

BOLETÍN DE NOVEDADES

NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA
DERECHO ADMINISTRATIVO Y SECTORES REGULADOS



Departamento de Derecho Público | Abril 2024

SUMARIO

SECCIÓN I - Normativa	1
1 Estatal	1
1.1 Real Decreto 435/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones	1
1.2 Real Decreto 434/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el arancel de derechos de los profesionales de la Procura.....	1
1.3 Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión	1
1.4 Resolución de 22 de abril de 2024, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024, por el que se modifican aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la Planificación de la Red de Transporte de Energía Eléctrica Horizonte 2026	2
1.5 Resolución de 19 de abril de 2024, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece el procedimiento de gestión de conexiones de plantas de generación de biometano con la red de transporte o distribución	2
SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa	3
1 Procedimiento administrativo y procesal	3
1.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si la falta de declaración expresa de caducidad en un procedimiento de comprobación limitada produce la invalidez de un posterior procedimiento de inspección.....	3
1.2 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si el importe de la sanción es parte esencial del contenido de la propuesta de resolución, en relación con procedimientos sancionadores seguidos ante la CNMC	4
2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales	5
2.1 Legitimación de los colegios profesionales para impugnar pliegos que afecten los intereses profesionales de los colegiados	5
2.2 Posibilidad de establecer en los pliegos umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas	5
2.3 Sobre el procedimiento a seguir en caso de existencia de oferta anormalmente baja y la aplicación de los criterios de adjudicación.	6
2.4 La exclusión de los contratos de servicios jurídicos de la legislación navarra de contratación es inconstitucional	7

3 Urbanismo y medio ambiente	8
3.1 Los convenios de aprovechamiento de aguas desalinizadas suscritos entre usuarios y sociedades estatales no son títulos habilitantes que sustituyan a las concesiones administrativas sujetas a la normativa de aguas	8
3.2 Denegación de medida cautelar de suspensión de la autorización de un parque eólico en Galicia	9
4 Empleo público	10
4.1 La anulación de las directrices sobre aplicación de una RPT no determina necesariamente la anulación de la RPT	10
4.2 La jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de las impugnaciones de bases generales comunes aplicables a procesos selectivos de personal funcionario y laboral	10
5 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones	11
5.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si en relación con un procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la Ley que afecta a terrenos clasificados como suelo urbano delimitados y destinados a dotaciones públicos, pero en situación de suelo rural, al aplicarse la disposición transitoria tercera, párrafo 2º del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, debe tenerse en cuenta y determinarse si el incumplimiento de los plazos para su desarrollo es imputable a la Administración	11
6 Energía	12
6.1 Constitucionalidad de las obligaciones en materia energética	12
6.2 Cumplimiento de condiciones de eficiencia energética	13
6.3 Líneas eléctricas aéreas	13
6.4 Fragmentación de parques eólicos	14
7 Subvenciones	14
7.1 No cabe el reintegro de una subvención por el único motivo de que el beneficiario no se encontrara al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social con posterioridad a la concesión y pago de la subvención	14

SECCIÓN I - Normativa

1 Estatal

1.1 Real Decreto 435/2024, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones

Boletín Oficial del Estado núm. 106, de 1 de mayo de 2024

La norma transpone la referida directiva e impone a los colegios profesionales de ámbito nacional y consejos generales enmarcados la obligación de someter sus propuestas de códigos deontológicos o de modificación de los mismos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para su evaluación antes de su aprobación. Una vez emitido el informe de la CNMC, los colegios profesionales deberán admitir o rechazar motivadamente las observaciones de la autoridad de competencia. El contenido de los informes de la CNMC y de las respuestas de los colegios deberán publicarse en la página web de la CNMC.

1.2 Real Decreto 434/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el arancel de derechos de los profesionales de la Procura

Boletín Oficial del Estado núm. 106, de 1 de mayo de 2024

El nuevo arancel se publica después de que la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1928) anulase del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. La nueva regulación se base en la libre negociación para la fijación de precios entre el profesional de la Procura y el cliente, con el único límite de no superar los precios máximos en que se transforman los derechos arancelarios. Desaparecen por tanto os aranceles fijos que operaban como precios mínimos en la anterior regulación. Se pasa así a un sistema de aranceles máximos. La norma establece como límite máximo general el siguiente: *«la cuantía global por derechos devengados por un profesional de la Procura no podrá exceder de 75.000 euros por el conjunto de actuaciones vinculadas entre sí que pertenezcan a un mismo asunto, en sus diferentes instancias»*.

