

BOLETÍN DE NOVEDADES

NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA
DERECHO ADMINISTRATIVO Y SECTORES REGULADOS

Departamento de Derecho Público | Junio 2024

SUMARIO

SECCIÓN I - Normativa	1
1 Unión Europea	1
1.1 Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión	1
1.2 Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión	2
1.3 Decisión (UE) 2024/1677 del Consejo, de 30 de mayo de 2024, relativa a la aprobación de la retirada de la Comunidad Europea de la Energía Atómica del Tratado sobre la Carta de la Energía	3
2 Estatal	3
2.1 Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social	3
3 Autonómica o local	4
3.1 Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda	4
SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa	4
1 Procedimiento administrativo y procesal	4
1.1 Las cofradías de pescadores no pueden actuar como registros públicos	4
1.2 El orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es competente para conocer de litigios relativos a los pagos de cuotas de colegios profesionales y a las bajas de sus miembros	5
1.3 Nulidad de los requisitos impuestos en el Real Decreto 574/2023 para la concesión de ayudas a víctimas de la Talidomida por infracción del principio de jerarquía normativa	6
1.4 Legitimación activa en el ámbito contencioso-administrativo basándose en el interés competitivo entre empresas	6
1.5 Las entidades locales carecen de legitimación activa para impugnar disposiciones generales que no afecten directamente a sus competencias	7
1.6 Momento decisivo para la aportación de sentencias en procedimientos contencioso-administrativos pendientes de resolución	7
1.7 No cabe reclamar por la vía de la inactividad la obligación de las Administraciones públicas de mantener en buen estado de servicio y de reparar las carreteras de su titularidad	8

1.8 Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2023, las sentencias de los Juzgados susceptibles de extensión de efectos son recurribles exclusivamente en apelación	8
2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales.....	9
2.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si los contratos de gestión de servicios públicos constituyen el hecho imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas o si solamente determinan una prestación de servicios sujeta al impuesto del IVA	9
2.2 Solo cabe combinar los elementos previstos en las bases del concurso para las diversas prestaciones que integran un contrato mixto cuando tal posibilidad se encuentre contemplada en las bases o se deduzca con claridad de ellas.....	10
2.3 Los principios de igualdad de trato y de transparencia no se oponen a que los pliegos de un contrato dividido en lotes impongan que el segundo lote se adjudique a los segundos y siguientes licitadores clasificados por el mismo precio de la oferta del primer licitador clasificado al que se ha adjudicado el primer lote.....	11
3 Urbanismo y medio ambiente.....	12
3.1 El Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios no contiene un plan o programa que deba someterse a evaluación ambiental estratégica	12
4 Empleo público	13
4.1 La insuficiencia de cobertura presupuestaria no justifica el impago de las retribuciones variables reconocidas por ley a jueces y magistrados.....	13
4.2 El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos determina que las ofertas de empleo público no pueden desplazar o inaplicar el contenido de una disposición general aunque provenga del mismo órgano que aprobó tal disposición.....	13
5 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones	14
5.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre sobre la valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar y que fueron previamente arrendados a la Administración expropiante.....	14
6 Energía	15
6.1 Son válidas las órdenes ministeriales que actualizan con retraso los parámetros retributivos de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos	15
6.2 Suspensión del plazo de caducidad de los permisos de acceso y conexión del artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio como medida contracautelar frente a la suspensión cautelar de la autorización administrativa de una planta de producción de energía eléctrica.....	15

7 Subvenciones	16
7.1 Determinación del concepto de explotación sobre ayudas de la PAC cuando se producen movimientos e intercambios de animales entre instalaciones del mismo titular.....	16
7.2 Cómputo del plazo para resolver el procedimiento de reintegro en el caso que se hubiera acordado anulación con retroacción de actuaciones por el órgano jurisdiccional	17

SECCIÓN I - Normativa

1 Unión Europea

1.1 Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión

Diario Oficial de la Unión Europea de 24 de junio de 2024

El objetivo de esta directiva es mejorar la configuración del mercado de la electricidad de la Unión Europea (UE) en respuesta a los altos precios y volatilidad que ha experimentado el mercado de la electricidad en la UE como consecuencia de la crisis energética agravada por la guerra de Ucrania. Las principales novedades de esta norma son las siguientes:

(i) Acuerdos de conexión flexible. Se permite que las autoridades reguladoras de los Estados miembro elaboren un marco para que los gestores de redes de transporte y los gestores de redes de distribución ofrezcan la posibilidad de establecer acuerdos de conexión flexible en zonas en las que la disponibilidad de capacidad de red sea limitada o inexistente para nuevas conexiones. A través de esos marcos se busca garantizar que: a) las conexiones flexibles no retrasen los refuerzos de la red en las zonas reconocidas; b) se garantice la conversión de acuerdos de conexión flexible en acuerdos de conexión firme una vez desarrollada la red sobre la base de criterios establecidos; y c) para las zonas en las que la autoridad reguladora considere que el desarrollo de la red no es la solución más eficiente, se posibiliten, en su caso, acuerdos de conexión flexible como solución permanente, también para el almacenamiento de energía.

