

BOLETÍN DE NOVEDADES

NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA
DERECHO ADMINISTRATIVO Y SECTORES REGULADOS

Departamento de Derecho Público | Mayo 2024

SUMARIO

SECCIÓN I - Normativa	1
1 Unión Europea	1
1.1 Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales	1
1.2 Recomendación (UE) 2024/1344 de la Comisión, de 13 de mayo de 2024, sobre el diseño de las subastas para las energías renovables	1
1.3 Recomendación (UE) 2024/1343 de la Comisión, de 13 de mayo de 2024, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas	2
2 Autonómica o local	2
2.1 Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico	2
SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa	3
1 Procedimiento administrativo y procesal	3
1.1 La rehabilitación del plazo prevista en el artículo 128 de la LJCA se aplica al trámite de audiencia de medidas cautelares	3
1.2 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si un defecto en la notificación de la resolución del recurso de alzada en un procedimiento de apremio constituye causa de nulidad por causar indefensión	4
1.3 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si los administradores concursales, una vez finalizado el concurso, tienen legitimación para el ejercicio de acciones en la defensa del patrimonio de la concursada	4
1.4 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si ante una constatada plena identidad de situaciones fácticas, una sentencia dictada en un litigio tributario debe respetar, como fundamento, la realidad fáctica y jurídica sostenida en una sentencia anterior firme con la que existe una intensa conexidad, al existir identidad entre las partes y también sobre la cuestión enjuiciada, aunque se refieran a ejercicios económicos distintos	5
2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales	5
2.1 Aplicación de la reserva de contratos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular	5
2.2 En caso de resolución, la concesionaria de una obra pública no tiene derecho a percibir como parte de las inversiones realizadas el beneficio industrial abonado por la construcción de las obras si estas fueron ejecutadas por una empresa del mismo grupo que la concesionaria	6
2.3 No es necesario un procedimiento autónomo y separado del procedimiento de resolución y liquidación contractual para que en sede	

judicial puedan compensarse cantidades debidas recíprocamente entre el contratista y el órgano de contratación	7
3 Urbanismo y medio ambiente.....	7
3.1 Los propietarios de inmuebles deben ser emplazados en los procesos judiciales en los que se discute la revisión de oficio de las licencias que amparan sus inmuebles	7
3.2 Validez de las normas transitorias sobre autorización de «macrogranjas»....	8
4 Empleo público	9
4.1 Las solicitudes de reconocimiento de carrera profesional no resueltas en plazo se consideran desestimadas por silencio administrativo	9
4.2 El Tribunal Supremo plantea cuestión prejudicial sobre la compatibilidad de su jurisprudencia sobre personal laboral indefinido no fijo con el derecho de la UE	10
4.3 La jurisdicción contencioso-administrativa no tiene competencia sobre actos preparatorios de los procesos de selección del personal laboral	11
5 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones	11
5.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, la previa interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a identificar a la entidad aseguradora de la Administración produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial	11
6 Energía	12
6.1 Obligaciones de formalización de contratos de suministro eléctrico.....	12
6.2 Tasas por el aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos	12

SECCIÓN I - Normativa

1 Unión Europea

1.1 Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales

Diario Oficial de la Unión Europea núm. 1252, de 3 de mayo de 2024

El objetivo del Reglamento garantizar el acceso dentro de la UE a un suministro seguro, resiliente y sostenible de materias primas estratégicas y fundamentales. A efectos del Reglamento, se consideran materias primas estratégicas las siguientes: bauxita/alúmina/aluminio, bismuto, boro, cobalto, cobre, galio, germanio, litio, metal de magnesio manganeso, grafito, níquel, metales del grupo del platino, tierras raras para imanes permanentes, silicio metálico, metal de titanio y wolframio. Buena parte de ellos son metales relacionados con la transición energética. A estas se unen otros materiales contenidos en el Anexo II de la norma que se consideran fundamentales en lugar de estratégicos.

A fin de reducir la dependencia de terceros países para acceder a materias primas estratégicas, a través del Reglamento la UE ha establecido los siguientes objetivos para 2030: a) extracción en la UE: que al menos el 10 % del consumo anual de materias primas estratégicas de la UE se extraiga en la UE; b) procesado en la UE: que al menos el 40 % del consumo anual de estas materias en la UE se procese en la UE; c) reciclado en la UE: que al menos el 25 % del consumo anual de estas materias en la UE proceda del reciclado interno; y d) fuentes externas: que no más del 65 % del consumo anual de la UE de cada materia prima estratégica en cualquier fase pertinente de procesado proceda de un único tercer país.