1.3 Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión

Boletín Oficial del Estado núm. 105, de 30 de abril de 2024

A través de este reglamento se desarrolla la forma de provisión de los puestos del personal directivo público profesional, figura creada en los artículos 123 a 127 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Este personal se identifica con las personas titulares de las subdirecciones generales de la Administración General de Estado. La orden regula la forma de provisión de dichos puestos, que será la de libre designación, mediante procedimientos de

conurrencia públicos basados en criterios de idoneidad, competencia profesional y experiencia. La norma también establece que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, la Dirección General de la Función Pública creará un repertorio, de carácter público, de puestos de personal directivo público profesional en el que se relacionarán todos los puestos directivos de esta naturaleza de la Administración del Estado, que contendrá en todo caso la información general del puesto.

1.4 Resolución de 22 de abril de 2024, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024, por el que se modifican aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la Planificación de la Red de Transporte de Energía Eléctrica Horizonte 2026

Boletín Oficial del Estado núm. 100, de 24 de abril de 2024

La modificación de la planificación de la red incluye incluyen las siguientes nuevas actuaciones: (i) veintitrés nuevas actuaciones para atender nuevas demandas; (ii) nueve actuaciones para almacenamiento y generación renovable (de las que cuatro son en nudos de transición justa); (iii) tres actuaciones para cubrir necesidades de operación y (iv) treinta y ocho actuaciones para atender necesidades surgidas en la ejecución de la propia planificación vigente.

1.5 Resolución de 19 de abril de 2024, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece el procedimiento de gestión de conexiones de plantas de generación de biometano con la red de transporte o distribución

Boletín Oficial del Estado núm. 105, de 30 de abril de 2024

Con esta resolución la CNMC da cumplimiento al artículo 12.bis.2 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural. La norma establece el procedimiento de gestión de las conexiones de plantas de generación de biometano con la red de transporte y distribución de gas natural. Se aplica a las plantas de producción de gases renovables de origen biológico, compuestos principalmente por metano y con los parámetros de calidad de gas necesarios para su inyección al sistema gasista.

Se regula el procedimiento de conexión de estas instalaciones, que deberá tener una duración máxima de 40 días hábiles desde la fecha de presentación de las solicitud de conexión. Si la petición se deniega, el gestor de la red gasista deberá especificar la causa con una memoria justificativa que contenga los datos, referencias y cálculos que motivan la denegación, así como indicar las posibles alternativas de conexión o su inexistencia, tanto para el punto solicitado como en otro punto de la red cercano para el qu exista capacidad de acceso y viabilidad de conexión.

En cambio, si se acepta la conexión, el solicitante dispondrá de un plazo máximo de 60 días hábiles para la aceptación del presupuesto de alguna de las alternativas recibidas y la firma del contrato de conexión con el titular de las instalaciones, así

como para el abono del 10% del presupuesto de conexión. La falta de firma del contrato por parte del solicitante en el plazo establecido, o la falta de abono en plazo del 10% inicial del presupuesto de conexión, se entenderá como una renuncia a la conexión.

Las discrepancias sobre a conexión podrán elevarse a la CNMC cuando la competencia corresponda a la Administración General del Estado o, en su caso, al órgano competente de la correspondiente Comunidad Autónoma.

SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa

1 Procedimiento administrativo y procesal

1.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si la falta de declaración expresa de caducidad en un procedimiento de comprobación limitada produce la invalidez de un posterior procedimiento de inspección

Auto del Tribunal Supremo de 24.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:4802A)

Por el TSJ de Islas Baleares se dictó Sentencia desestimatoria en relación con sendas reclamaciones relativas a la liquidación del impuesto de Sucesiones y Donaciones. En el seno del debate fueron invocadas las sentencias del Tribunal Supremo nº 254/2019 y nº 260/2019, relativas a casos de falta de declaración expresa de la caducidad; no obstante lo cual, no se tuvieron en consideración y la Sala de instancia desestimó el recurso.

Justamente, el recurso de casación se admite al amparo del art.88.3.b) LJCA por apreciar que la Sentencia de instancia se aparta de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo sobre la cuestión, conforme a la reforma introducida por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio. Y ya avanza, con cita de las Sentencias anteriores, cuál es la doctrina del Tribunal Supremo sobre la cuestión: *«Sin declaración expresa de caducidad de un procedimiento de gestión tributaria iniciado mediante declaración, relativo a un determinado concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y período impositivo, no es posible iniciar un ulterior procedimiento de inspección respecto de dicho concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y período impositivo. Tampoco cabe incorporar en ese nuevo procedimiento los documentos y elementos de prueba obtenidos en el procedimiento caducado»*.

Es por ello que indica que *«respecto a la cuestión que plantea este recurso de casación, aunque nos hallamos ante una cuestión que no es totalmente nueva, se hace aconsejable un pronunciamiento de este Tribunal Supremo para, en su caso, reafirmar, reforzar o completar su jurisprudencia [artículo 88.3.a) LJCA] [vid. auto de 16 de mayo de 2017 (RCA 685/2017; ES:TS :2017: 4230A)]»*.