(ii) Derecho al consumo de energía compartida. Los Estados miembros están obligados a velar por que todos los hogares, pequeñas y medianas empresas, organismos públicos y determinadas categorías de clientes finales tengan derecho a participar en usos compartidos de energía como clientes activos de manera no discriminatoria, dentro de la misma zona de ofertas o en una zona geográfica más limitada, según determine cada Estado miembro. Asimismo, también velarán porque estos clientes tengan derecho a compartir energía renovable entre ellos sobre la base de acuerdos privados o a través de una entidad jurídica. A estos efectos, la participación en el consumo de energía compartida no formará parte de la actividad comercial o profesional principal de los clientes activos que participen en él.

(iii) Protección de consumidores. Los Estados miembros garantizarán que los clientes vulnerables y los clientes afectados por la pobreza energética estén plenamente protegidos frente a las desconexiones de electricidad adoptando las medidas adecuadas, como la prohibición de las desconexiones u otras medidas equivalentes.

(iv) Mecanismos de intervención del precio de la electricidad. Se atribuye al Consejo de la UE la competencia para declarar, mediante una decisión de ejecución, una crisis de precios de la electricidad a escala regional o de la Unión, si se cumplen determinadas condiciones (precios medios muy elevados en los mercados mayoristas de la electricidad o fuertes aumentos de los precios

minoristas de la electricidad). Esta decisión especificará su período de validez (máximo 1 año), que podrá prorrogarse por períodos consecutivos de hasta 1 año. Durante ese período, los Estados miembros podrán aplicar intervenciones públicas específicas y temporales en la fijación de los precios del suministro de electricidad a las pequeñas y medianas empresas, así como fijar de forma excepcional y temporal un precio para el suministro de electricidad que sea inferior al coste, siempre que se cumplan determinadas condiciones especificadas en la norma.

1.2 Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión

Diario Oficial de la Unión Europea de 24 de junio de 2024

Este reglamento complementa la Directiva (UE) 2024/1711 y busca el mismo objetivo: mejorar la configuración del mercado integrado de la electricidad, en particular para evitar unos precios de la electricidad indebidamente elevados. Las principales novedades de esta norma son las siguientes:

(i) Producto de aplanamiento de picos de consumo. Cuando se declare una crisis de precios de la electricidad a escala regional o de la Unión de conformidad con el artículo 66 bis de la Directiva (UE) 2019/944, se permite que los Estados miembros pidan a los gestores de redes que propongan la adquisición de productos de aplanamiento de picos de consumo para lograr una reducción de la demanda de electricidad en las horas punta. Estos productos se definen como «*todo producto de mercado mediante el cual los participantes en el mercado pueden proporcionar nivelaciones de picos de consumo a los gestores de redes*». Dicha adquisición se limitará a la duración establecida en la decisión de ejecución adoptada de conformidad con el artículo 66 bis, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/944.

(ii) Mercados a plazo. De conformidad con el Reglamento (UE) 2016/1719, se establece que los gestores de redes de transporte deberán asignar derechos de transmisión a largo plazo o disponer de medidas equivalentes para permitir que los participantes en el mercado, incluidos los propietarios de instalaciones de generación de electricidad con energía renovable, se protejan de riesgos derivados de los precios, a menos que una evaluación del mercado a plazo en las fronteras entre zonas de ofertas llevada a cabo por las autoridades reguladoras competentes muestre suficientes oportunidades de protección en las zonas de ofertas de que se trate. Los derechos de transmisión a largo plazo se asignarán, con carácter periódico, de forma transparente, no discriminatoria y basada en el mercado, a través de una plataforma única de asignación.

(iii) Contratos de compra de electricidad. El reglamento establece que los Estados miembros fomentarán el uso de contratos de compra de electricidad, entre otros medios, eliminando los obstáculos injustificados y las cargas o procedimientos desproporcionados o discriminatorios, con miras a asegurar previsibilidad de precios y a alcanzar los objetivos establecidos en sus planes nacionales integrados de energía y clima.

1.3 Decisión (UE) 2024/1677 del Consejo, de 30 de mayo de 2024, relativa a la aprobación de la retirada de la Comunidad Europea de la Energía Atómica del Tratado sobre la Carta de la Energía

Diario Oficial de la Unión Europea de 13 de junio de 2024

El Tratado sobre la Carta de la Energía (Carta de la Energía) es un acuerdo multilateral que entró en vigor en 1998 y contiene disposiciones sobre la protección de las inversiones y el comercio en el sector de la energía. Según se expone en los considerandos de la decisión, el motivo de la retirada es la falta de acuerdo entre las partes contratantes de la Carta de la Energía respecto a las negociaciones iniciadas para adaptarla a los principios del Acuerdo de París, a los requisitos del desarrollo sostenible y a la lucha contra el cambio climático, así como a las normas actuales de protección de las inversiones.