La norma prevé también las siguientes medidas: impone plazos definidos para los procedimientos de autorizaciones de los proyectos de extracción de la UE; permite a la Comisión y a los estados miembros reconocer un proyecto como estratégico; exige evaluaciones de riesgos de la cadena de suministro; requiere a los estados miembros que dispongan de planes nacionales de exploración; y garantiza el acceso de la UE a las materias primas fundamentales y estratégicas mediante unos parámetros de referencia ambiciosos de extracción, tratamiento, reciclado y diversificación de las fuentes de importación. Asimismo, la norma permite que los proyectos estratégicos puedan ser declarados de interés público superior.

1.2 Recomendación (UE) 2024/1344 de la Comisión, de 13 de mayo de 2024, sobre el diseño de las subastas para las energías renovables

Diario Oficial de la Unión Europea núm. 1344, de 21 de mayo de 2024

Los principales puntos de la recomendación son:

- (i) Promover la competencia y la eficiencia en las subastas de energías renovables para reducir los costes y maximizar los beneficios para los consumidores. Se recomienda utilizar criterios específicos distintos del precio relativos a la contribución a una cadena de suministro resiliente. Dentro de esto se exige que los Estados miembros incluya, cuando sea necesario, criterios distintos del precio relacionados con los beneficios para las comunidades locales, como el fomento de

la participación ciudadana en los proyectos, también a través de comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía.

(ii) También se indica que los Estados miembros deben establecer medidas para garantizar la plena finalización de los proyectos a su debido tiempo, como sanciones por no finalizar o retrasar la puesta en servicio, sobre la base de una evaluación detallada.

1.3 Recomendación (UE) 2024/1343 de la Comisión, de 13 de mayo de 2024, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas

Diario Oficial de la Unión Europea núm. 1343, de 21 de mayo de 2024

Los principales puntos de la recomendación son:

(i) Planificar zonas aptas terrestres y marítimas y limitar al mínimo necesario las zonas en las que no pueda desarrollarse la energía renovable («zonas de exclusión»).

(ii) Simplificar y unificar permisos.

(iii) Facilitar la participación de ciudadanos y comunidades en todas las fases de los proyectos (planificación, desarrollo, despliegue y explotación de los proyectos de energía renovable y los proyectos de infraestructuras conexas, y adoptar medidas para fomentar la transferencia de los beneficios de la transición energética a las comunidades locales, en particular mediante la participación en comunidades de energía u otras estructuras de copropiedad).

(iv) Garantizar una coordinación eficaz entre los niveles nacional, regional y municipal en lo que respecta a las funciones y responsabilidades de las autoridades competentes, así como la racionalización de la legislación, los reglamentos y los procedimientos aplicables para la autorización de los proyectos de energía renovable y de las infraestructuras conexas.

2 Autonómica o local

2.1 Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 91, de 10 de mayo de 2024

La norma establece los principios y fundamentos que deben orientar las medidas y actuaciones dirigidas a afrontar el impulso demográfico del Principado de Asturias, en los aspectos relacionados tanto con la estructura de la población como con la distribución de la misma en el territorio, prestando especial atención a la pérdida de población, el despoblamiento y el abandono rural, a la corrección de los desequilibrios entre grupos de edad, a la vulnerabilidad y la desigualdad de los mismos y a la mejora de la cohesión territorial y social.

A tal efecto, la ley establece compromisos y obligaciones para las distintas Administraciones asturianas, así como medidas de diverso carácter orientadas al cumplimiento de los fines de la ley. Entre dichas medidas destacan las siguientes relativas a la contratación del sector público:

(i) Incorporación en los pliegos de prescripciones técnicas de requisitos y características específicas sociales y medioambientales orientadas a la mejora del

medio rural (fomento de adquisiciones de proximidad, utilización de productos locales, ecológicos, frescos y de temporada y de productos amparados por las marcas de calidad de Asturias) y enfocadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético.

(ii) Invitación preferente a la participación en contratos menores a pequeñas y medianas empresas, cooperativas y/o empresarios autónomos, y especialmente a empresas de economía social, con capacidad y solvencia adecuada para ejecutar las prestaciones de que se trate. Este criterio podrá utilizarse también en el procedimiento negociado sin publicidad en los supuestos en los que la ley de contratos de la legislación básica lo permita.