En definitiva, admite el recurso de casación y aprecia la siguiente cuestión con interés casacional: *«Determinar si la falta de declaración expresa de caducidad de un procedimiento de comprobación limitada, relativo a un determinado concepto tributario y período impositivo, produce la invalidez del inicio de un ulterior procedimiento de inspección, respecto de dicho concepto tributario y período impositivo»*.

1.2 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si el importe de la sanción es parte esencial del contenido de la propuesta de resolución, en relación con procedimientos sancionadores seguidos ante la CNMC

Auto del Tribunal Supremo de 20.03.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3560A)

Por la CNMC se dictó resolución sancionadora de 2,8 MM € por infracción muy grave del art.62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Contra resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue parcialmente estimado por Sentencia de la Audiencia Nacional que, no obstante, acordaba que por la CNMC se procediera a un nuevo cálculo de la sanción. Contra dicha Sentencia se preparó recurso de casación por, entre otros, infracción del art.24.2 CE, del art.135 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y del art. 18 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. En definitiva el recurrente consideraba que eran relevantes en tanto *«si se hubiera considerado que la propuesta de resolución de la CNMC debía contener una propuesta concreta y específica de sanción, como exigen los artículos 135 de la LRJAP y 18 del Reglamento de la Potestad Sancionadora, se hubiera llegado a la conclusión de que la resolución sancionadora vulneraba el derecho de defensa»*.

El Auto contiene el siguiente razonamiento en cuanto a la verificación del interés casacional objetivo: *«En el presente supuesto, y sin perjuicio de la facultad que la sección de enjuiciamiento tiene para valorar cuantas otras cuestiones de interés jurídico resulten del escrito de preparación del recurso, cabe ya de inicio advertir el interés casacional subyacente en la cuestión que resulta de la denominada primera infracción. Es decir, si corresponde aplicar la regla general contenida en el artículo 89.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y anteriormente en el artículo 20 del derogado Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, o por el contrario debe considerarse regla especial aplicable, el contenido del artículo 34 del Reglamento de Defensa de la Competencia, que no establece el importe de la sanción como parte del contenido de la propuesta de resolución»*.

Y añade: *«la doctrina constitucional no parece establecer una delimitación por razón de la materia, en el reconocimiento de las garantías del procedimiento administrativo sancionador en cuanto a la propuesta de resolución. Por otra parte, es cierto que la norma referida en la sentencia de cotejo se encuentra derogada por la Disposición Derogatoria Única 2.e de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuyo artículo 89.3 refiere expresamente el importe de la sanción como parte del contenido esencial de la propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador. En todo caso, ya en este estadio inicial de valoración jurídica se aprecia un conflicto real entre la doctrina contenida en la sentencia que es objeto de casación, y la contenida en sentencias de otros órganos, particularmente de esta misma Sala Tercera del Tribunal Supremo, así como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional»*.

El Tribunal Supremo admite el recurso de casación y aprecia la siguiente cuestión con interés casacional: *«Determinar si en un procedimiento sancionador seguido ante la Comisión Nacional de la Competencia, es aplicable la regla contenida en el artículo 89.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre el procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y anteriormente en el artículo 20 del derogado Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora que dispone que el importe de la sanción es parte esencial del contenido de la propuesta de resolución, o por el contrario resulta aplicable el artículo 34 del*

Reglamento de Defensa de la Competencia que no menciona expresamente el importe de la sanción entre los extremos que debe contener la propuesta de sanción».

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales

2.1 Legitimación de los colegios profesionales para impugnar pliegos que afecten los intereses profesionales de los colegiados

Sentencia del Tribunal Supremo de 27.02.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1279)

La cuestión debatida es si los Colegios Profesionales tienen legitimación para impugnar los pliegos de contratos administrativos, cuando las actuaciones a contratar corresponden a su sector profesional.

Sobre esta cuestión el Tribunal Supremo declara que: *«El artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe interpretarse, a la luz del derecho de acceso a un Tribunal, que constituye una de las garantías nucleares del Estado de Derecho, y que se garantiza en el artículo 24.1 de la Constitución Española y en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que los Colegios Profesionales gozan de legitimación ad procesum para entablar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los supuestos que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados, y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o un menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión».*

2.2 Posibilidad de establecer en los pliegos umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas

Sentencia del Tribunal Supremo de 05.03.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1786)

En el presente asunto la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en aclarar si los denominados umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación son o no conformes con el principio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y el principio de libre competencia entre las empresas. Se identifican como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 150.2 y 152.3 del derogado Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector (TRLCSP), equivalentes a los actuales artículos 146.2 y 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

La parte recurrente entiende que la Sala debe fijar como doctrina jurisprudencial que el establecimiento de umbrales de saciedad es contraria al artículo 146.2 LCSP conculca los principios de la oferta económicamente más ventajosa, de eficiencia en el uso de los recursos públicos y del principio de libre competencia entre

las empresas, al fijar un límite que al ofertarse implica obtener la máxima puntuación posible y permite al licitador anticipar la oferta que debe realizar para obtenerla, entendiéndose también como contrario a derecho el establecimiento de umbrales de saciedad que tengan el mismo efecto previsto para el tratamiento de las ofertas anormalmente bajas o temerarias, soslayando el procedimiento del artículo 152.3TRLCSF.

