministerio del Interior, una indemnización en cuantía de 63.100,00 euros, por las lesiones sufridas.

A continuación, se articula en la demanda un primer motivo impugnatorio que titula "Silencio Administrativo Positivo". En él se explica que la solicitud en cuestión fue presentada el día 14 de febrero de 2019 y que la desestimación de la misma le fue notificada el día 5 de marzo de 2020, por lo que habría transcurrido el plazo máximo de seis meses, previsto a tal efecto por el artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre. Añade, sin embargo, que, siendo el sentido del silencio estimatorio por disponer así el mismo texto legal citado, la previsión que también contiene el mismo precepto (condicionando los efectos positivos del silencio al cumplimiento de los requisitos legalmente previstos para la obtención de la indemnización solicitada, en concreto, al del empadronamiento de la víctima) no resulta de recibo. Entiende la parte actora que tal condicionante resulta contrario a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre el régimen del silencio administrativo por lo que, siendo ésta legislación básica, la norma autonómica en cuestión contravendría dicha

normativa, convirtiéndose así en inconstitucional. Solicita, por ello, que esta Sala plantee una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el referido inciso del artículo 31.1 mencionado, resolviendo, tras la misma, la nulidad de la resolución impugnada por haberlo aplicado en este caso.

De igual modo, mantiene la demanda que, al reunir los requisitos exigidos por la Ley 5/2018, de 17 de octubre, salvo la prevista en el apartado 2.b) de su artículo 2, solicitó una indemnización ya que residía en Madrid el día en que se perpetró la acción terrorista, aunque sin haber completado el periodo exigido por el precepto citado, es decir, durante los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la Ley, o, en su defecto, durante un tiempo equivalente a las dos terceras partes del periodo transcurrido desde la perpetración del acto terrorista hasta dicha entrada en vigor. No obstante, los argumentos impugnatorios de la demanda giran tan sólo en torno al requisito del empadronamiento, no al periodo necesario de duración del mismo, anterior al acto terrorista. Se suscitan en los términos de los que damos cuenta, en su esencia, a continuación.

Partiendo de lo anterior, la parte recurrente trae a su demanda la declaración de intenciones que se contiene en la Exposición de Motivos de la Ley autonómica 5/2018 y afirma que el requisito del empadronamiento de la víctima, que es el exigido por la Administración demandada y causa de la denegación, es "injusto, discriminatorio e infundado", lesivo para los derechos fundamentales, pervertidor de los principios que la propia Ley dice defender e impulsar y ofensivo para el conjunto de las víctimas del terrorismo. Sostiene que dicho requisito desampara y "revictimiza" a muchas de las víctimas, así como que no tiene parangón en ninguna otra norma española, estatal o autonómica, actual o anterior, ni siquiera de la propia Comunidad de Madrid.

Para apoyar tales afirmaciones, recogidas ahora de modo prácticamente literal a como se vierten en el escrito rector, la parte actora sostiene que la exigencia del requisito que discute segrega a las víctimas que han sufrido la misma acción terrorista en dos grupos: el de aquéllas que reciben la indemnización por haber cumplido el requisito del empadronamiento y el de aquéllas otras que no las reciben por no cumplirlo. Por tanto, dice la demanda, "el elemento esencial que determina la concesión de la ayuda no es, en consecuencia, haber sufrido un atentado en Madrid, sino estar o haber estado empadronado en las circunstancias que se exigen". Circunstancias que califica de "un rigor desorbitado".

La parte actora sostiene igualmente que el requisito del empadronamiento no es contemplado en ninguna de las diferentes legislaciones autonómicas de protección de las víctimas, ni tampoco en la anterior Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del terrorismo, de la Comunidad de Madrid. Además", recuerda que la Ley estatal 29/2011, de 22 de septiembre, no sólo no contempla requisito alguno asociado a la nacionalidad o a la situación de residencia de las víctimas, en orden a limitar su régimen de protección, sino que, incluso, ha previsto la concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza a las personas extranjeras por el mero hecho de tener la condición de víctimas del terrorismo.

Tras negar la existencia de informe alguno que justifique la necesidad u oportunidad de imponer el requisito cuestionado en la demanda, sostiene la parte recurrente que la desigualdad creada vulnera lo previsto en el artículo 14 de la Constitución.

A continuación, se afirma en el escrito rector que con la exigencia del empadronamiento se está excluyendo a víctimas que se han visto forzadas a abandonar Madrid por prescripción médica al padecer, por ejemplo, secuelas psicológicas o de carácter físico, buscando una vivienda que pudieran adaptar.

TERCERO.- Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho.

En línea con tal pretensión, concreta el Letrado de la Comunidad de Madrid que, a la vista de los argumentos impugnatorios, el reproche de constitucionalidad debe entenderse reducido, en este caso, al apartado b) del artículo 2.2 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre.

Rechaza, en cuanto al fondo, aquellas alegaciones que se vierten en la demanda relativas al funcionamiento correcto o erróneo del padrón municipal de Madrid, pues no encontrarían acomodo en este proceso, y, reproduciendo en parte la Exposición de Motivos de la Ley autonómica 5/2018, destaca la necesidad de que la víctima tuviese una vinculación efectiva con esta Comunidad Autónoma para la percepción de la indemnización solicitada ahora por la parte demandante.

Frente a lo afirmado en la demanda, la representación procesal de la demandada destaca cómo la anterior Ley autonómica de atención a las víctimas del terrorismo limitaba las ayudas a las víctimas de acciones terroristas cometidas en el territorio de la Comunidad de Madrid, una limitación que ahora no existe.

En cuanto a la alegación vertida en relación con los efectos del silencio administrativo, niega también el Letrado de la Comunidad de Madrid la procedencia de la cuestión de inconstitucionalidad cuyo planteamiento solicita la parte actora ya que, dice aquél, debe tenerse presente que la Ley 39/2015 remite a la regulación del silencio

de modo distinto por una norma con rango legal y, además, el artículo 47.1.e) del mismo texto legal, que declara nulos los actos expresos o presuntos por los que se adquieran facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

CUARTO. - La cuestión, puramente jurídica, sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho de la resolución que denegó a la parte ahora demandante la indemnización que había solicitado como consecuencia de las lesiones sufridas al haber sido víctima del atentado terrorista perpetrado en la ciudad de Madrid en fecha del 11 de marzo de 2004. No existe, pues, controversia entre las partes acerca de estos datos ni tampoco en el hecho de que, en la citada fecha, la recurrente no estaba empadronada en la ciudad de Madrid, siendo exigible según la Ley 5/2018 dicho empadronamiento habiendo sido tal la causa de denegación de su solicitud.

Como se ha dicho, sin embargo, la parte demandante centra sus argumentos impugnatorios de fondo tan sólo en la pretendida inconstitucionalidad del requisito del empadronamiento. Siendo así lo anterior, lo que aquí habrá de resolverse es si, como postula la parte actora, la exigencia del artículo 2.2.b) de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, resulta contraria al principio de igualdad en la medida en que, estableciendo el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, exige que, para causar derecho a la indemnización como la que aquí se solicitó, la víctima de una acción terrorista estuviese empadronada en la Comunidad de Madrid en el momento de haber resultado lesionada como consecuencia de dicha acción. En este concreto caso, el día 11 de marzo de 2004.

Y todo ello considerando, por ser un hecho acreditado a través del expediente, que la parte ahora demandante ha sido ya indemnizada con la cantidad de 63.100,00 euros en aplicación de lo previsto en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del terrorismo.

QUINTO. - Expuesto lo anterior, procede que entremos a resolver las cuestiones de fondo suscitadas en la demanda dando respuesta, en primer lugar, al motivo impugnatorio en el que se pone en duda la constitucionalidad de lo previsto en el artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, en la medida en que condiciona los efectos del silencio administrativo positivo que consagra al cumplimiento, por el solicitante de las ayudas y medidas, de los requisitos legalmente establecidos. Por tanto, en este caso, el del empadronamiento, que también se discute en la demanda.

Desde el punto de vista fáctico, no existe en este caso controversia entre las partes acerca de las fechas de presentación de la solicitud y la de notificación de la resolución denegatoria, debiendo concluirse que la segunda se produjo, en efecto, más allá del plazo de seis meses desde la fecha en que la primera se presentó.

Para resolver el motivo impugnatorio que nos ocupa en primer lugar, convendrá comenzar recordando que el controvertido artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, se pronuncia en los siguientes términos:

"1. El plazo máximo de resolución y notificación de la concesión de las ayudas y medidas será de seis meses, a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, si el procedimiento se ha iniciado de oficio, o desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación, si se inicia a solicitud del interesado. Transcurrido dicho plazo, se podrá entender estimada la solicitud, siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en esta ley".

Es precisamente este último requisito ("que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas") el que la parte actora discute -cuestionando, como se ha dicho, su constitucionalidad- por entender que, al imponerlo, el legislador autonómico invadió competencias exclusivas del Estado sobre legislación básica en materia de procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18a), alterando así el régimen del silencio administrativo contenido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, norma legal de carácter básico.

Deberemos, por ello, comenzar recordando que el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, -siguiendo la estela del artículo 43 la Ley 30/1992, modificada en este punto por la Ley 4/1999-, dispone que en los procedimientos iniciados a instancias del interesado, sin perjuicio de la obligación (que también consagra el mismo precepto) de dar respuesta expresa a la solicitud, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo. Sin embargo, el mismo artículo establece una excepción a esta regla general, en los siguientes términos:

"..., excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario".

La interpretación jurisprudencial del régimen del silencio administrativo positivo nos la ofrece el Tribunal Supremo, entre otras, en su reciente STS de 14 de diciembre de 2020 (Rec. Cas. 7929/2019) razonando así:

"La configuración del silencio positivo como verdadero acto administrativo tras la reforma llevada a cabo en la Ley 30/1992, por la Ley 4/1999, ha sido declarada por la jurisprudencia de esta Sala. La sentencia de esta misma Sala y Sección de 27 de abril de 2007, rec. 10133/2003 , (con cita de otras anteriores) analiza

la adquisición de derechos por silencio positivo de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, partiendo de la configuración del silencio positivo como un verdadero acto administrativo estimatorio, y rechazando, por ello, la posibilidad de resoluciones expresas tardías en sentido denegatorio cuando el silencio positivo ya se ha producido (art. 43.3.a/), destacando la necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio previsto en la misma Ley si se entiende que el acto adquirido por silencio es contrario a Derecho.