(iii) Adaptación del tamaño de los contratos y su duración para facilitar la participación de las pymes, micropymes y personas trabajadoras autónomas locales.

En materia de energía, la ley establece que la Administración autonómica asturiana deberá formentar la implantación de sistemas de aprovechamiento de energías renovables en las zonas rurales, especialmente a través de las comunidades energéticas locales o colectivas. Asimismo, se fija la obligación de impulsar el uso de las energías renovables en la agricultura, la ganadería, la pesca y el sector forestal, tanto a través de formas colectivas desde cooperativas y cofradías de pescadores como de manera individual desde las explotaciones.

SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa

1 Procedimiento administrativo y procesal

1.1 La rehabilitación del plazo prevista en el artículo 128 de la LJCA se aplica al trámite de audiencia de medidas cautelares

Sentencia del Tribunal Supremo de 24.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2237)

Esta sentencia del Tribunal Supremo concluye que el artículo 128 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa («LJCA») se aplica también al plazo de audiencia de las medidas cautelares.

El caso resuelto se refiere a una petición de medidas cautelares en la que una empresa solicitaba el pago inmediato de cantidades adeudadas por la Administración autonómica. Durante el trámite de audiencia concedido a la Administración esta no presentó oposición y se dictó auto estimatorio de la medida cautelar.

La Administración sostiene su recurso de casación que el auto de medidas cautelares no podía dictarse sin que previamente se declarase caducado el plazo del trámite de audiencia concedido a la Administración. De haberse declarado dicha caducidad, la Administración podría haberse opuesto a la medida cautelar presentando su escrito de oposición dentro del plazo del artículo 128 de la LJCA.

El Tribunal Supremo comparte la tesis de la Administración y fija como doctrina que «*la rehabilitación del plazo prevista en el art. 128 LJCA resulta de aplicación al trámite de audiencia concedido en una pieza de medidas cautelares*». Sin embargo, al resolver la cuestión de fondo, el Tribunal Supremo rechaza que deba anularse el auto de medidas cautelares porque «*no le generó [a la Administración] indefensión material*

alguna pues, al margen de que la parte pudo presentar sus alegaciones y no lo hizo en el plazo concedido al efecto, tampoco en el recurso de reposición planteado expuso las alegaciones por las que se oponía a la medida cautelar solicitada. De modo que se trata de una irregularidad procesal carente de transcendencia en el derecho de defensa de la parte, por lo que procede confirmar la resolución impugnada».

1.2 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si un defecto en la notificación de la resolución del recurso de alzada en un procedimiento de apremio constituye causa de nulidad por causar indefensión

Auto del Tribunal Supremo de 18.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:4800A)

Ninguna de las partes en el procedimiento discutió que, en efecto, la resolución del recurso de alzada no fue notificada en debida forma. Por tal motivo, el Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas estimó el recurso contencioso-administrativo pues *«la falta de notificación si es un motivo de nulidad en el presente caso, al no estar ante una simple irregularidad procedimental, sino ante una actuación administrativa que vulnera el derecho de defensa de la copropietaria del inmueble embargado indebidamente en su totalidad».*

Contra dicha resolución preparó recurso de casación la Tesorería General de la Seguridad Social, argumentando que *«un defecto en la notificación, aun cuando haya ocasionado el desconocimiento de su contenido al recurrente, no puede provocar la nulidad del acto impugnado con el recurso válidamente formulado, puesto que el procedimiento administrativo, otorga al recurrente, ahora y antes (artículo 115.2 Ley 30/92, actual artículo 122.3 LPACAP), la posibilidad de entender expedita la vía administrativa e interponer el oportuno recurso contencioso administrativo, todo ello en garantía de su derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva».*

El Tribunal Supremo admite el recurso de casación y aprecia la siguiente cuestión con interés casacional: *«1.- Si un mero defecto en la notificación de la resolución del recurso de alzada interpuesto en el expediente de apremio es causa de nulidad de pleno derecho del acto administrativo impugnado, por impedir el derecho a la defensa del interesado; y 2.- Si aun pudiendo mediar un defecto en la notificación, concurre en tales casos la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo cuando se interpone fuera de plazo, nueve años después».*

1.3 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si los administradores concursales, una vez finalizado el concurso, tienen legitimación para el ejercicio de acciones en la defensa del patrimonio de la concursada

Auto del Tribunal Supremo de 18.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:4801A)

El Tribunal Supremo ha dictado auto admitiendo un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que dio la razón a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) al embargar la cuenta corriente del concurso de acreedores de una empresa cuyo destino había sido fijado por el Juzgado de lo Mercantil al concluir el concurso.