Por umbrales de saciedad entendemos aquellos criterios de valoración en la contratación pública que establecen límites a partir de los cuales un precio inferior (o superior, según los casos) no redundará en una mayor puntuación para los licitadores.

El primer argumento en favor de la admisibilidad en nuestro derecho de las cláusulas que establecen umbrales de saciedad se encuentra en que la LCSP no contiene una explícita prohibición del establecimiento de límites a las ofertas o imponen un método exclusivamente proporcional para la valoración de las ofertas económicas, y sobre todo, en la regulación contenida en la Directiva 2014/24/UE.

La Sala no comparte con la parte recurrente que las disposiciones de los artículos 146.2 y 149.4 de similar contenido de la LCSP, constituyan en principio un impedimento a la admisibilidad de los índices o umbrales de saciedad.

El criterio del Tribunal Supremo es que cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente, en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato, y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.

2.3 Sobre el procedimiento a seguir en caso de existencia de oferta anormalmente baja y la aplicación de los criterios de adjudicación

Auto del Tribunal Supremo de 20.02.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1954) y Resolución nº 317/2024 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 27.10.2023

Se estima que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia si en el supuesto de haberse apreciado una oferta anormalmente baja cuando ya se había llevado a cabo la clasificación, es necesario proceder a una nueva clasificación de las ofertas (tesis de la sentencia recurrida) o no es necesario reiterar la clasificación sino simplemente efectuar propuesta de adjudicación a favor del siguiente licitador en el orden decreciente de la primitiva clasificación. Son objeto de interpretación los artículos 149.6 y 150.1 de la LCSP.

En relación con la cuestión anteriormente indicada, y que va a ser objeto de futura aclaración y pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo, la Resolución nº 317/2024 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales indica en su Fundamento de Derecho Quinto: *«En cuanto al fondo del asunto, procedemos al análisis de los tres motivos en que se fundamenta el recurso, siendo el primero de ellos el relativo a la reclasificación de las ofertas tras haber sido excluido un licitador. Sobre esta cuestión, este Tribunal ha cambiado el criterio a la vista de los pronunciamientos judiciales. Confirmamos dicho criterio en la resolución 1546/2022, de 15 de Diciembre de 2022, en la que se afirma que “en base a estos pronunciamientos judiciales, procede fijar como criterio de este Tribunal que el órgano de contratación clasifique las ofertas, tras la previa exclusión de las que legalmente proceda, es decir, supondrá la previa exclusión, entre otras, de las ofertas*

que no hayan justificado y superado la presunción de anormalidad o hayan quedado excluidas del procedimiento para posteriormente realizar la clasificación. Atendido lo anterior, el órgano de contratación clasifica las ofertas tras excluir a la licitadora que desiste del procedimiento, tras haber sido declarada su oferta incurso en presunción de anormalidad. Por ello y conforme al criterio que expresamos en esta Resolución, el motivo del recurso ha de desestimarse».

Tendremos que esperar al futuro pronunciamiento del Tribunal Supremo para aclarar la corriente correcta en el modo de proceder por parte del organo de contratación tras la exclusión de un licitador con oferta anormalmente baja, es decir, si procede una nueva valoración de todos los criterios sin el licitador excluido, como se mantenía en el informe 6/2019 de 18 de diciembre de 2019 de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, que señalaba que: «Primero debe resolverse el incidente de anormalidad y, posteriormente, realizarse la valoración y clasificación de las ofertas admitidas».

2.4 La exclusión de los contratos de servicios jurídicos de la legislación navarra de contratación es inconstitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2024 de 11.04.2024 (ECLI:ES:TC:2024:65)

La sentencia enjuicia la constitucionalidad del artículo 7.1, letra l) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos. Dicho precepto dispone que quedan excluidos de la normativa de contratación navarra determinados servicios jurídicos (representación legal de un cliente por un abogado, asesoramiento jurídico prestado por abogado y servicios de certificación y autenticación de documentos que deban ser prestados por un notario).

La norma foral excluía dichos negocios al transponer la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, cuyo artículo 10.d) excluía dichos servicios de las normas de contratación pública europeas.

El Tribunal Constitucional reconoce la exclusión existente en la directiva, pero considera que dicha exclusión no es determinante de la validez de la norma foral, ya que de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE sobre el principio de subsidiariedad (asunto C-264/18, P.M. y otros c. Ministerraad), es facultad del legislador nacional decidir si dichos servicios deben quedar sometidos a las normas de contratación pública.