Conviene reproducir el razonamiento medular de aquella Sentencia de 27 de abril de 2007 :

"En la legislación vigente sobre procedimiento administrativo, el silencio positivo da lugar a un verdadero acto administrativo estimatorio. Así se resalta en la Exposición de Motivos de la propia Ley 4/1999, donde leemos que "el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz que la Administración Pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos por la Ley", y así lo hemos dicho en SSTs de 28 de diciembre de 2005 (RC 9717/2003) y 27 de enero de 2006 (RC 66/2004) (...).

No obstante, aun partiendo de esta caracterización del silencio positivo como auténtico acto administrativo, la misma Ley ha querido poner remedio a las consecuencias potencialmente lesivas para el principio de legalidad a que conduce esta caracterización jurídica del silencio, y por eso su artículo 62.1. f) establece que los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho cuando se trate de "actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

Ahora bien, este precepto que acabamos de transcribir no puede ser interpretado y aplicado prescindiendo de lo dispuesto por el artículo 43.4.a) de la misma Ley, reformado por la Ley 4/1999 , donde se establece que "en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo". Esta específica previsión legal, coherente con la naturaleza del silencio positivo como acto administrativo declarativo de derechos, implica que si la Administración considera que el acto administrativo así adquirido es nulo, por aplicación del propio artículo 62.1. f) (esto es, por carecer el adquirente del derecho de los requisitos esenciales para su adquisición), no podrá dictar una resolución expresa tardía denegatoria del derecho, posibilidad vedada por el artículo 43.4. a), sino que habrá de acudir al procedimiento de revisión de oficio contemplado en el art. 102.1, de la tan citada Ley 30/1992 . La interpretación contraria, es decir, la consistente en que el acto adquirido por silencio positivo puede ser directamente desplazado por un acto expreso posterior en los casos del artículo 62.1. f), es no sólo contraria a la naturaleza del silencio positivo plasmada en la misma Ley , sino también a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima que la propia Ley también recoge, sin olvidar que siempre queda en manos de la Administración evitar los efectos distorsionadores de la adquisición de derechos cuando no se cumplen las condiciones para ello, mediante el simple expediente de resolver los procedimientos en plazo."

En esta reciente Sentencia, el Alto Tribunal se pronuncia reproduciendo, como se ha visto, una Sentencia suya del año 2007. Sin embargo, esta Sala considera que ha de tenerse presente igualmente que, la propia Sala Tercera, desde el año 2007, ha modulado su doctrina sobre los efectos del silencio positivo, entre otras, en SSTs de 14 de octubre de 2013 (Rec. Cas 2007/2012), de 25 de junio de 2014 (Rec. Cas. 3111/2012), 28 de octubre de 2014 (Rec. Cas. 4766/2011) y 7 de octubre de 2014 (Rec. Cas. 3887/2012), siendo en ésta última citada donde se ocupa de matizar el despliegue automático de la eficacia del silencio administrativo positivo cuando el interesado no reúne algún requisito exigible por la normativa aplicable.

Pero, es más. En este mismo sentido de la Sentencia de 7 de octubre de 2014 y más recientemente, el Alto Tribunal se ha expresado del modo siguiente en su STS de 19 de abril de 2016 (Rec. Cas. 1877/2015), acerca de la cuestión que ahora nos ocupa:

"En definitiva, y con carácter general, hemos mantenido que, en todo caso, los efectos que comporta la vía del silencio positivo, tienen como límite lo establecido en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 , que dispone la nulidad de pleno derecho para los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

Considerando lo anterior, el argumento de fondo de la parte recurrente no puede, de entrada, encontrar favorable acogida en esta Sentencia por cuanto, no reuniendo la solicitud el requisito exigido por la norma legal autonómica de aplicación sobre el empadronamiento de la víctima, la estimación por silencio de la misma no resultaría posible en este caso. Máxime cuando la propia Ley limita la eficacia del silencio, previendo precisamente esta circunstancia, que en el caso del interesado no se integren todos los requisitos legalmente exigidos para causar derecho a la indemnización.

Dicho lo anterior, debemos ahora entrar a resolver la cuestión relativa, precisamente, a la posible inconstitucionalidad del artículo 31.1 de la Ley 5/2018, al disponer, como se dice en la demanda, un

impedimento que chocaría frontalmente con el régimen del silencio administrativo positivo contenido en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, siendo dicho precepto básico, y por vulnerar el régimen competencial derivado, en este caso, del artículo 149.1.18a de la Constitución. Un argumento que, ya se adelanta, será igualmente rechazado por las razones que pasamos a desarrollar a continuación.

En lo que al objeto de este recurso interesa, deberemos partir de lo dispuesto en el artículo 149.1.18a de la Constitución, apartado en el que se reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de "procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas". Y todo ello teniendo presente que, como afirma el Tribunal Constitucional en STC 104/2018, de 4 de octubre, en estos casos,

"Es preciso finalmente verificar si la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial (SSTC 181/2012 y 132/2013)".

Partiendo de tal punto, es relevante recordar de nuevo que el artículo 24.1 de la Ley 39/2015 -norma legal aprobada con amparo en el título competencial derivado del precepto constitucional referido (Disposición Final Primera)-, exceptúa de la regla general del sentido positivo del silencio administrativo aquellos casos en que "una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario". Claramente, pues, permite la norma estatal básica que una norma con rango de ley (y a las leyes autonómicas les es atribuible tal rango, como en el siguiente Fundamento de Derecho explicaremos con más detalle) pueda establecer excepciones a la regla general consagrada por la norma básica en materia de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Y es éste el caso de la Ley autonómica 5/2018, de 17 de octubre, que, habiendo fijado en su artículo 31.1 el sentido positivo del silencio para el caso de no resolverse en plazo las solicitudes de ayudas y medidas (también la indemnización de la que aquí se trata), establece una excepción a la regla general, convirtiendo el silencio positivo en negativo o desestimatorio siempre que falte algún requisito para la concesión de lo solicitado. Lo que, a su vez, debemos reputar ajustado a Derecho conforme a la doctrina jurisprudencial antes mencionada.

Siendo así, entonces, que la norma estatal básica, en esta materia procedimental común, reconoce de entrada las posibles excepciones que, a la regla general del silencio positivo, puedan establecerse en una norma con rango de ley; y siendo así también que las aprobadas por las Comunidades Autónomas tienen, sin lugar a dudas, dicho rango, desde estas consideraciones y junto a lo ya expuesto, rechaza esta Sala, prima facie, la posible inconstitucionalidad del precepto cuestionado en la demanda, el artículo 31.1, inciso final, de la Ley 5/2018, de 17 de octubre.

SEXTO.- Resuelto lo anterior, procede que entremos a resolver el motivo impugnatorio vertido en la demanda en relación, propiamente, con el fondo del asunto.

Conforme a lo expresado por el legislador autonómico en la Exposición de Motivos de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, su promulgación se basa en los principios y derechos proclamados en los artículos 10 y 17 de la Constitución así como en la necesidad de garantizar una actuación eficaz de los poderes públicos autonómicos en aras de su garantía y defensa " donde, cuando y como sea necesario".

También explica que, transcurridos más de veinte años desde la entrada en vigor de la anterior Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad de Madrid, la realidad ha cambiado con la aparición de nuevas formas de terrorismo que actúan más allá de las fronteras nacionales, lo que exigía un cambio legislativo en línea con las modificaciones introducidas ya en la Ley estatal 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a la víctimas del terrorismo. Por ello, sigue diciendo la Exposición de Motivos de la Ley 5/2018, " la presente ley extiende su ámbito de aplicación no solo a las acciones terroristas cometidas en el territorio de la Comunidad, sino también, con el requisito de empadronamiento en la Comunidad, a los hechos ocurridos en otras partes de España o en otros países, al tiempo que se incluyen dentro de la condición de víctima del terrorismo a aquellas personas que hayan sido retenidas, sufrido amenazas, coacciones o situaciones de extorsión o que, por cualquiera de estas causas, hayan abandonado su Comunidad Autónoma de origen y hayan fijado su residencia en la Comunidad de Madrid".

Para la tramitación y resolución de los expedientes al amparo de lo previsto en la Ley 5/2018, de 17 de octubre, se exige como requisito que la condición de víctima del terrorismo haya sido reconocida mediante los procedimientos previstos en la ya citada Ley 29/2011, de 22 de septiembre, y que el/la interesado/a haya obtenido previamente del Estado el reconocimiento del derecho a percibir las indemnizaciones y compensaciones establecidas en dicha norma legal, pues el sistema diseñado por la misma es de carácter complementario.

La Ley autonómica a la que nos estamos refiriendo regula un sistema de reparación y reconocimiento a las víctimas con proyección no sólo hacia el futuro sino también desde el pasado, fijando la fecha de 1 de enero de 1960 para determinar, de modo retroactivo, la de consideración de los hechos que pudieran dar lugar a la aplicación de sus preceptos.

Debe precisarse que la Ley 5/2018, de 17 de octubre, contiene un conjunto de preceptos que definen medidas encaminadas a regular actuaciones a desarrollar en memoria de las víctimas del terrorismo, y, además, prevé otras para las personas vinculadas a las mismas por razón de parentesco, convivencia o relación de dependencia, incrementando la indemnización a percibir por fallecimiento hasta el 30% de la cantidad reconocida por el mismo concepto por la Administración General del Estado. Junto a lo anterior, incorpora el texto legal una regulación específica del derecho a la percepción de indemnizaciones por daños físicos o psíquicos en las mismas condiciones que la prevista por fallecimiento, así como la asistencia psicológica especializada e inmediata a las víctimas y sus familiares o allegados, también a quienes, como consecuencia de la acción terrorista, hayan sufrido daños materiales. Se amplía la asistencia psicopedagógica ya prevista para alumnos de Educación Infantil y Primaria a los alumnos de Educación Secundaria Obligatoria; se prevén medidas para promover la contratación laboral de las víctimas por empresas radicadas en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en el caso de empleados públicos, la asignación de puestos más adecuados a su situación física y psicológica.

Por último, en el plano de las ayudas, la Ley autonómica 5/2018 facilita el acceso a viviendas de protección pública a quienes, por causa de la acción terrorista, deban cambiar de vivienda habitual y se prevé igualmente la aplicación de bonificaciones en los precios de las actividades culturales y deportivas que dependan de la Comunidad de Madrid.