El Tribunal Supremo se pronunciará sobre dos cuestiones absolutamente novedosas y de especial interés, en tanto no existe jurisprudencia sobre las mismas: (i) si los administradores concursales, una vez finalizado el concurso, tienen legitimación para el ejercicio de acciones en la defensa del patrimonio de la concursada; y (ii) si la TGSS puede embargar el dinero remanente en las cuentas de la concursada, si en el concurso ya se había atribuido a ese dinero una finalidad distinta.

1.4 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si ante una constatada plena identidad de situaciones fácticas, una sentencia dictada en un litigio tributario debe respetar, como fundamento, la realidad fáctica y jurídica sostenida en una sentencia anterior firme con la que existe una intensa conexidad, al existir identidad entre las partes y también sobre la cuestión enjuiciada, aunque se refieran a ejercicios económicos distintos

Auto del Tribunal Supremo de 16.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:5701A).

La cuestión con interés casacional es la siguiente: *«Determinar el alcance, y en su caso, la naturaleza vinculante o no, que pudiera tener una afirmación fáctica establecida en una sentencia firme precedente, en relación con otra sentencia ulterior dictada por la misma Sala y Sección, con idéntica composición y pronunciada ocho meses después de la primera, con la que existe absoluta conexidad al concurrir entre ambas identidad tanto subjetiva, como objetiva; y, en particular, si la afirmación de la primera de las resoluciones que advera la existencia de actividad profesional en el inmueble referenciado puede ser negada, en la segunda sentencia, sin explicar las razones determinantes del cambio en los hechos, en su apreciación o en el criterio del tribunal sentenciador, originando con ello una valoración arbitraria de la prueba, en tanto que ningún hecho puede ser y no ser al mismo tiempo».*

La sentencia que se vaya a dictar va a tener especial relevancia pues, como señala el Tribunal Supremo, no se trata de una cuestión sobre valoración de la prueba, que está vedado en el ámbito casacional, sino de determinar el alcance de un pronunciamiento previo anterior de una misma Sala y Sección sobre un supuesto fáctico prácticamente idéntico, y del que se aparta sin mayor motivación: *«En definitiva, está aquí en juego, decisivamente, no tanto la valoración de la prueba efectuada por el Tribunal de instancia en este concreto asunto, en sí misma considerada -y en la que, si le la toma aisladamente, no podríamos entrar sin quebrantar la esencia misma del recurso de casación, que excluye de su ámbito objetivo las cuestiones de hecho (art. 87 bis, 1 LJCA); sino, más bien, la abierta e insoluble contradicción que surge al ser comparada la sentencia ahora impugnada en casación con la de signo contrario, dictada por el mismo Tribunal, a la misma sociedad recurrente, y en atención a unos mismos hechos».*

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales

2.1 Aplicación de la reserva de contratos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Sentencia del TSJ de Extremadura de 26.04.2024 (ECLI:ES:TSJEXT:2024:403)

La disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular establece que los contratos de gestión de residuos textiles deben licitarse de manera preferente a través de contratos reservados para Empresas de Inserción (EI) y Centros Especiales de Empleo (CEE) de la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. A tal efecto, se impone que *«al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada»* y que, *«en caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública».*

Esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura analiza cómo se puede cumplir con esta obligación de reserva. En el caso, un CEE recurre los pliegos de un contrato de gestión de residuos alegando que no se había dividido un lote para la recogida de residuo textil. La sentencia desestima el recurso porque considera que estaba justificada la no división en lotes del contrato ya que ese residuo supone menos del 0,5 % de los residuos municipales y su gestión separada conllevaría una duplicidad de costes. No obstante, la sentencia señala que las EI y los CEE expertos en el residuo textil pueden participar *«en la ejecución del contrato mediante su integración en Uniones Temporales de Empresas o en su caso mediante la subcontratación»*.