Razona el Tribunal Constitucional que «la LCSP se refiere a los contratos que tienen por objeto la prestación de tales servicios jurídicos en su art. 19.2 e), pero lo hace a los solos efectos de excluirlos de los contratos sujetos a la regulación armonizada (que implica la mayor sujeción al Derecho público). No los menciona, en cambio, entre los negocios excluidos que se especifican en los arts. 4 a 11, y, particularmente, en este último. De todo ello se sigue que la Ley de contratos del sector público incluye los contratos relativos a esos negocios jurídicos dentro de su ámbito de aplicación, a diferencia de lo que hace, actualmente, la Ley Foral de contratos públicos». Y añade que ya en su sentencia 68/2021 se declaró que «los arts. 9.2 y 11 tienen un carácter materialmente básico en cuanto su objeto es delimitar el ámbito de aplicación de la Ley de contratos del sector público [STC 84/2015, FJ 5 a)]; en este caso,

negativamente, determinando las reglas o condiciones mínimas y comunes para que la exclusión opere».

Partiendo de lo anterior, la sentencia examina si esas reglas de exclusión básicas de la LCSP son un principio esencial de la normativa básica que deba ser respetado por la Comunidad Foral de Navarra. Y concluye que «la respuesta no puede sino ser afirmativa, porque, como la misma sentencia añadió a renglón seguido, «[l]a concreción del elemento objetivo de la ley es esencial para garantizar la igualdad y el tratamiento común ante las administraciones». Ya hemos señalado anteriormente que deben considerarse esenciales las reglas en las que se plasmen una serie de principios cardinales de la contratación pública, entre los que mencionábamos, por remisión a la STC 141/1993, FJ 5, las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las administraciones públicas, principios que resultarían ilusorios si, frente a un mismo negocio jurídico, los operadores económicos se encontraran ante respuestas normativas diversas en función del poder adjudicador de que se trate». En consecuencia, se declara inconstitucional el precepto foral impugnado.

3 Urbanismo y medio ambiente

3.1 Los convenios de aprovechamiento de aguas desalinizadas suscritos entre usuarios y sociedades estatales no son títulos habilitantes que sustituyan a las concesiones administrativas sujetas a la normativa de aguas

Sentencia del Tribunal Supremo de 03.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1849)

La sentencia desestima el recurso interpuesto por dos particulares contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

En 2009 los recurrentes suscribieron con la sociedad mercantil estatal ACUAMED, S.A. un convenio regulador del suministro de agua desalinizada para regadío agrícola. El objeto social de dicha sociedad es la contratación, construcción y explotación de obras hidráulicas, así como la gestión de obras y recursos hídricos. Tras la revisión del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura, los recurrentes consideraban que el nuevo plan sometía indebidamente al régimen de concesión el uso del agua de la desalinizadora que era objeto del convenio. En apoyo de su tesis, sostenían que las aguas provenientes de la planta desalinizadora no podían considerarse un recurso hídrico sujeto a planificación, por tratarse de una recurso administrado por una sociedad estatal que gozaba ya de la concesión para la construcción de la planta desalinizadora, de modo que no era precisa una nueva concesión para permitir el uso privativo del agua de dicha planta.

El Tribunal Supremo rechaza este planteamiento, ya que conforme, a la legislación de aguas, las aguas desalinizadas son bienes demaniales y, por tanto, sí están sujetos a planificación. Además, la normativa de aguas distingue claramente entre las concesiones para la construcción y explotación de plantas de desalación y las concesiones para el uso de aguas desaladas, sin que las primeras excluyan a las segundas. Unas y otras concesiones solo pueden ser otorgadas por el órgano

competente para ello, que en ningún caso es la sociedad estatal constituida para la construcción y gestión de la desaladora objeto del convenio. Y concluye que *«el hecho de que técnicamente el agua desalada se obtenga y se distribuya de forma diferente no impide ni dificulta que su uso y aprovechamiento esté sujeto al régimen concesional, cuestión que es la que, en definitiva, trata de combatir la parte por distintas vías argumentales»*.

3.2 Denegación de medida cautelar de suspensión de la autorización de un parque eólico en Galicia

Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 08.04.2024 (ECLI:ES:TSJM:2024:15A)

El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid desestima en este auto una medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecutividad de la autorización de un parque eólico situado en Galicia. La relevancia de esta resolución se debe a que el criterio del TSJ de Madrid difiere del seguido por el TSJ de Galicia, órgano que, hasta la fecha, ha suspendido cautelarmente las autorizaciones de 31 parque eólicos autorizados por la Comunidad Autónoma de Galicia.

En este caso, la potencia del parque superaba los 50 MW, lo que determinaba que la autorización fuese concedida por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Dado que la Administración demandada se ubica en Madrid, la competencia para resolver sobre la medida planteada contra la autorización correspondía al TSJ madrileño.