Los títulos competenciales sobre los que se apoya la Ley 5/2018, de 17 de octubre se identifican así en la Exposición de Motivos:

"Esta ley se dicta al amparo de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en cuya virtud la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: vivienda (artículo 26.1.4); fomento del desarrollo económico (artículo 26.1.17); fomento de la cultura (artículo 26.1.20); deporte y ocio (artículo 26.1.22) ayudas a las personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención (artículo 26.1.23); competencia de desarrollo legislativo y ejecución en sanidad (artículo 27.4); coordinación hospitalaria (artículo 27.5) y enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades (artículo 29)".

SÉPTIMO.- Para resolver el motivo impugnatorio conjunto en que se basa la demanda, habremos de comenzar nuestros razonamientos recordando que la Ley estatal 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del terrorismo, se proclama como un cuerpo legal unitario que regula, de manera unificada, prestaciones y ayudas económicas directas, así como todas aquéllas que permitan que la incorporación a la vida familiar, social o laboral se realice en las mejores y óptimas condiciones posibles. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que, en determinados aspectos y una vez reconocidos los derechos, su adecuada ejecución requiera acudir a otros instrumentos normativos, especialmente en aquellos supuestos en que es necesario contar con las diferentes Administraciones Públicas que ejercen competencias sobre materias específicas. Todo ello respecto de quienes fallecieron y sus familiares, quienes sufrieron en su integridad, o en relación con aspectos como los de sanidad, vivienda o empleo.

No obstante lo anterior, que ya es anunciado en la propia Exposición de Motivos de la citada Ley estatal, el carácter complementario de los regímenes jurídicos establecidos para la atención y reconocimiento de las víctimas de acciones terroristas se consagra de modo expreso en las disposiciones que contiene su articulado. En particular, el artículo 15 declara la compatibilidad de las ayudas e indemnizaciones previstas con las que menciona expresamente al disponer que

"1. Las ayudas e indemnizaciones establecidas en esta Ley son compatibles con las pensiones, ayudas y compensaciones que pudieran reconocerse en ella o en cualquier otra que pudieran dictar las Comunidades Autónomas".

En el mismo sentido, la Disposición Adicional Quinta de la misma Ley 29/2011, refiriéndose a las "Competencias autonómicas" prevé que

"Todo lo establecido en la presente Ley, se entenderá sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia".

Esta concepción integral de la atención a las víctimas del terrorismo se explica desde el entendimiento, a su vez, de nuestro ordenamiento jurídico como un todo unitario cuya Norma Suprema es la Constitución y del que forman parte tanto las leyes estatales como las autonómicas; éstas últimas, fruto de la potestad legislativa que

es propia de las Comunidades Autónomas y cuyo ejercicio por la respectiva Asamblea Legislativa autonómica (artículo 152.1 CE) da como resultado la coexistencia de unas y otras clases de leyes con el mismo nivel jerárquico en el sistema de fuentes.

Sin entrar en mayores disquisiciones, porque no es ahora el caso, sí convendrá, sin embargo, que recordemos, con base en la doctrina desde antiguo sentada por el Tribunal Constitucional, que las leyes autonómicas reúnen, esencialmente, tres rasgos definitorios: (1) son auténticas leyes en sentido formal pues son el resultado del ejercicio de la potestad legislativa del respectivo órgano legislativo de cada Comunidad Autónoma, razón por la cual su control, conforme al artículo 153.a) de la Constitución, sólo puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional; (2) son leyes que no están jerárquicamente subordinadas a las leyes estatales sino que ambas articulan sus relaciones recíprocas en función del principio de competencia; y (3) son, en fin, la última expresión del principio de autonomía política y fiel reflejo del ejercicio de un poder de autogobierno enraizado en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

El principio de competencia se constituye así en eje vertebrador de las relaciones entre leyes estatales y leyes autonómicas, y de éstas últimas entre sí, sirviendo, con carácter general, a la resolución de los conflictos que se puedan producir por la promulgación de leyes contradictorias entre unos y otros entes territoriales, Estado y Comunidades Autónomas. Y es el mismo principio, al tiempo que el carácter complementario y de protección integral del sistema instaurado en la Ley 29/2011, lo que explica la existencia de dicha norma legal estatal y de las autonómicas como la que nos ocupa, de cuyos preceptos y aplicación se trata en este recurso.

Sentado lo anterior, también es procedente que recordemos que el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias está delimitado, con carácter general, por el principio de territorialidad pues no en vano el artículo 147.2.b) de la Constitución establece de modo imperativo que, en el contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, deberá incluirse "La delimitación de su territorio". El territorio de una Comunidad Autónoma es, en consecuencia, tanto un elemento que actúa como límite en el ejercicio de competencias autonómicas, como un criterio de atribución de competencia.

Los contornos y el contenido del principio de territorialidad, frente a una general intervención del Estado, fueron dibujados inicialmente por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 86/1988, de 3 de mayo, y después en la STC 329/1993, de 12 de noviembre, razonando en ésta última que

"... la defensa del interés general (...) puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema".

Para determinar el contenido y alcance del principio de territorialidad en un estado compuesto, descentralizado, como es el nuestro, el Tribunal Constitucional diferenció inicialmente entre competencias normativas y de ejecución de la legislación estatal, o de mera gestión, ejercitadas por los órganos competentes de las Administraciones Autonómicas. Todo ello para explicar que es al Estado al que corresponde la competencia normativa en aquellos supuestos en que la regulación se refiera a materias o sectores de actividad cuyo ámbito exceda del territorio de una Comunidad autónoma, lo que, sensu contrario, implica que los elementos de la materia o sector que sea objeto del ejercicio de la competencia normativa de una Comunidad Autónoma quedan situados dentro del territorio al que abarca la misma. Consecuencia de ello era que las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas sólo podían regular aquellas situaciones nacidas en el territorio al que las mismas se extienden, según su Estatuto de Autonomía [artículo 147.2.b) de la Constitución, ya referido], aquéllas otras que se desarrollasen en dicho marco espacial y, por último, las que se extinguieran dentro del dicho territorio; lo que no ocurre en el caso de que lo ejercitado sean competencias autonómicas de ejecución. Citaremos a modo de ejemplo de esta doctrina, lo razonado en la STC 118/1996, de 27 de junio, en la que, aunque referida a la materia de transportes por carretera, se pronuncia el Tribunal Constitucional del modo explicado:

"... el Tribunal ha subrayado la diferencia existente, en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución, entre las competencias normativas y las competencias de ejecución de la legislación estatal, en materia de transportes por carretera; ya que, ha dicho el Tribunal, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez ("desarrollo íntegro" del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discorra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta (STC 86/1988 , fundamento jurídico 3o)".

No obstante la claridad con la que se pronuncia el Tribunal Constitucional en ésta y en otras Sentencias coetáneas concordantes, lo cierto es que el citado órgano constitucional precisó posteriormente su doctrina

acerca de la aplicación en estos casos del principio de territorialidad, pasando de una concepción estricta del mismo a otra más difuminada en atención a los puntos de conexión establecidos tanto en normas estatales como autonómicas, determinando la aplicabilidad, y casi una atribución competencial, en atención a dicho criterio. Es muestra de ello lo razonado en la STC 77/2014, de 13 de febrero, cuando dice lo siguiente:

"... procedente será recordar nuestra doctrina al respecto, tal como se recoge en la STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5, en la que, con cita de otras, declaramos:

"[E]n cuanto al principio de territorialidad de las competencias autonómicas, proclamado en todos los Estatutos, hemos declarado que el mismo significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad. En tal sentido como recuerda nuestra doctrina [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)] "Este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Así, hemos declarado que esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación (STC 37/1981, fundamento jurídico 1)?"

Así pues, nuestra doctrina parte de la regla general según la cual debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no revierten al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales (en el mismo sentido, STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 5), pues, como se desprende de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial y, en relación con ello, al Estado siempre le corresponderá la fijación de los puntos de conexión que ofrezcan a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses. Tales puntos de conexión, como recuerda la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 7, "concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la 'vinculación directa' (STC 330/1994, de 15 de diciembre) de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico? (STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 11)."

OCTAVO.- En el caso que ahora nos ocupa, debiendo ser aplicado el principio de territorialidad en los términos a los que posteriormente nos referiremos para resolver este recurso, no puede obviarse el hecho de que lo que se ha puesto en duda en la demanda no es la conformidad o no con la Constitución de una disposición general o un acto derivado del ejercicio de tales competencias sino la constitucionalidad misma de una norma legal autonómica que exige, para causar derecho a una indemnización por ser víctima de terrorismo, la concurrencia de un requisito que, sin duda, tiene una directa relación con el principio del que venimos tratando. Y es que la Ley 5/2018, de 17 octubre, al establecer su ámbito subjetivo de aplicación, y lo que afecta al objeto de este proceso, dispone en su artículo 2.2.b) lo siguiente:

"2. La ley será de aplicación: (...)

b) A las personas declaradas víctimas como consecuencia de una acción terrorista sin resultado de muerte empadronadas en la Comunidad de Madrid en el momento de dicha acción, o en su defecto, empadronadas en un municipio de la región durante, al menos, un tiempo equivalente a las dos terceras partes de su vida hasta el momento de perpetrarse el acto terrorista. Así mismo, deberán haber permanecido empadronadas en un municipio de la región durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esta ley o, en su defecto, durante un tiempo equivalente a las dos terceras partes del periodo transcurrido desde la perpetración del acto terrorista hasta la entrada en vigor de esta ley."

De la mera lectura del precepto se desprende que en el mismo no limita la Ley 5/2018 su ámbito de aplicación a las víctimas afectadas por una acción terrorista llevada a cabo dentro del territorio de la Comunidad de Madrid sino que el punto de conexión que establece con dicho elemento queda identificado en la vinculación administrativa de la víctima con el territorio autonómico, cualquiera que sea el lugar en el que se hubiese

perpetrado el acto terrorista. Tal lectura literal resulta, además, coherente con lo anticipado por el legislador autonómico en la Exposición de Motivos de la Ley, que dice así:

"A nivel estatal, se ha aprobado la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, que introduce novedades en la materia, algunas de las cuales deben incorporarse también a la normativa autonómica.