La sentencia niega que la obligación de reservar *«el 50% del importe de adjudicación»* se pueda cumplir mediante la imposición de la subcontratación a EI y CEE ante la ausencia de lotes. Según el Tribunal, *«Esta expresión solo tiene sentido en caso de que la gestión de los residuos textiles fuera un lote, con su propio importe de adjudicación, lo que permitiría reservarlo en su totalidad (y con ello al menos el 50% del importe de adjudicación)»*. Y añade que *«La redacción [...] de la Ley 7/2022, impide considerar su cumplimiento mediante otras técnicas como las de obligar a subcontratar la prestación, en caso de que no exista la división por lotes. Desde luego esa manera de actuar satisface el resultado de incentivar la participación de Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo [...], y con ello el interés propio del recurrente, pero no es la prevista en la Ley, y por lo tanto no puede ser impuesta al órgano de contratación, sin perjuicio de que pueda fomentarla voluntariamente por diversos medios en los pliegos»*.

2.2 En caso de resolución, la concesionaria de una obra pública no tiene derecho a percibir como parte de las inversiones realizadas el beneficio industrial abonado por la construcción de las obras si estas fueron ejecutadas por una empresa del mismo grupo que la concesionaria

Sentencia del Tribunal Supremo de 16.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2695)

En esta sentencia el Tribunal Supremo reitera su doctrina sobre la interpretación del artículo 266.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas («TRLCAP»), en relación con los importes que integran las *«inversiones realizadas»* que la Administración debe abonar a los concesionarios de obras públicas en caso de resolución contractual.

Se discute si el concesionario tiene derecho a percibir como parte del importe de las inversiones realizadas por ejecución de obras las cantidades correspondientes al beneficio industrial pagado a la empresa constructora. El Tribunal Supremo considera que en este caso concreto la concesionaria no tiene derecho a percibir dicho concepto porque la constructora que ejecutó la obra fue una empresa que pertenecía al mismo grupo empresarial de la concesionaria. Se fija en consecuencia la siguiente doctrina: *«cuando en un contrato de ejecución de una obra y explotación de una concesión, las obras las realiza una empresa del mismo grupo que la concesionaria que forma parte del mismo accionariado, confundándose las figuras de la concesionaria y la constructora, no hay razones para entender que la concesionaria ha soportado como coste el beneficio industrial de la ejecución de las obras realizadas por la empresa de ese grupo»*.

2.3 No es necesario un procedimiento autónomo y separado del procedimiento de resolución y liquidación contractual para que en sede judicial puedan compensarse cantidades debidas recíprocamente entre el contratista y el órgano de contratación

Sentencia del Tribunal Supremo de 18.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2730)

El recurso de casación resuelto en esta sentencia versa sobre la procedencia de la compensación de cantidades acordada en sentencia en el marco de un recurso contra la desestimación presunta de la solicitud de resolución de un contrato de gestión de servicios públicos. La contratista solicitó la resolución del contrato y el abono de una indemnización por daños y perjuicios y, ante la falta de respuesta, acude a la vía judicial. En la instancia se estima parcialmente el recurso y se reconoce el derecho del contratista a la correspondiente liquidación e indemnización, pero se acuerda compensar dichas cantidades reconocidas al contratista con el importe de los cánones no pagados por este al órgano de contratación (y que eran exigibles según los pliegos) correspondientes a varias anualidades (2010-2015). La contratista se opone a este planteamiento en el recurso de casación y considera que no podía operar la compensación de deudas por obligaciones recíprocas, pues el objeto del recurso se limitaba al reconocimiento de la liquidación del contrato y la indemnización. A juicio de la contratista, para que opere la compensación con los cánones era preciso tramitar un procedimiento autónomo y separado del de resolución contractual.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación con apoyo en la doctrina de la Sala de lo Civil sobre el cumplimiento de obligaciones recíprocas, fijando la siguiente jurisprudencia: *«El artículo 169 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, [...] en relación con lo dispuesto en el artículo 1124 del Código Civil, no se opone a que el órgano jurisdiccional que enjuicia la actuación de una Administración, en relación con la solicitud de resolución y liquidación de un contrato administrativo, pueda, al amparo de dicha disposición, imponer a la Administración contratante, como efectos derivados e inherentes a la resolución del contrato, la obligación de abonar al contratista el precio o contraprestación debido por la prestación del servicio, en los términos establecidos en el contrato o en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como que fije la indemnización que corresponda por daños y perjuicios sufridos en el caso de incumplimiento por parte de la Administración, y, también, cuando aprecie incumplimiento del contratista, declare la obligación de satisfacer los cánones devengados de las anualidades correspondientes hasta que se resuelva la relación contractual, en concepto de compensación, sin necesidad de incoar un procedimiento ad hoc, autónomo y separado del procedimiento de resolución y liquidación respecto del contrato».*

3 Urbanismo y medio ambiente

3.1 Los propietarios de inmuebles deben ser emplazados en los procesos judiciales en los que se discute la revisión de oficio de las licencias que amparan sus inmuebles

Sentencia del Tribunal Supremo de 30.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2271)

La sentencia se pronuncia sobre el recurso de casación interpuesto por propietarios de apartamentos turísticos en Roquetas de Mar cuyas licencias de obras y de

ocupación fueron declaradas nulas. Dicha nulidad se declaró por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que estimó el recurso de Junta de Andalucía contra la negativa del Ayuntamiento de Roquetas de Mar a revisar de oficio las licencias.