La Sala desestima la medida cautelar con los siguientes fundamentos:

(i) Descarta el *periculum in mora* porque el parque ha obtenido una declaración de impacto ambiental (DIA) favorable, que contiene un análisis exhaustivo de las afecciones del proyecto sobre el medioambiente, de los impactos acumulativos y sinérgicos de la instalación junto con otras próximas y de las medidas correctoras y de protección necesarias. Por tanto, *«cabe concluir, que a los fines de la presente pieza separada de medidas cautelares, ha de presumirse que la DIA ha evaluado todas las incidencias alegadas por los recurrentes; y, si se han incluido en dicha DIA las medidas compensatorias o correctoras precisas; sin que pueda ahondarse en la presente pieza separada sobre la suficiencia o idoneidad de las mismas; puesto que, de lo contrario, se alteraría la naturaleza de la medida cautelar, novándose a un examen del fondo de la Litis (cuál sería propio de la sentencia)»*.

(ii) Considera que los perjuicios derivados de la suspensión sería irreversibles: *«si se paraliza la construcción el parque, la propietaria no podría obtener la autorización de la Autorización Administrativa de Explotación, en los plazos marcados por el RDL 233/2020; perdiendo, irreversiblemente, los permisos de acceso y conexión. Frente a esto, la afección sobre el terreno sería reversible, caso de prosperar el recurso, mediante la ejecución de trabajos de restauración de la realidad física alterada»*.

(iii) Aprecia que la ejecución del parque contribuye a los intereses generales: *«al tratarse de un proyecto de energías renovables, que tienen por objeto la descarbonización de la Sociedad y reducir la dependencia del gas ruso; hay que señalar que los intereses generales ha de primar sobre los particulares o sectoriales. Especialmente, cuando el proyecto ha sido objeto de una DIA favorable que ha incluido las prevenciones o correcciones necesarias para intentar cohonestar la producción de electricidad con la precisa protección del medio ambiente»*.

(iv) Descarta la valoración de cuestiones de fondo como la fragmentación fraudulenta de la instalación: *«no cabe apreciar, por el momento, una indebida fragmentación del proyecto; puesto que el Parque se ha sometido a las precisas autorizaciones del Estado, y no se ha eludido la intervención del mismo; como se denuncia, en otras ocasiones, en que se fraccionan instalaciones en parques de potencia, individualizadamente, inferiores a 50 MW, para someterlo, exclusivamente, a autorizaciones autonómicas. Por otra parte, no cabe deducir que se haya fraccionado el proyecto por compartirse redes de evacuación de electricidad; cuando la codemandada, alega que la propia normativa del Sector Eléctrico impone compartir redes de evacuación, para evitar duplicidades».*

4 Empleo público

4.1 La anulación de las directrices sobre aplicación de una RPT no determina necesariamente la anulación de la RPT

Sentencia del Tribunal Supremo de 19.03.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1574)

La sentencia versa sobre si la declaración de nulidad, por sentencias firmes, de las directrices de ordenación y clasificación de los puestos de trabajo del Principado de Asturias determina automáticamente la nulidad de la relación de puestos de trabajo («RPT») de dicha Administración, con base en el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

El Tribunal Supremo parte de que las sentencias que anularon aquellas directrices declararon que estas eran disposiciones de carácter general. No obstante, no comparte que la nulidad de las directrices alcance a la RPT: *«que las Directrices sean una disposición declarada nula por sentencia firme y que las Directrices hayan sido tenidas en cuenta a la hora de elaborar la RPT no significan necesariamente que la RPT sea un acto de aplicación de aquellas, en el sentido del art. 73 de la LJCA. La razón fundamental es que, como pone de relieve la Administración recurrida, el recurrente en ningún momento ha explicado en qué sentido las Directrices determinaron la opción de la RPT por excluir a los Graduados en Ingeniería Forestal, a los Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Ambiente y a los Ingenieros Técnicos Forestales de determinados puestos de trabajo».* A lo anterior se añade que *«tampoco ha justificado el recurrente que la existencia de las Directrices, sin duda adoptadas para encauzar el proceso interno de preparación y elaboración de la RPT, constituye un requisito legal ineludible para la aprobación de la RPT. Si ello no fuera así, sería cuanto menos discutible que la RPT sea un acto de aplicación o ejecución de las Directrices».*

4.2 La jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de las impugnaciones de bases generales comunes aplicables a procesos selectivos de personal funcionario y laboral

Auto del Tribunal Supremo (Sala Especial) de 21.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2126A)

Este auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia se pronuncia sobre la jurisdicción a la que corresponde conocer sobre las impugnaciones de bases de procesos selectivos que rigen tanto la selección de funcionarios como de personal laboral.

El Tribunal Supremo mantenía hasta 2019 un criterio homogéneo entre sus distintas Salas sobre la doctrina de los actos separables, en virtud de la cual a los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo les competía conocer de las impugnaciones de los procedimientos administrativos de selección del personal laboral, mientras que a los del orden social les correspondía juzgar las vicisitudes del

contrato de trabajo. En 2019 la Sala de lo Social del Tribunal Supremo cambió este criterio y declaró que el orden social era competente también para conocer de las impugnaciones de procesos selectivos de personal laboral. Este cambio de postura fue acogido después por la Sala de Conflictos de Competencia que, desde 2020, descartó la doctrina de los actos separables en este ámbito.