En consideración a ello, la presente ley extiende su ámbito de aplicación no sólo a las acciones terroristas cometidas en el territorio de la Comunidad, sino también, con el requisito de empadronamiento en la Comunidad, a los hechos ocurridos en otras partes de España o en otros países, (...)".

Esta Ley madrileña de protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo es una de las muchas que en distintas Comunidades Autónomas han promulgado sus órganos legislativos con el mismo o similar objeto. Entre ellas, pueden citarse la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley aragonesa 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo; Ley 4/2017, de 26 de septiembre, de reconocimiento y atención a las víctimas del terrorismo en Castilla y León; la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo; la Ley valenciana 1/2004, de 24 de mayo, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo; Ley 2/2020, de 4 de marzo, de apoyo, asistencia y reconocimiento a las víctimas de terrorismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley riojana 4/2018, de 10 de abril, de medidas a favor de las víctimas del terrorismo; Ley vasca 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, y la Ley 7/2009, de 2 de noviembre, de ayuda a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Dado que, como se ha dicho más arriba, el ordenamiento jurídico ha de considerarse como un todo unitario, en el que se incluyan de modo armónico los subsistemas autonómicos, coordinados con la legislación estatal y con el resto de las normas autonómicas entre sí, el examen de lo dispuesto en el repetido artículo 2.2.b) de la Ley madrileña 5/2018, de 17 de octubre, requiere necesariamente la consideración de lo establecido en todas las citadas para no llegar a resultados contrarios al propio ordenamiento jurídico en su conjunto. Así, de la lectura de las leyes autonómicas mencionadas citadas la Sala concluye que no es la aprobada por la Asamblea de Madrid la única que consagra dentro de su articulado un punto de conexión con el territorio respectivo para causar derecho a las ayudas o indemnizaciones en ellas previstas. Por el contrario, todas las hasta ahora promulgadas en esta materia lo establecen de igual manera que lo hace el legislador autonómico madrileño, pudiendo citarse, a modo de ejemplo, la Ley castellano-leonesa 4/2017, de 26 de septiembre, que contiene dicho punto de conexión territorial en su artículo 2.4 (en el que opta por un criterio subjetivo pues exige la residencia de las víctimas en la propia Comunidad Autónoma en los términos establecidos por la normativa) y la Ley andaluza 10/2010, de 15 de noviembre, cuyo artículo 4.b) prevé, como requisito necesario que "la víctima ostente la condición política de andaluz o andaluza, en los términos previstos en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía".

En esta misma línea de razonamiento y a modo de ratificación de lo antes afirmado sobre la necesidad de interpretar el artículo 2.2.b) de la Ley 5/2018, dentro del conjunto unitario que conforman los ordenamientos estatal y autonómico, conviene mencionar la previsión explícita que contiene la Ley valenciana 1/2004, de 24 de mayo; una norma que, junto a un criterio objetivo-territorial determinado por el lugar en que se haya producido "el atentado", consagra, alternativamente un criterio subjetivo al disponer en su artículo 3.a) como requisito para poder acogerse a las ayudas que "la víctima ostente la condición de valenciano o valenciana, en cualquier otro lugar del territorio español o en el extranjero, siempre que en este supuesto no hubiese percibido ayudas por el mismo concepto de la Comunidad Autónoma donde se hubiera perpetrado". Como se puede deducir a partir de lo expuesto, son varias las fórmulas utilizadas por las asambleas legislativas autonómicas para crear el punto de conexión con el elemento del territorio de un ente cuya naturaleza es precisamente ésta, la de ente territorial. Y es en este conjunto -cuya cúspide se sitúa en la Constitución como Norma Suprema y en el bloque de la constitucionalidad- en el que tenemos que decidir si resulta o no contrario al principio de igualdad que el legislador madrileño haya optado por consagrar un punto de conexión subjetivo y que, precisamente, lo haya hecho exigiendo su acreditación a través de la figura administrativa del empadronamiento.

NOVENO.- Las alegaciones formuladas en la demanda por la parte actora tratan de apoyarse, entre otros, en un argumento comparativo de la normativa madrileña con la estatal de atención integral a las víctimas del terrorismo. Sin embargo, el concepto de "atención integral" a las víctimas -que lo es la contenida en la Ley 5/2018 puesto que establece numerosas ayudas de variada naturaleza y un amplio régimen de indemnizaciones- no puede confundirse con el de "universalidad" de tales ayudas. Recuérdese, primero, que la actividad de la Administración autonómica en este campo, sin llegar a ser la propia de la actividad de fomento, no deja de ser de carácter prestacional y, por tanto, limitada en función del principio de legalidad presupuestaria y también de los ya examinados, de competencia (Disposición Adicional Quinta de la Ley

29/2011) y territorialidad; y, segundo, que el régimen previsto en las normas autonómicas ha de entenderse en todo caso complementario del estatal, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley estatal de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo; precepto que también quedó reproducido más arriba.

Con base en tal argumento de comparación, la parte demandante sostiene que el requisito del empadronamiento exigido por el artículo 2.2.b) de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, resulta contrario al principio de igualdad; una conclusión que, partiendo de lo ya explicado sobre la necesaria conexión territorial de la víctima con un ente de la misma naturaleza no puede asumirse, ya lo adelantamos, ni llevar a calificar el precepto de inconstitucional por introducir un factor de discriminación, según lo afirmado en el escrito rector, sino de conexión, como se ha explicado.

De entrada, ha de partirse en este caso de la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional en torno al principio de igualdad. De ella, entre otras, es claro exponente la STC 19/2012, de 15 de febrero, en la que deja dicho lo siguiente:

"... el principio constitucional de igualdad no consagra "un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual" [STC 69/2007, de 16 de abril , FJ 4, en relación con el principio de igualdad del art. 14 CE ; en el mismo sentido, SSTC 117/2006, de 24 de abril, FJ 2 c) ; 257/2005, de 24 de octubre, FJ 4 ; 231/2005, de 26 de septiembre, FJ 5 ; 104/2005, de 9 de mayo, FJ 3 ; 156/2003, de 15 de septiembre, FJ 3 ; 88/2001, de 2 de abril, FJ 3 ; 21/2001, de 29 de enero, FJ 2 ; 181/2000, de 29 de junio, FJ 11 ; 36/1999, de 22 de marzo, FJ 4 ; 211/1996, de 17 de diciembre, FJ 4 ; y 308/1994, de 21 de noviembre , FJ 5], menos consagra un pretendido derecho al trato igual de situaciones desiguales".

El hilo conductor de la argumentación esgrimida en la demanda comienza en la consideración de que lo sustancial para causar derecho a la indemnización es que la víctima, al tiempo de ocurrir el atentado, tuviese su residencia en la Comunidad de Madrid pudiendo acreditar tal circunstancia por cualquier medio distinto al empadronamiento ya que éste -y éste es el otro extremo de dicho hilo conductor- es un mero trámite administrativo. Sin embargo, ninguno de estos dos extremos resulta acertado en su formulación de base y explicamos por qué.

En primer lugar, debe repararse en que la Ley 5/2018 no es ambigua a la hora de establecer el requisito de conexión territorial de la víctima para entrar en su ámbito subjetivo de aplicación. Ninguna duda cabe de que esta conexión no es ni la mera residencia, mucho menos aún el que la víctima desempeñase, por ejemplo, su prestación laboral dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, sino el empadronamiento.

Tal constatación no carece de relevancia en este punto pues hemos de recordar que, conforme a la doctrina jurisprudencial, en Derecho, el de "residencia" no es un mero término lingüístico que sirve a definir la acción y efecto de residir, entendiendo por tal, conforme a la primera acepción de la Real Academia Española, el "estar establecido en un lugar". Por el contrario, es un concepto jurídico a cuya definición sirve, por ejemplo, la STS (Sala de lo Social) de 25 de julio de 2018 (Rec. Cas.) 3335/2016; una resolución que, aun habiendo sido dictada por un órgano de otro orden jurisdiccional, traemos ahora a ésta nuestra tan sólo por lo descriptivo de la definición que contiene y para apoyo conceptual de nuestros razonamientos. Dice así la Sala Cuarta del Tribunal Supremo:

" El concepto jurídico de "residencia" pertenece a una familia en la que se encuentra emparentado con los conceptos de "domicilio" y de "estancia". Por otra parte, el sustantivo "residencia" viene acompañado a menudo en las distintas ramas legislativas que lo utilizan de diversos adjetivos: "residencia habitual", "residencia temporal", "residencia permanente" o "residencia de larga duración". Es de notar, además, que la determinación de la residencia en sus diferentes modalidades se puede graduar con cierta elasticidad mediante la aplicación de umbrales o criterios, que no son exactamente los mismos en las distintas ramas o sectores del ordenamiento donde tenga efectividad; no es exactamente igual la residencia a efectos del impuesto de la renta que la residencia a efectos del derecho-deber de empadronamiento en un municipio, o que la residencia a efectos de la legislación de extranjería, o que la residencia a efectos de movilidad geográfica de los trabajadores, o que la residencia a efectos de los derechos de sufragio activo y pasivo".

Con tales bases es posible afirmar que la residencia en un determinado lugar implica no sólo la voluntad del interesado de asentarse, de establecerse en ese lugar, sino que de adquirir los derechos y vincularse con los deberes que se derivan precisamente de esa opción libremente elegida.

En orden a apoyar la vinculación de la residencia con el lugar elegido para establecerla, debe recordarse que, una vez ejercitada dicha opción desde la libertad de residencia que el artículo 19 de la Constitución consagra, el ordenamiento jurídico impone a los ciudadanos que residan en territorio español determinadas obligaciones

relacionadas con el citado derecho fundamental; entre ellas y por lo que concierne al objeto de este recurso, la de empadronarse. De esta forma, como se apuntaba ya más arriba, no es asumible la afirmación de la demanda en la que se sostiene que el empadronamiento es un mero trámite sino que, por el contrario, ha de caracterizarse como un verdadero acto administrativo realizado a instancias del ciudadano, fruto de su libre elección, sí, pero en cumplimiento, al mismo tiempo, de un deber impuesto por la normativa aplicable. Recordemos, en este punto, que el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (como también, de modo concordante, el artículo 53.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) configura el padrón municipal como "el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio", constituyendo los datos que en él constan "prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo". Y añadamos a lo anterior que el artículo 15, párrafo primero, del citado texto legal (como también, el artículo 54 del mismo Reglamento mencionado) configura la de inscripción en el Padrón como una obligación de los ciudadanos en los siguientes términos:

"Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año".