Los propietarios de los inmuebles no fueron emplazados para comparecer como codemandados, ni en la instancia ni en fase de apelación. Al remitir el expediente administrativo en 2015, el Ayuntamiento de Roquetas de Mar llamó al proceso como codemandado únicamente al constructor y promotor de la obra. En la instancia se desestimó el recurso de la Administración autonómica, que recurre en apelación y obtiene sentencia favorable del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que ordena al Ayuntamiento la revisión de oficio de las licencias. Recurrida esa sentencia en casación, el Tribunal Supremo la confirma. Posteriormente, los propietarios de los inmuebles instan la nulidad de actuaciones de la sentencia del Tribunal Supremo por no haber sido llamados al proceso. El Tribunal Supremo estima el incidente de nulidad y retrotrae el procedimiento del recurso de casación para que los propietarios sean oídos.

La sentencia del Tribunal Supremo comentada es la dictada tras esta retroacción. La Sala concluye que los propietarios debieron ser emplazados en la instancia para comparecer como codemandados porque *«resultaba factible la plena identificación de los terceros titulares de derechos afectados por la posible revisión de oficio y declaración de nulidad de las licencias de obras y ocupación concedidas tiempo atrás con la simple consulta en el Registro de la Propiedad por parte de la Administración demandada, en el momento de efectuar los correspondientes emplazamientos»*. En consecuencia, se estima el recurso de casación y se retrotraen las actuaciones al momento de realizar los emplazamientos en el procedimiento iniciado ante el Juzgado en el año 2015.

3.2 Validez de las normas transitorias sobre autorización de «macrogranjas»

Sentencia del Tribunal Supremo de 14.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2590)

La sentencia versa sobre la validez de la disposición transitoria primera del Real Decreto 1053/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas bovinas («RD 1053/2022»). El RD 1053/2022 introdujo límites a la capacidad máxima aplicable a las granjas de nueva creación y al tamaño de las posibles ampliaciones de las granjas ya existentes. Conforme a la disposición transitoria primera del RD 1053/2022, dichos límites no serán aplicables ni exigibles a *«los expedientes correspondientes a la autorización de explotaciones en fase de tramitación sobre los que no haya recaído resolución firme en vía administrativa, pero hubieran satisfecho todos y cada uno de los trámites necesarios para iniciar la construcción de las instalaciones directamente implicadas en el proceso de producción con anterioridad al 6 de abril de 2022, fecha en que la presente norma finalizó el trámite de audiencia pública»*. Dichos expedientes *«se resolverán conforme a la normativa en vigor en el momento en el que se produjo el cumplimiento de dichos trámites»*.

La sentencia resuelve el recurso de una promotora de una granja bovina con capacidad para un total de 20.000 plazas. Para la recurrente, la citada disposición suponía aplicar retroactivamente las limitaciones de capacidad del RD 1053/2022 a expedientes iniciados bajo la normativa anterior, en los que no existía limitación alguna al tamaño de las granjas. La recurrente alegaba que ese régimen transitorio *«contradice el art 9.3 CE, el art 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPAC, y los*

principios recogidos por la jurisprudencia en relación con estos preceptos respeto a la irretroactividad de disposiciones generales (seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima), interdicción de la arbitrariedad y los principios de buena regulación que deben seguir las administraciones públicas en la redacción y aprobación de las disposiciones reglamentarias de su competencia de acuerdo con el art 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPAC, (proporcionalidad y medidas menos restrictivas, seguridad jurídica), junto al de libre iniciativa empresarial y libertad de empresa».