Este nuevo auto matiza lo anterior, ya que considera que las bases generales de procesos selectivos que se apliquen tanto a la selección de funcionarios como de laborales son una materia que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. En palabras del auto *«al no afectar exclusivamente a procesos selectivos de personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, no resulta aplicable la consolidada doctrina mantenida por esta Sala a que han hecho referencia tanto las consideraciones del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo como el informe del Ministerio Fiscal»*. Y concluye que *«aunque la recurrente aspira a una plaza de personal laboral y el segundo decreto impugnado se refiere a las bases y convocatoria del proceso selectivo de personal laboral, al mismo resultan aplicables también las bases generales del primer decreto, que son expresamente impugnadas en las demandas. Ese decreto aprueba las bases generales comunes a los procesos selectivos de personal funcionario y laboral, por lo que, conforme a la doctrina citada, la competencia le corresponde a los órganos del orden contencioso-administrativo»*.

5 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones

5.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si en relación con un procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la Ley que afecta a terrenos clasificados como suelo urbano delimitados y destinados a dotaciones públicas, pero en situación de suelo rural, al aplicarse la disposición transitoria tercera, párrafo 2º del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, debe tenerse en cuenta y determinarse si el incumplimiento de los plazos para su desarrollo es imputable a la Administración

Auto del Tribunal Supremo de 10.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:4429A)

Se interpuso recurso contencioso-administrativo frente a Resolución del Jurado de Expropiación Forzosa de Valencia en relación con un suelo que tenía calificación de urbano parque público, uso dotacional, que debiera de haberse obtenido por expropiación, lo que motivó la solicitud de expropiación por ministerio de la ley.

Se planteaba por el recurrente que la demora en la ejecución del planeamiento era imputable al Ayuntamiento, debiendo de tenerse en cuenta esa circunstancia en la aplicación de la disposición transitoria 3ª del Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, aplicable en el momento al que referir la valoración, conforme a la cual: *«2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de aquélla, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros. De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la*

legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de tres años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo».

El Auto parte de la premisa de la sentencia objeto de recurso que considera que el suelo, a efectos valorativos, estaba en situación de suelo rural, reconociendo la clasificación que hace el planeamiento del municipio como suelo urbano, parque público. Considera que, en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo sobre la cuestión era de aplicación la disposición transitoria 3ª del TRLS aplicable en el momento al que referir la valoración. Sin embargo, como señala el Auto, *«considera que los plazos para el desarrollo urbanístico habrían ya transcurrido sin tener en cuenta el tenor de la misma disposición cuando se refiere a que si dichos plazos han transcurrido por causa imputable a la Administración, serían de aplicación los criterios valorativos de la anterior Ley 6/1998 de suelo y valoraciones».*

Es por ello que el Auto señala lo siguiente: *«Dado que en el supuesto de autos, el suelo tiene calificación de urbano parque público, uso dotacional, que debiera de haberse obtenido por expropiación, lo que ha motivado la solicitud de expropiación por ministerio de la ley, se considera que la demora en la ejecución del planeamiento es imputable al Ayuntamiento debiendo de tenerse en cuenta esa circunstancia en la aplicación de la disposición transitoria, circunstancia sobre la que considera debe pronunciarse esta Sala revistiendo interés casacional. Esta circunstancia es determinante en la mayoría de valoraciones expropiatorias que provengan de solicitudes de expropiación por ministerio de la ley o rogadas que suelen referirse a la calificación de suelos para dotaciones públicas que los Ayuntamientos tardan en obtener».*

El Tribunal Supremo, pues, admite el recurso de casación preparado contra dicha Sentencia y aprecia la siguiente cuestión con interés casacional: *«Si tratándose de terrenos clasificados como suelo urbano delimitados y destinados a dotaciones públicas, pero en situación de suelo rural, al aplicarse la disposición transitoria tercera, párrafo 2º del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, debe tenerse en cuenta y determinarse si el incumplimiento de los plazos para su desarrollo es imputable a la Administración».*

6 Energía

6.1 Constitucionalidad de las obligaciones en materia energética

Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2024 de 31.01.2024 (ECLI:ES:TC:2024:20)

El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el artículo 29 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

La sentencia declara la pérdida sobrevenida de objeto del fondo del asunto, relativo al enjuiciamiento de la constitucionalidad de las distintas medidas adoptadas que preveían una serie de obligaciones en materia energética (limitación de temperaturas máximas y mínimas de calefacción y refrigeración, implantación de sistemas de cierre

de puertas, apagado obligatorio del alumbrado de escaparates y edificios públicos, y realización de inspecciones adicionales de eficiencia energética) que se consideraba que podían exceder de las bases estatales y/o invadir competencias autonómicas, por haber transcurrido el periodo de vigencia para el cual fueron establecidas todas ellas.