De entrada, pues, el requisito del empadronamiento, exigido por la Ley 5/2018 y cuestionado en este recurso, resulta no sólo respetuoso con lo establecido en la Norma Suprema sino coherente con lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento cuyos preceptos hemos reproducido.

Junto a lo anterior, y abundando en la conformidad que, a juicio de esta Sala - prima facie y para fundar nuestro criterio sobre lo innecesario de plantear la cuestión de inconstitucionalidad solicitada en la demanda-, muestra lo dispuesto en el artículo 2.2.b) de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, con la Constitución, debe recordarse que el canon de constitucionalidad de la ley autonómica no se encuentra sólo en la Constitución formal sino también en las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, entre ellas, claramente, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Debemos, por tanto, acudir ahora a esta norma legal pues la misma es la que, dentro del ámbito competencial autonómico y con el carácter de ley estatal que también tiene, determina quiénes ostentan la condición de ciudadanos de esta Comunidad, esto es, quiénes teniendo la conexión territorial con dicho ente territorial, disfrutan de los derechos, y quedan vinculados por las obligaciones, derivados de tal condición.

En este punto, es necesario reproducir el contenido del artículo 7 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que, tras declarar en su apartado 1, como no puede ser de otro modo, que los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son los establecidos en la Constitución, desciende en su apartado 2 al ámbito de los demás derechos derivados de su condición de madrileños estableciendo lo siguiente:

"2. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios".

Debe hacerse notar que, en este precepto, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, al igual que todas las demás Leyes Orgánicas que aprueban los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, utiliza el concepto de "vecindad administrativa" -más específico y concreto, regulado en la normativa sobre régimen local, en particular, en la ley 7/1985 y en el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, del que ya hemos tratado- y no el de "vecindad civil", un concepto más amplio, derivado de lo dispuesto en el Código Civil (artículo 14), en el que también es relevante el concepto jurídico de residencia pero, claramente, con otros efectos y no necesariamente vinculado al acto administrativo, que no de trámite, de empadronamiento. En todo caso, resulta ilustrativa de esta diferencia lo razonado por el Tribunal Constitucional en su STC 156/1993, de 6 de mayo, en la que, respecto a lo que resulta de interés para con el objeto de este recurso, diferencia nítidamente los conceptos de "vecindad civil" y "vecindad administrativa" asimilando este último al de "residencia administrativa"; lo que nos permite vincular, a su vez, el término estatutario del que tratamos con la obligación de empadronamiento derivada del artículo 54.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y también, de modo conforme con todo lo anterior, el artículo 2.2.a) de la Ley 5/2018, de 17 de octubre.

De modo coherente con lo anterior, ha de entenderse entonces que el legislador orgánico quiso, en todos los casos, -ya se ha dicho tras la oportuna comprobación en los textos de todos los Estatutos de Autonomía- vincular la condición política de madrileño, andaluz, gallego, extremeño, etc., (y, por consiguiente, también los derechos y deberes derivados de tal condición) a la vecindad administrativa no a la mera residencia de un/a ciudadano/a en una Comunidad Autónoma. Y la vecindad administrativa se obtiene con el oportuno empadronamiento en un municipio de la Comunidad Autónoma de residencia, según la libre opción que

reconoce el artículo 19 de la Constitución, pero cumpliendo los requisitos que establece, como también ha quedado ilustrado, la normativa sobre régimen local.

Con tales fundamentos, hemos de concluir, pues, que la conexión territorial establecida por la Ley 5/2018, de 17 de octubre, de las víctimas por acto terrorista con la Comunidad de Madrid, a través del requisito del empadronamiento en tal fecha, ni es discriminatoria ni es, por tanto, contraria a la Constitución sino ajustada a la misma y al resto del ordenamiento jurídico en los términos razonados.

DÉCIMO.- Finalmente, ninguno de los restantes argumentos de apoyo vertidos en la demanda, puede ser acogido con el resultado pretendido.

En primer lugar, la afirmación sobre los " flagrantes errores que contienen los certificados expedidos por el Ayuntamiento de Madrid", por las circunstancias que se describen en la demanda, no sólo resulta carente de apoyo probatorio alguno sino, más aún, de conexión con el objeto del proceso puesto que la propia demandante advierte antes de exponer el argumento que no le alcanza. Todo ello considerando que el presente recurso no puede convertirse en una suerte de causa general que pudiera abarcar la situación de todas las víctimas de aquel terrible atentado. Junto a lo anterior, las afirmaciones genéricas sobre "revictimización de las víctimas" que habrían tenido que abandonar el territorio de esta Comunidad Autónoma no sería tampoco aplicable en este caso pues en modo alguno se ha acreditado que tal hubiera sido la circunstancia de la aquí demandante.

Descartado, pues, que el precepto legal cuestionado en este proceso -en la medida en que establece como requisito el empadronamiento de la víctima en un municipio de la Comunidad de Madrid, al tiempo de ocurrir la acción terrorista, para causar derecho a la indemnización de la que aquí se trata- descartado, se decía, que el mismo resulte contrario al principio de igualdad y no discriminación, encontrando, por el contrario, engarce directo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en la normativa aplicable sobre régimen local, queda entonces explicada la improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad instada por la parte actora y, con los mismos razonamientos, el rechazo de las pretensiones ejercitadas en la demanda, así como la íntegra desestimación del presente recurso.

SEGUNDO.-Contra la referida sentencia, la representación procesal de Julieta , preparó recurso de casación, que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo preparado mediante auto de 10 de enero de 2022, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 15 de diciembre de 2022 cuya parte dispositiva dice literalmente:

« 1.º)Admitir el recurso de casación n.º 748/2022 preparado por la representación procesal de D.ª Julieta contra la sentencia n.º 1234/2021, de 29 de octubre, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo n.º 465/2020.

2.º)Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la condición «siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en esta ley» establecida en el artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, para que se produzca al silencio positivo, es conforme al artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y aclarar si resulta pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que solicita la actora.

3.º)Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, son los artículos 9.3, 149.1.18º, CE, 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, y 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Todo ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

4.º)Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º)Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º)Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.».

CUARTO.-Por diligencia de ordenación de 10 de enero de 2023, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. La Procuradora de los Tribunales María Dolores Maroto Gómez en nombre y representación de Julieta, presentó escrito de interposición del recurso de casación el 16 de febrero de 2023, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

«que, subsidiariamente, y con la misma pretensión expresada en el Suplico, en caso de que la Sala no acordara elevar la cuestión de inconstitucionalidad pretendida, dada la evidente confrontación de los fundamentos de la sentencia impugnada con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en parte invocada en el recurso, se pronuncie la Sala expresamente para clarificar, matizar, reafirmar, reforzar o completar la jurisprudencia existente, que invocamos en virtud del artículo 88.3. a) de la LJCA, en la dimensión que la Sala viene dando al precepto en resoluciones como los ATS 15/3/2017, RC 93/2017; ATS 27/11/2017, RC 4432/2017; ATS 25/10/2017, RC 2727/2017; ATS 11/4/2018, RC 5693/2017 y ATS 15/3/2019, RC 5945/2018.»

QUINTO.-Por Providencia de 6 de marzo de 2023, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó el Letrado de la Comunidad de Madrid mediante escrito de oposición de fecha 27 de abril de 2023, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPLICO:

«que tenga por presentado este escrito y por opuesta a esta parte en el Recurso de Casación interpuesto contra la Sentencia nº 1234, de 29 de octubre de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Octava, y que, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia desestimatoria del Recurso de Casación confirmando la resolución recurrida.»

SEXTO.-Por Providencia de 16 de abril de 2024, se designo Magistrada Ponente a la Excm. Sra. D^a Isabel Perello Domenech y se señala este recurso para votación y fallo el día 4 de junio de 2024.

SÉPTIMO -Por Providencia de 10 de junio de 2024, la Sala acuerda:

«con suspensión del plazo para dictar sentencia, óigase a las partes personadas por plazo de diez días, sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación al requisito contemplado en el artículo 2.2 b) de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, que dispone que la ley será de aplicación a las personas declaradas víctimas como consecuencia de una acción terrorista sin resultado de muerte empadronadas en la Comunidad de Madrid, y la eventual incompatibilidad con el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española.»

OCTAVO.-Por la representación procesal de la parte recurrente se evacuó el tramite conferido, para que alegara cuanto estimara pertinente sobre la inconstitucionalidad del artículo 2.2b) de la Ley 5/2018, por escrito de 3 de julio de 2024 en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPLICO:

«que, teniendo por presentado el presente escrito, lo admita, tenga por evacuado el trámite de audiencia y, estimando las alegaciones expuestas, acuerde plantear la cuestión de inconstitucionalidad pretendida a lo largo del proceso respecto del artículo 2.2 b) de la Ley 5/2018»

NOVENO.-El Letrado de la Comunidad de Madrid efectuó dicho tramite por escrito presentado el 9 de julio de 2024, en el que tras manifestar cuanto consideró oportuno terminó suplicando a la Sala:

«que tenga por evacuado el trámite y por realizadas las alegaciones que anteceden.»

DÉCIMO.-Por Providencia de 9 de septiembre de 2024 se designa nuevo Magistrado Ponente en el presente recurso de casación al Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

UNDÉCIMO.-Por Providencia de 24 de septiembre de 2024, la Sala acuerda oír al Ministerio Fiscal por plazo de diez días sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación al requisito contemplado en el artículo 2.2 b) de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

DUODÉCIMO.-El Fiscal evacuó el tramite conferido por escrito de fecha 7 de octubre de 2024, en el que, tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo terminó con la siguiente conclusión:

«en base a las consideraciones expuestas, en el presente trámite el Fiscal pone de manifiesto a esa Excm. Sala que considera improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que se suscita en la providencia de remisión, por los razonamientos que se expresan en este escrito de alegaciones.

DECIMOTERCERO.-Por diligencia de Ordenación de 16 de junio de 2025 se tiene por recibido el auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 27 de mayo de 2025, que acuerda inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada y se levanta la suspensión del recurso de casación.