Este planteamiento es rechazado por el Tribunal Supremo, que afirma que «*la situación descrita por el actor -una solicitud en curso no resuelta definitivamente por la Administración durante la tramitación del Real Decreto impugnado- no es un derecho consolidado, asumido e integrado en el patrimonio del sujeto, sino que se trata de una situación pendiente, de futuro, una simple expectativa, sobre las que, como señala el Tribunal Constitucional, el legislador tiene un amplio margen de libertad*». Y añade que en este caso la explotación promovida por la recurrente había recibido una declaración de impacto ambiental negativa, frente a la que dedujo recurso de alzada, pendiente de resolución cuando se publicó el RD 1053/2022. Para la Sala, esta circunstancia da cuenta de que para la recurrente «*existía por tanto una simple expectativa de obtener la autorización cuando entró en vigor la disposición transitoria primera del Real Decreto 1053/2022*», de modo que no puede considerarse que dicha norma sea contraria a la doctrina constitucional sobre la retroactividad de las normas, ni que se hayan quebrado los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

4 Empleo público

4.1 Las solicitudes de reconocimiento de carrera profesional no resueltas en plazo se consideran desestimadas por silencio administrativo

Sentencia del Tribunal Supremo de 20.05.2024 (ECLI:ES:TS: 2024:2692)

La sentencia examina el sentido del silencio ante la falta de resolución expresa de solicitudes que afectan al reconocimiento de la carrera profesional de los empleados públicos.

El caso resuelto por la sentencia deriva del incumplimiento del acuerdo alcanzado entre la Administración asturiana y varias organizaciones sindicales, en virtud del cual el Servicio de Salud del Principado de Asturias se comprometía a desarrollar la carrera profesional de su personal estatutario. Ante la demora en la aprobación de las convocatorias pertinentes para el reconocimiento de dicha carrera, un sindicato solicitó en vía administrativa que se aprobasen. Ya en vía jurisdiccional, el sindicato sostuvo que debió estimarse su petición por silencio administrativo positivo.

La sentencia no comparte la tesis del sindicato y rechaza que el silencio pueda ser positivo, ya que en materia de personal, y tras la Ley 39/2015, sigue siendo aplicable el Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común («RD 1777/1994»). Y el artículo 2.b) del RD 1777/1994 atribuye efecto de silencio negativo al reconocimiento de grado personal, que es el aplicable a la vista de lo solicitado por el sindicato. En consecuencia, fija como doctrina casacional que «*cuando se trata de solicitudes referidas a convocatorias*

dentro del sistema de carrera profesional, el efecto de la falta de resolución en plazo es el desestimatorio».

4.2 El Tribunal Supremo plantea cuestión prejudicial sobre la compatibilidad de su jurisprudencia sobre personal laboral indefinido no fijo con el derecho de la UE

Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) de 30.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:6188A)

La Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha planteado al Tribunal de Justicia de la UE («TJUE») dos cuestiones prejudiciales con la finalidad de aclarar si su actual jurisprudencia sobre empleados públicos laborales indefinidos no fijos es compatible con la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. Las cuestiones planteadas son las siguientes:

«1. Principal. ¿Se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?

2. Subsidiaria. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?».

Estas cuestiones han sido previamente abordadas por el TJUE en su sentencia de 22.02.2024 (asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22). En esa sentencia el TJUE declaró la incompatibilidad con el Acuerdo Marco de la actual jurisprudencia sobre los indefinidos no fijos, que niega la conversión de la relación laboral en fija pero reconoce el derecho a una indemnización por despido objetivo. Así, el TJUE declaró que la cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone:

- *«a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos»; y a*

- *«una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos, cuando dicha convocatoria es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de tales contratos de duración determinada».*

Del auto se desprende que el Tribunal Supremo podría sancionar la extinción de los contratos de los indefinidos no fijos con la indemnización prevista para el despido improcedente, que a juicio de la Sala de lo Social podría considerarse como una sanción disuasoria acorde con el Acuerdo Marco (que en ningún caso impone la declaración de fijeza como solución a la temporalidad del empleado público).

4.3 La jurisdicción contencioso-administrativa no tiene competencia sobre actos preparatorios de los procesos de selección del personal laboral

Sentencia del Tribunal Supremo de 13.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2445)

La propia Sentencia parte de la premisa de que, tras la STC 145/2022, la competencia corresponde a la Jurisdicción Social: *«pues bien, es claro que el actual criterio de la Sala de Conflictos de este Tribunal Supremo, al conocer de los conflictos de competencia entre los órdenes contencioso-administrativo y social a propósito de los litigios sobre los actos administrativos preparatorios de contratos laborales con la Administración Pública, es que con posterioridad a la citada STC 145/2022 se trata de materia que corresponde al orden social»*.