No obstante, sí se indica que se trata de medidas concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación que ha determinado el uso de la legislación de urgencia. Como excepción, únicamente se aborda la medida relativa a la necesidad de los locales de disponer de un sistema automático de cierre de puertas, considerando que dicha obligación resulta compatible con la normativa sanitaria adoptada durante la pandemia, que exigía la ventilación de los interiores. Además, la sentencia cuenta con un voto particular que defiende adoptar un control riguroso del presupuesto habilitante para aprobar decretos-leyes. Igualmente, defienden la necesidad de cambiar la doctrina constitucional vigente, de modo que no quepa regular mediante real decreto-ley materias que puedan serlo por reglamento.

6.2 Cumplimiento de condiciones de eficiencia energética

Sentencia del Tribunal Supremo de 28.02.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1406)

En esta sentencia se fija doctrina casacional respecto del artículo 32.2 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, en el que se indica que las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (especialmente cogeneración), que no hayan efectuado la comunicación de los datos relativos al cumplimiento de las condiciones de eficiencia energética o que tras una inspección no puedan acreditar el cumplimiento de esas condiciones, son consideradas como incumplidoras. El Tribunal Supremo resuelve que este artículo no se opone a que la CNMC ejerza las facultades de comprobación que tiene atribuidas con el objeto de verificar el debido cumplimiento de las condiciones de eficiencia energética, sin necesidad de realizar una previa visita de inspección *in situ* de la instalación de cogeneración, cuando se deduzca de forma clara de la certificación de los datos comunicados por la empresa titular de la instalación que no ha cumplido las condiciones de eficiencia energética exigidas. Además, también se incluyen disquisiciones técnicas por parte del Tribunal referentes al cálculo del rendimiento eléctrico equivalente.

6.3 Líneas eléctricas aéreas

Auto del Tribunal Supremo de 20.03.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3687A)

Este auto admite a trámite un recurso de casación para «determinar cómo se cohonestan las previsiones contenidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, en cuanto establecen las prescripciones técnicas a que han de ajustarse las líneas eléctricas aéreas situadas en las zonas de protección definidas en su artículo 4, con las obligaciones de protección ambiental de la avifauna contenidas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en relación con la eventual aplicación a los titulares de dichas líneas eléctricas del régimen sancionador establecido en esta norma legal y ello aún en el caso de haberse observado tales previsiones de naturaleza reglamentaria».

6.4 Fragmentación de parques eólicos

Auto del Tribunal Supremo de 13.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2965A)

Se ha admitido a trámite un recurso de casación con la finalidad de aclarar «*si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión ha de considerarse como un único proyecto a efectos de su evaluación ambiental*». La sentencia recurrida en casación en la instancia consideraba que el hecho de que tres parques eólicos compartiesen instalaciones de conexión (subestación) determinaba la existencia de una única instalación, de modo que la evaluación de impacto ambiental debió haber sido única, en lugar de tres evaluaciones ambientales ordinarias por separado con estudios de sinergias.

7 Subvenciones

7.1 No cabe el reintegro de una subvención por el único motivo de que el beneficiario no se encontrara al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social con posterioridad a la concesión y pago de la subvención

Sentencia del Tribunal Supremo de 02.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1880)

El Tribunal Supremo resuelve que la Administración no puede ordenar el reintegro de una subvención por el único motivo de que el beneficiario no se encontrara al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social con posterioridad (i) a la concesión y (ii) al pago de la subvención. Según el Tribunal, el artículo 34.5 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) establece la situación de no hallarse al corriente de obligaciones tributarias y de Seguridad Social únicamente como causa para impedir el pago de la subvención.

Una vez producido el pago de la subvención, las causas que pueden fundamentar el reintegro de la subvención son las enumeradas en el artículo 37 de la LGS, entre las que no figura la de no hallarse el beneficiario al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, por lo que no puede fundarse el reintegro en dicho artículo por la citada causa. En el caso de autos, tampoco cabría el reintegro en el supuesto de la letra i) del artículo 37.1 LGS («*En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención*»). Y ello porque, como explica la sentencia, «*la Orden CIN/1559/2009, de 29 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas públicas a que se refiere este recurso, nada prevé al respecto, ni se invoca por la Administración demandada que no hallarse al corriente en las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social constituya una causa específica de reintegro de la subvención en la normativa reguladora de la misma*».

El Tribunal Supremo cita, en apoyo de su conclusión, la sentencia del TJUE de 6 de julio de 2017 (asunto C-245/16), en la que se establece que el momento para apreciar el incumplimiento de las condiciones para ser beneficiario de una ayuda es el momento de la concesión, de modo que un procedimiento concursal sobrevenido con posterioridad no habilita a la revocación de dicha ayuda.