DECIMOCUARTO.Por Providencia de 1 de julio de 2025, se da traslado del auto a las partes para que aleguen lo que consideren oportuno:

- El letrado de la Comunidad de Madrid en escrito del 18 de julio de 2025, tras manifestar cuanto consideró oportuno terminó suplicando a la Sala:

«que tenga por evacuado el trámite y por realizadas las alegaciones que anteceden. »

- La Procuradora de los Tribunales Dolores Maroto Gómez en nombre y representación Julieta por escrito de 21 de julio de 2025, en el que tras manifestar cuanto consideró oportuno terminó suplicando a la Sala:

«que, teniendo por presentado el presente escrito, lo admita y, teniendo por evacuado el trámite de alegaciones, resuelva estimando el recurso de casación de acuerdo con las pretensiones deducidas»

DECIMOQUINTO.-Por providencia de 22 de julio de 2025 se designa Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat** y se señala este recurso para votación y fallo el 11 de noviembre de 2025, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso referido a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm.1234/2021, de 29 de octubre de 2021 .

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de Julieta , al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la disposición final de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Madrid núm. 1234/2021, de 29 de octubre de 2021, que desestimó el recurso contencioso-administrativo deducido contra la Orden núm. 147/2020, de 27 de febrero de 2020, del Consejero de Justicia, Interior y Víctimas del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que se denegó la solicitud de indemnización formulada al amparo de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

La sentencia impugnada, cuya fundamentación jurídica hemos transcrito en los antecedentes de hecho de esta sentencia, rechaza, en primer término, el argumento impugnatorio formulado por la parte recurrente referente a cuestionar la constitucionalidad de la regulación contenida en el artículo 31 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, basado en el argumento de que dicho precepto condiciona los efectos del silencio administrativo positivo al cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

Tras un exhaustivo análisis de la evolución de la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del alcance de la garantía procedimental del silencio administrativo positivo, con base en la sentencia de esta Sala de 19 de abril de 2016 (RC 1877/2015), subraya que, con carácter general, los efectos que comporta la vía del silencio positivo tienen como límite lo establecido en la ley procedimental administrativa relativa a que son nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos establecidos para su adquisición.

El Tribunal de instancia, acogiendo los razonamientos del Tribunal Constitucional expuestos en la sentencia 104/2018, de 4 de octubre, descarta que el artículo 31.1 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, vulnere el artículo 149.1.18º de la Constitución, por el que se reserva al Estado la competencia en materia de procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, poniendo de relieve que el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, exceptúa de la regla general del

silencio administrativo positivo aquellos casos en que «una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.»

En lo que respecta al motivo impugnatorio basado en la inconstitucionalidad del artículo 2.2 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, por establecer el requisito del empadronamiento en un municipio de la Comunidad de Madrid para ser beneficiario de las ayudas que -a su juicio- supone materializar la desigualdad de trato entre las víctimas del terrorismo de la Comunidad de Madrid, que carecería de justificación y vulneraría el derecho fundamental a la igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución la sentencia impugnada sostiene que dicho precepto es respetuoso con la Constitución, por cuanto no resulta discriminatorio, de conformidad con la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 19/2012 de 15 de febrero, al ser legítima, desde la perspectiva constitucional, la exigencia de un vínculo o conexión del solicitante con el territorio de la Comunidad Autónoma que reconoce ayudas a las víctimas del terrorismo, por lo que considera que resulta innecesario el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.

El recurso de casación se fundamenta en el alegato de que la sentencia impugnada infringe la normativa básica estatal, en referencia al artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la jurisprudencia, citando, a tal efecto, las sentencias de esta Sala de 16 de abril de 2016 y de 14 de diciembre de 2020, y otras sentencias dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional.

Se denuncia el error evidente en que incurre la Sala de instancia, puesto que la jurisprudencia que menciona reconoce como límite a los efectos del silencio positivo el artículo 62 1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 47 1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), pero pasando necesariamente por el procedimiento de revisión de oficio, de modo que prever en una disposición legal la posibilidad de dictar una resolución expresa tardía denegatoria del derecho defrauda la figura y el espíritu del silencio administrativo, despojando a los ciudadanos de la garantía que le ofrece frente al incumplimiento por parte de la Administración del deber de resolver en plazo.

Se añade que la Sala de instancia yerra al interpretar el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, que exceptúa de la regla general del sentido positivo del silencio administrativo aquellos casos en que "una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario".

Se alega que "lo contrario" constituye una locución que no admite dudas interpretativas. A su juicio, lo contrario de positivo es negativo, de modo que la única manera en que una norma con rango de ley puede exceptuar el sentido positivo es estableciendo el sentido negativo del silencio. Se aduce que no sirve ni puede servir para introducir limitaciones a la estimación acordada o, como sucede en este caso, dotarse de una auténtica cláusula de salvaguarda de la que se sirve la Comunidad de Madrid para sortear las consecuencias de sus propios incumplimientos de los plazos con los que cuenta para resolver, en su provecho y en perjuicio de los derechos y garantías reconocidos a los ciudadanos por la legislación básica estatal, de obligada observancia por las legislaciones autonómicas.

Se refiere que esta eventualidad está vedada por el Tribunal Supremo - STS de 16 de julio de 1997, rec. 13929/1991- como recuerda la sentencia 874/2021, de 17 de junio, (RC 2300/2020), cuando dice que "no se ajusta a la consolidada doctrina de esta Sala, así como del Tribunal Constitucional, sobre el silencio administrativo que, en la medida en que supone el incumplimiento de la obligación legal de resolver que incumbe a la Administración (art. 42 de la Ley 30/1992, aquí aplicable, actual art. 21 de la Ley 39/2015), no puede perjudicar al administrado ni beneficiar a la Administración, no pudiéndose calificar de razonable una interpretación que prime esa inactividad y coloque a la Administración en mejor situación que si hubiera cumplido su obligación de resolver y efectuar una notificación con todos los requisitos legales".

Se argumenta que, en coherencia con ello, la misma ley estatal establece que "la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento", (art. 24.2), y que "en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo" (art. 24.3 a). Previsiones que, a su juicio, resultan acordes con la intención del legislador estatal, manifestada en la Exposición de Motivos de la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre: "El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido.

Se afirma, además, que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su

Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado", y en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 24 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: "Por todo ello, se concluye que el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la Ley."

En el ulterior escrito de alegaciones al proveído por esta Sala acerca del pronunciamiento del Tribunal Constitucional formulado en el Auto de 27 de mayo de 2025, se expone que para enjuiciar la licitud del artículo 31.1 de la Ley 5/1218 es indiferente que el artículo 2.2 b) sea o no ajustado a Derecho.

Se sostiene que la limitación a la eficacia del silencio positivo que introduce el artículo 31.1. atenta contra la letra, el espíritu y la finalidad del silencio como garantía del administrado, y que es, por tanto, inconciliable con el régimen legal configurado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el que confronta abiertamente hasta defraudarlo, entendía y entiende esta parte que la contradicción entre la norma estatal y la autonómica es insalvable por vía interpretativa.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante para resolver el recurso de casación.

Antes de abordar las cuestiones jurídicas planteadas por la parte recurrente, procede reseñar el marco jurídico aplicable, así como recordar la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo que consideramos relevante para resolver el presente recurso de casación:

A) El Derecho estatal.

El artículo 149.1.18ª de la Constitución española de 29 de diciembre de 1978, refiere:

«1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas »

El artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, bajo el epígrafe «Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado», dispone:

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

- a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.»

B) El Derecho de la Comunidad Autónoma de Madrid

El artículo 2 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, bajo el epígrafe, dispone «Ámbito temporal y subjetivo de aplicación»

«1. Las disposiciones de la presente ley serán de aplicación a los hechos que se hubieran cometido desde el 1 de enero de 1960.

2. La ley será de aplicación:

a) A las personas fallecidas como consecuencia de una acción terrorista empadronadas en la Comunidad de Madrid en el momento de dicha acción, o en su defecto, empadronadas en un municipio de la región durante, al menos, un tiempo equivalente a las dos terceras partes de su vida hasta el momento de perpetrarse el acto terrorista.

b) A las personas declaradas víctimas como consecuencia de una acción terrorista sin resultado de muerte empadronadas en la Comunidad de Madrid en el momento de dicha acción, o en su defecto, empadronadas en un municipio de la región durante, al menos, un tiempo equivalente a las dos terceras partes de su vida hasta el momento de perpetrarse el acto terrorista. Así mismo, deberán haber permanecido empadronadas en un municipio de la región durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esta ley o, en su defecto, durante un tiempo equivalente a las dos terceras partes del periodo transcurrido desde la perpetración del acto terrorista hasta la entrada en vigor de esta ley.

c) A las personas que acrediten, en los términos del artículo 3 bis de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, haber sufrido situaciones de amenazas o coacciones directas y reiteradas procedentes de organizaciones terroristas, y que, por cualquiera de estas causas, hayan abandonado su Comunidad Autónoma de origen, habiendo fijado su residencia en la Comunidad de Madrid durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esta ley.

3. Así mismo, será de aplicación a los establecimientos mercantiles e industriales, establecidos en el territorio de la Comunidad de Madrid, que hayan sido objeto de daños materiales en sus instalaciones como consecuencia de una acción terrorista, así como a las asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones de naturaleza privada y sin ánimo de lucro cuyo objetivo principal sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas del terrorismo, que estén establecidas o tengan representación en el territorio de la Comunidad de Madrid.

4. Será también de aplicación a las comunidades de propietarios ubicadas en el territorio de la Comunidad de Madrid, en el supuesto de indemnización por daños como consecuencia de una acción terrorista, en los elementos comunes de inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal previsto en el artículo 9.»

El artículo 31 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, bajo el epígrafe «Resolución y pago», dispone:

«1. El plazo máximo de resolución y notificación de la concesión de las ayudas y medidas será de seis meses, a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, si el procedimiento se ha iniciado de oficio, o desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación, si se inicia a solicitud del interesado. Transcurrido dicho plazo, se podrá entender estimada la solicitud, siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en esta ley.

2. La concesión de las indemnizaciones por fallecimiento y de las ayudas extraordinarias, cualquiera que sea la cuantía de las mismas, así como del resto de ayudas económicas cuyo importe sea superior a 12.000 euros, corresponderá al Consejo de Gobierno.
3. La aprobación de las restantes ayudas y medidas asistenciales corresponderá a los titulares de las Consejerías competentes por razón de la materia. Las indemnizaciones por daños físicos corresponderán a la Consejería competente en materia de seguridad.
4. El pago de las ayudas de carácter económico deberá realizarse en un plazo máximo de cuatro años a contar desde la fecha de la resolución estimatoria de la solicitud, no siendo de aplicación a las obligaciones reconocidas y liquidadas por dicho concepto el plazo general de prescripción del derecho a exigir su pago establecido por el artículo 42.1 b) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.»

C) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2016 (RC 1877/2015), en relación con los efectos del silencio administrativo positivo y la eventualidad de que una norma con rango legal o una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma de Derecho internacional aplicable en España puedan excepcionar dicho efecto, dijimos:

«Lo cierto es que no nos encontramos ante ninguno de los procedimientos a los que se hace referencia, por mucho que el contemplado en la legislación canaria, pueda tener aspectos comunes o similares a alguno de los citados. En definitiva nos encontramos ante un procedimiento establecido por una ley autonómica que no se inserta en ninguno de los procedimientos tipo regulados en nuestra legislación procedimental y que, a partir de la interpretación que del mismo realiza la Sala de instancia, interpretación que, como hemos dicho, nos está vedado analizar, supone la existencia de un procedimiento iniciado a instancia de parte, en el que, el transcurso del plazo máximo para dictar resolución, a falta de una previsión específica, ha de tener efectos estimatorios de la solicitud.

Esa, y no otra, fue la voluntad del legislador estatal cuando introdujo como regla general en la reforma de la Ley 4/99 el sentido positivo del silencio, de forma tal que, sólo excepcionalmente y en los concretos supuestos establecidos en una ley o norma de derecho comunitario, puede dicho efecto eludirse, excepciones que no pueden ser objeto de interpretaciones extensivas. »

Y en la ulterior sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 1717/2020, de 14 de diciembre de 2020 (RC 7929/2019), fijamos la siguiente doctrina jurisprudencial respecto del silencio administrativo::

«1ª.-El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado por la Administración competente resolución expresa sobre la solicitud de una licencia de obra amparada en un Plan General de Ordenación Municipal, vigente al transcurso de dicho plazo, pero que es anulado poco después por sentencia judicial firme, legitima al interesado para entenderla estimada por silencio administrativo siempre que la licencia fuera conforme con dicho planeamiento posteriormente anulado.

2ª.-La declaración de nulidad de un plan general de ordenación municipal no comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación que sean anteriores a que la anulación de dicha norma general produzca efectos generales y hayan ganado firmeza, también en los casos en los que estos actos se hayan producido por silencio positivo.»

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia en que se funda el recurso de casación.

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse con el objeto de la formación de jurisprudencia, tal como se refiere en el Auto de la Sección Primera de esta Sala de 15 de diciembre de 2023, consiste en determinar si la condición «siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en esta ley», establecida en el artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, para que se produzca el silencio positivo, es conforme al artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y aclarar si resulta pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que solicita la actora.

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala debe partir, como premisa, en consonancia con la extensión del debate casacional propiciado por esta misma Sala, de la constitucionalidad del artículo 2.2 b) de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, tal como ha resuelto el Tribunal Constitucional en el

Auto de 27 de mayo de 2025, que acordó inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de las dudas de inconstitucionalidad que suscitaba dicho precepto.

Cabe señalar, al respecto, que el Tribunal Constitucional refiere, en el mencionado Auto, que dicha disposición de la Ley 5/2018 de la Comunidad de Madrid, que determina el ámbito temporal y subjetivo de aplicación, y que establece, en su redacción originaria aplicable *ratione temporis*, como requisitos para ser beneficiario de las ayudas a las víctimas del terrorismo que la persona solicitante haya sido declarada víctima como consecuencia de una acción terrorista sin resultado de muerte, así como que estuviera empadronada en la Comunidad de Madrid en el momento de la acción, o, en su defecto, un determinado periodo de tiempo, y que siguiera estando empadronada en un municipio de la Región durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la Ley, o, en su defecto, durante un periodo de tiempo equivalente a las dos terceras partes del periodo transcurrido desde la perpetración del acto terrorista hasta la entrada en vigor de la Ley, es plenamente constitucional en referencia a este último condicionante temporal de empadronamiento.

Procede reseñar que el Auto del Tribunal Constitucional mantiene que la decisión del legislador autonómico, consistente en adoptar, en el ámbito de sus competencias, un sistema de ayudas y prestaciones públicas, cuyo otorgamiento se vincula al punto de conexión de tener la vecindad política y administrativa en la Comunidad de Madrid, que se acredita mediante el empadronamiento, está justificada, al fundamentarse en criterios objetivos, que no se revelan irracionales y que, en ningún caso, pueden considerarse intrínsecamente de discriminatorios.

Con base en la fundamentación jurídica de este Auto del Tribunal Constitucional de 27 de mayo de 2025, debemos validar los razonamientos expuestos por el Tribunal de instancia, que, tras una exposición argumental caracterizada por su exhaustividad, solidez y rigor jurídicos, considera, teniendo en cuenta la naturaleza de las ayudas, que revisten un carácter complementario de las ayudas otorgadas por el Estado y otras Comunidades Autónomas, que persiguen un idéntico objetivo de asistencia y atención a las víctimas del terrorismo, que el requisito de empadronamiento vinculado a la condición política de madrileños establecido en la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, no resulta contrario al principio de igualdad ante la ley, al ser legítima la opción del legislador autonómico de establecer un punto de conexión subjetivo con el territorio para ser destinatario de las ayudas, consistente en que la persona solicitante acredite la condición de vecindad en un municipio de la Comunidad de Madrid en el momento de entrada en vigor de la ley, o, en su defecto, durante un tiempo equivalente a las dos terceras partes del periodo transcurrido desde la perpetración del acto terrorista y la entrada en vigor de esta ley.

Despejada esta cuestión, que para esta Sala era determinante para resolver el presente recurso de casación, en lo que concierne a la infracción, que se imputa a la sentencia recurrida, del artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de los artículos 149.1.18º, 24.1 y 9.3 de la Constitución, y de la jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de la Sala de lo Social y del Tribunal Constitucional, en que la defensa letrada de la parte recurrente sustenta la argumentación jurídica formulada en el escrito de interposición del recurso de casación, en congruencia con lo resuelto en el auto de admisión, consideramos que no resulta convincente el argumento de que la Sala de instancia ha incurrido en un evidente error de Derecho al no cuestionar la constitucionalidad de los límites a los efectos del silencio positivo establecidos en el artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, ya que no compartimos el criterio de que la previsión legal contenida en el inciso de dicho precepto, que dispone «siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en la Ley», es contraria a la Constitución, en cuanto invade la competencia estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Esta Sala considera que resulta injustificado el reproche casacional que se formula a la sentencia impugnada, pues mantenemos que la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, en la regulación del silencio, aunque observamos que pudiera adolecer de un defecto de técnica normativa, al no distinguir con claridad y de forma autónoma los supuestos en que cabe aplicar la institución del silencio administrativo positivo y los supuestos del silencio administrativo negativo (lo que sería corregido por la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2022, de 16 de noviembre, de reforma de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, que modifica el artículo 31, en su apartado 1, para garantizar la aplicación del silencio administrativo positivo que resulta aplicable a los supuestos en que la Administración no haya resuelto el procedimiento y notificada la resolución en el plazo de doce meses, ampliando el plazo de seis meses fijado originariamente), no, por ello, ofrece dudas sobre su constitucionalidad ni sobre su conformidad con la regulación establecida en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



En efecto, tal como pone de relieve el Letrado de la Comunidad de Madrid, en su escrito de oposición al recurso de casación y en el ulterior escrito de alegaciones al proveído por esta Sala, en relación con el Auto del Tribunal Constitucional de 27 de mayo de 2025, consideramos que dicha norma no vulnera los artículos 9.3, 24.1 y 149.1.18ª de la Constitución ni el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 24 de la citada Ley 39/2015, contiene una regla general sobre el efecto positivo del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, y exceptúa de la aplicación de dicha regla los casos en que "una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario", de modo que de la lectura del contenido de dicha disposición, conforme a los principios de interpretación literalista y teleológica inherentes a la lógica jurídica, se infiere que la norma estatal básica permite que una norma con rango de ley, (lo que incluye la legislación de las Comunidades Autónomas) pueda establecer excepciones a la regla general reguladora del silencio positivo, como estableció la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, cuyo artículo 31.1 fija el silencio positivo para el supuesto de no resolverse en plazo las solicitudes de ayudas y medidas indemnizatorias previstas, y contempla, como excepción del silencio positivo, el supuesto de que falte algún requisito para la concesión de lo solicitado.

Por tanto, esta Sala rechaza que el artículo 31 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, en el cuestionado inciso, infrinja la normativa básica estatal, por desnaturalizar, -según se aduce- la letra, el espíritu y la finalidad de la institución del silencio positivo regulado en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Entendemos que resulta incontrovertible que el designio del legislador estatal, de no conferir a la garantía procedimental del silencio administrativo positivo un carácter absoluto, en cuanto que de forma expresa impone límites concretos y precisos a su aplicación, no es contraria al principio de seguridad jurídica, y apreciamos que resulta congruente con el imperativo constitucional que se contiene en el artículo 9.3 de la Constitución (sometimiento de todos los poderes públicos al principio de legalidad y al principio de interdicción de la arbitrariedad) y en el artículo 103 de la citada Norma Fundamental (que dispone que la Administración Pública actúa de acuerdo por el principio de sometimiento pleno a la ley y al Derecho), cuya plasmación, a nivel de la normativa legal estatal, se encuentra en el artículo 47.1 f) de la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre, que declara que son nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, y en el artículo 24 de la citada Ley, que establece que, en ningún caso, cabe adquirir, a través de la figura del silencio positivo, derechos o facultades contralegén; preceptos cuya interpretación debe estar presidida por el canon hermenéutico de interpretación sistemática e integradora.

Así mismo, debemos significar que la regulación de carácter desestimatorio del silencio administrativo, desde la perspectiva constitucional y legal, debe siempre fundarse en la concurrencia objetiva de razones imperiosas de interés general, y no puede tener un alcance arbitrario o discriminatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9.3, 14 y 103 de la Constitución y en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La institucionalización legislativa del silencio administrativo, así como la determinación de las condiciones que se derivan del incumplimiento por la Administración de la obligación de resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos, deben encuadrarse en la idea de garantizar el acceso a la justicia contencioso-administrativa de aquellas personas cuyos derechos e intereses legítimos se ven frustrados u obstaculizados por la inactividad administrativa.