No obstante, se plantea qué ocurre en un supuesto, como el abordado, en el que al momento de dictarse la sentencia de instancia y apelación, *«los tribunales de lo contencioso-administrativo tenían jurisdicción»*. Para ese particular supuesto, la Sala considera que *«la respuesta ha de ser afirmativa, no solo porque ninguna norma legal lo excluía, sino sobre todo porque el objeto de impugnación son auténticos actos administrativos»*.

No obstante, si bien concluye que la *«alegación de falta de jurisdicción carece de fundamento en el presente caso»*, añade que *«esto no significa en absoluto que se ponga en tela de juicio el arriba expuesto criterio de la Sala de Conflictos, cuyo ámbito temporal abarca sin duda los procesos iniciados con posterioridad a la declaración de inconstitucionalidad de la nueva letra f) del art. 3.1 de la Ley de la Jurisdicción Social»*.

5 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones

5.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, la previa interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a identificar a la entidad aseguradora de la Administración produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial

Auto del Tribunal Supremo de 18.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:5234A)

El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó sentencia por la que, estimando el recurso de apelación y revocando la sentencia de instancia, estimó la excepción de la prescripción de la acción ejercitada. Y ello en tanto que consideró que las diligencias preliminares encaminadas a determinar la identidad de la entidad aseguradora de la Administración demandada no interrumpen el plazo de prescripción de la acción.

El auto aprecia que concurre interés casacional, en tanto *«la cuestión planteada por la parte recurrente relativa al efecto interruptivo de la solicitud de diligencias preliminares, no está en todo caso resuelta, pues las referencias jurisprudenciales existentes no resuelven la cuestión de manera absoluta»*. Y añade que de *«la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2022, resulta que la interposición de una solicitud de diligencias que pudiera ser calificada como superflua, carece de eficacia interruptiva, pero no caracteriza la condición superflua de la solicitud de diligencias en todo caso, sino que apunta a un cierto valor casuístico del supuesto de hecho del que trae causa aquel procedimiento»*.

El Tribunal Supremo, pues, admite el recurso de casación preparado contra dicha sentencia y aprecia la siguiente cuestión con interés casacional: *«determinar si en un procedimiento administrativo para exigir la responsabilidad patrimonial de la administración, la interposición de una solicitud de diligencias preliminares encaminadas a la obtención de las circunstancias de identificación de la entidad aseguradora con la que la administración demandada tiene concertado el seguro de responsabilidad por daños, produce efectos interruptivos de la prescripción de la acción para exigir responsabilidad patrimonial ex artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».*

6 Energía

6.1 Obligaciones de formalización de contratos de suministro eléctrico

Sentencia del Tribunal Supremo de 09.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2245)

La sentencia interpreta el art. 66.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE). Este artículo establece como falta leve -sancionada con hasta 600.000 euros- *«el incumplimiento por parte de los sujetos obligados a ello de sus obligaciones en relación con la formalización de los contratos de suministro cuando no tenga consideración de infracción grave o muy grave».* Al respecto, el Tribunal Supremo interpreta que el tipo infractor del artículo 66.1 de la LSE no califica como falta leve el incumplimiento por los sujetos obligados de *«sus obligaciones de formalización»* de los contratos de suministro, en cuyo caso podría defenderse que la infracción abarca el incumplimiento de la obligación de formalización, y solo esa. Pero el tipo infractor es más amplio y describe como falta leve el incumplimiento de las obligaciones *«en relación con la formalización»*, lo que permite incluir en el tipo infractor obligaciones distintas de la estricta formalización, siempre que estén relacionadas con ella y, obviamente, vengán impuestas por las disposiciones vigentes. En el caso analizado, las obligaciones incumplidas eran de conservación de los documentos acreditativos de la formalización acreditativa de la voluntad del cliente de cambiar de suministrador. Al respecto entiende que esto supone una vulneración del art. 66.1 de la LSE.

6.2 Tasas por el aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos

Sentencia del Tribunal Supremo de 05.04.2024 (ECLI:ES:TS:2024:1884)

La sentencia anula una ordenanza fiscal que impone una tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. Para ello el Tribunal Supremo razona que si las ordenanzas fiscales establecen el mismo tipo de gravamen para un uso especial del dominio público como es ese (en donde las normas sectoriales incluso imponen servidumbres) que para un uso privativo, sin atender a la distinta intensidad de uso, como era el caso enjuiciado, son contrarias a derecho.