En ningún caso, el régimen jurídico del silencio administrativo que establezca el legislador, sea estatal o autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, al caracterizarse como una ficción ope legis de un acto administrativo que nace de su configuración legal, y que tiene como presupuesto la inactividad de la administración en resolver, no puede amparar situaciones de privilegio exorbitantes para los particulares que contemplen una exención del cumplimiento de los requisitos o exigencias legales que determinan los derechos y obligaciones de los solicitantes.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 143/2017 de 14 de diciembre, ha precisado, en relación con la delimitación y alcance de las competencias del Estado en materia de regulación del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18ª, así como de las competencias de las Comunidades Autónomas en este ámbito procedimental, que el silencio es positivo o negativo según que lo solicitado sea conforme o no al ordenamiento jurídico y no pueda reconducirse a la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo

47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cabe subrayar que la finalidad de la regulación del silencio es sancionar un incumplimiento por parte de la Administración de la obligación de resolver en plazo los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, constituyendo una garantía procedimental en favor del ciudadano. Sin embargo, esta configuración no es óbice para que el legislador estatal o autonómico establezcan una regulación que determine la exclusión de efectos favorables derivados de la inactividad de la Administración en resolver cuando los efectos derivados del silencio sean incompatibles con la observancia del principio de legalidad en su dimensión sustantiva, teniendo el legislador un amplio margen de apreciación en la determinación de los supuestos, condicionantes y efectos del silencio positivo o negativo atendiendo a dichos principios constitucionales.

No consideramos, por tanto, que el legislador autonómico no haya respetado las normas estatales del procedimiento común ni que haya violentado la regulación del silencio administrativo, establecida en la legislación estatal que según pone de relieve el Tribunal Constitucional en la sentencias 61/1997, 143/2017, 70/2018 y 104/2015, forma parte del modelo general del procedimiento administrativo común, cuya competencia está reservada al Estado ex artículo 149.1.18ª, de la Constitución puesto que no cabe eludir que la legislación autonómica cuestionada se inserta en la regulación de un procedimiento administrativo de carácter subvencional en que se ejercen competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social, lo que excluye que debamos plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 31 de la Ley de la Comunidad de Madrid, 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, al no advertirse ninguna infracción del ordenamiento constitucional, en los términos de la sentencia constitucional 227/1988.

También, debemos descartar que la sentencia recurrida haya vulnerado la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo formulada en las sentencias núm. 1717/2020, de 14 de diciembre de 2020 (RC 7929/2019) y núm. 874/2021, de 17 de junio de 2021 (RC 2300/2020), y en otras sentencias dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

La defensa letrada de la recurrente parte de la tesis argumental de que la doctrina del Tribunal Supremo es pacífica al sostener la imposibilidad de dictar extemporáneamente una resolución desestimatoria cuando ha expirado el plazo para resolver y el sentido del silencio positivo, pero constatamos que este planteamiento elude que la sentencia impugnada fundamenta la ratio decidendi de su pronunciamiento, respecto de este concreto extremo, en la propia jurisprudencia de esta Sala, sentada en las sentencias de 19 de abril de 2016 (RC 1877/2015) y de 14 de diciembre de 2020 (RC 7929/2019), sobre la configuración del silencio administrativo en nuestro ordenamiento procedimental, que permite sustentar que, en el presente caso, resulta acreditado que la solicitante no cumple el requisito exigido por la norma legal autonómica de empadronamiento de la víctima, por lo que no resulta posible la estimación por silencio puesto que la propia ley limita y condiciona sus efectos, previendo que no pueda causar derecho a la indemnización cuando la solicitud no integre los requisitos legalmente exigidos.

No apreciamos contradicción con la doctrina mantenida por esta Sala en la sentencia núm. 1717/2020, de 14 de diciembre de 2020 (RC 7929/2019), que refiere que los efectos favorables del silencio administrativo para el interesado se condicionan a que la licencia urbanística solicitada fuera conforme con el planeamiento urbanístico, porque, además de observarse la diferencia regulatoria existente sobre el silencio en materia urbanística y en materia de ayudas públicas y subvenciones, en razón de los diferentes intereses públicos protegidos en ambos ordenamientos sectoriales (en el caso de la concesión de ayudas públicas, la gestión de fondos y recursos públicos que deben ajustarse a las directrices y límites impuestos por la política presupuestaria), en el caso que enjuiciamos, consideramos aplicable la normativa regulatoria del silencio prevista de forma específica en la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, que limita los efectos del silencio positivo al cumplimiento del requisito del empadronamiento, que determina, que, en este supuesto, no resulte pausable la revisión de oficio.

CUARTO.- Sobre la formación de jurisprudencia

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara que:

El artículo 31.1 de la Ley de la Asamblea de la Comunidad de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, que dispone, en su redacción originaria, que el plazo máximo de resolución y notificación de la concesión de las ayudas y medidas será de seis meses, a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, si el procedimiento se ha iniciado de oficio, o desde la entrada



de la solicitud en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación, si se inicia a solicitud del interesado, y que establece que transcurrido dicho plazo, se podrá entender estimada la solicitud, siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en esta ley, no resulta contrario a la normativa estatal regulatoria del procedimiento administrativo común y, por ende, al artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto dicha norma básica, que regula el silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, contempla cómo excepción a la regla del silencio positivo los supuestos en que una norma con rango de ley establezca lo contrario.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Julieta, contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de octubre de 2021.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación ni de las referidas a las causadas en el proceso de instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto.

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Julieta, contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de octubre de 2021, que casamos y anulamos.

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni de las causadas en el proceso de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

VOTO PARTICULAR que formulan los Magistrados Excmos. Sres. D. Eduardo Calvo Rojas, D^a Berta Maria Santillán Pedrosa y D^a Margarita Beladiez Rojo a la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo 748/2022.

Respetuosamente discrepamos de lo razonado en los fundamentos jurídicos 3º y 4º de la sentencia pues entendemos que esta Sala debió acordar el planteamiento de cuestión ante el Tribunal Constitucional sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, de la Asamblea de la Comunidad de Madrid. Y ello por las razones que brevemente pasamos a exponer.

1/La sentencia explica, en su F.J. 3º, que el artículo 24 de la Ley 39/2015 contiene una regla general sobre el efecto positivo del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado; y que exceptúa de la aplicación de dicha regla los casos en que "una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario". Y de ahí se infiere -afirma la sentencia- "...que la norma estatal básica permite que una norma con rango de ley (lo que incluye la legislación de las Comunidades Autónomas) pueda establecer excepciones a la regla general reguladora del silencio positivo".

Pues bien, creemos necesario precisar que lo que contempla el citado artículo 24 de la Ley 39/2015 es que, como excepción a la regla general que allí se fija (silencio positivo) una norma con rango de ley -que, ciertamente, puede ser autonómica- establezca "lo contrario", esto es, el silencio negativo. Pero, en el caso que examinamos, la redacción originaria -que es la aplicable al caso- del artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de la Asamblea de la Comunidad de Madrid no hace tal cosa, esto es, no se limita a disponer que transcurrido el plazo máximo para resolver se entenderá denegada la solicitud (silencio negativo). Lo que aquella redacción original de la norma autonómica determina es que, transcurrido el plazo máximo de resolución "...se podrá entender estimada la solicitud, siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en esta ley".

Con esa redacción, no queda claro si el silencio va a operar en sentido positivo o negativo, pues la respuesta dependerá de que la solicitud cumpla los requisitos establecidos en la ley para obtener las ayudas; sin que la

norma especifique qué requisitos son aquellos cuyo incumplimiento determina que el silencio se torne negativo ni qué grado de incumplimiento es relevante a tales efectos. Todo ello genera, claro es, una alta dosis de indefinición e inseguridad; justo lo contrario de lo que pretende la norma estatal de carácter básico al establecer una disyuntiva clara e inequívoca: regla general (silencio positivo); excepción prevista en norma con rango de ley (silencio negativo).

Dicho de otro modo, la redacción del precepto legal autonómico a la que nos venimos refiriendo no se limita a optar por el silencio negativo, frente a la regla general consistente en el silencio positivo, sino que pretende instaurar una categoría intermedia o *tertium genus* que a nuestro entender no tiene cabida en la norma estatal básica y que, como hemos señalado, no genera sino incertidumbre y, en definitiva, inseguridad jurídica.

2/El propio legislador autonómico quedó finalmente persuadido de las objeciones que merecía aquella redacción originaria de la norma, pues mediante la Ley 9/2022, de 16 de noviembre, dio nueva redacción al artículo 31.1 de la Ley de la Ley 5/2018, que ahora se limita a establecer: <<(…) Transcurrido dicho plazo, se podrá entender estimada la solicitud>>.

La razón de esta nueva redacción dada al precepto -que por razones temporales no es aplicable al caso- la explica con meridiana claridad el Preámbulo, apartado V, de la Ley autonómica 9/2022, de 16 de noviembre:

<< (...) V. Asimismo se reforma el artículo 31 en su apartado 1 para garantizar la aplicación del silencio administrativo. La Administración está obligada a resolver el procedimiento para la concesión de las ayudas económicas y medidas asistenciales en doce meses a contar desde la fecha de acuerdo de inicio del procedimiento si se ha iniciado de oficio o desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico si se inicia a solicitud del interesado. En tal plazo la Administración debe, entre otras obligaciones, haber comprobado si el solicitante cumple los requisitos para obtener las ayudas establecidas en la presente Ley. Por ello el silencio administrativo no puede estar condicionado a que se cumplan tales requisitos pues tal condicionante desvirtúa la función del silencio administrativo, que es un derecho del solicitante. Por ello se elimina tal condicionante, considerando estimada la solicitud siempre que la Administración no haya resuelto y notificado en los doce meses de plazo previstos>>.

Nada añadiremos a lo que de manera tan concisa y certera queda explicado en el Preámbulo de la Ley autonómica 9/2022, de 16 de noviembre.

3/Conclusión. Entendemos que, antes de dictar la sentencia de la que aquí discrepamos, la Sala debería haber acordado el planteamiento de cuestión ante el Tribunal Constitucional sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, por posible vulneración de los artículos 9.3, 24.1 y 149.1.18ª de la Constitución en relación con el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En Madrid, en la misma fecha de la sentencia.