2 Estatal

2.1 Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social

Entre las diversas medidas que se aprueban en esta norma destacan las de su título III en materia energética, que se adoptan con el fin de prorrogar determinadas políticas que decaerían a 30 de junio de 2024.

En particular, se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2024:

- (i) El mecanismo de apoyo para garantizar la competitividad de la industria electrointensiva y del mecanismo de flexibilización temporal de los contratos de suministro de energía eléctrica, con el fin de reducir los costes energéticos soportados por las industrias durante la crisis energética.
- (ii) La garantía de suministro de agua y energía a consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social definidas en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos.
- (iii) La vigencia del programa de ayudas MOVES III (impulso de la movilidad eléctrica), regulado por Real Decreto 266/2021, de 13 de abril.

Además, por medio de este real decreto-ley se modifica la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico para asignar a Red Eléctrica de España, S.A., como operador del sistema eléctrico, la función y el mandato de poner en marcha el sistema de información dinámica de puntos de recarga eléctricos previsto en la Orden TED/445/2023, de 28 de abril, por la que se regula la información a remitir por los prestadores de servicio de recarga energética al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla.

3 Autonómica o local

3.1 Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 157, de 3 de julio de 2024

El artículo primero modifica el art. 36 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (**LSCM**) con el fin facilitar la implantación de viviendas protegidas. A tal efecto, se dispone que podrá implantarse el uso de vivienda pública sujeta a protección en suelos vacantes de las redes públicas (redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral), siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector; y b) que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles. Estos requisitos no serán exigibles en el supuesto de redes supramunicipales. La implantación de este uso requerirá la aprobación de un Plan Especial únicamente cuando sea preciso definir parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable dicha implantación.

Se modifican también las reservas de aparcamiento del art. 36.6 de la LSCM, reduciéndolas a una plaza de aparcamiento por vivienda en las viviendas públicas de protección.

El artículo segundo regula el régimen especial de cambio de uso a residencial en los suelos calificados con uso terciario oficinas para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en alquiler. Se establece una norma extraordinaria y especial que permite directamente, mediante el procedimiento de licencia, la construcción de viviendas de protección en régimen de alquiler en aquellas parcelas calificadas por el planeamiento municipal como de terciario oficinas, durante un periodo de dos años para su solicitud y tres años para la ejecución, mediante el establecimiento de un uso alternativo que se aplica directamente sin necesidad de modificar el planeamiento.

SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa

1 Procedimiento administrativo y procesal

1.1 Las cofradías de pescadores no pueden actuar como registros públicos

Sentencia del Tribunal Supremo de 27.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2849)

En diciembre de 2021 la Audiencia Nacional falló a favor de 19 pescadores que recurrieron las resoluciones del Instituto Social de la Marina que rechazaban sus solicitudes de ayudas por estar fuera de plazo. A raíz de esto, surgió la controversia sobre si las cofradías de pescadores podían actuar como registros públicos para presentar dichas solicitudes, lo que afectaría la validez de la presentación y los plazos correspondientes. El Instituto Social de la Marina y la Administración General del Estado prepararon recursos de casación contra esta sentencia, que fueron admitidos por el Tribunal Supremo en 2022.

El Tribunal Supremo ha resuelto que, más allá de lo que prevé el decreto autonómico 86/2004 para la Administración Pesquera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la colaboración de las cofradías de pescadores como corporaciones de derecho público no las convierte en registros públicos para todas las administraciones y que los documentos dirigidos a las Administraciones Públicas deben presentarse en los lugares habilitados expresamente por la ley. En cuanto al deber de colaboración entre Administraciones (arts. 141 y 142 de la Ley 40/2015), la sentencia remarca que este no puede implicar automáticamente una atribución de competencias.

En consecuencia, casa y anula la sentencia de la Audiencia Nacional, estableciendo jurisprudencia sobre la interpretación de las leyes aplicables (Ley 39/2015 y Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado) en relación con las funciones de las cofradías de pescadores, y contribuyendo a que las competencias administrativas no se amplíen más allá de lo que establece la normativa en aras de proteger la estructura organizativa y funcional del sector público.

1.2 El orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es competente para conocer de litigios relativos a los pagos de cuotas de colegios profesionales y a las bajas de sus miembros

Sentencia del Tribunal Supremo de 03.06.22024 (ECLI:ES:TS:2024:3039)

Una procuradora recurrió el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (ICPM) que ordenaba su baja por no pagar la cuota colegial variable. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo rechazó su recurso, y esta decisión fue ratificada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en julio de 2021. En respuesta, la procuradora presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo, el cual fue admitido en marzo de 2023.

Las cuestiones de interés casacional incluyeron la necesidad de publicación del Reglamento de Cuota Colegial en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, su visado por el Consejo General de Procuradores, y la naturaleza pública o privada de las cuotas colegiales.

El Tribunal Supremo resuelve, por un lado, que el citado Reglamento no requiere para su eficacia la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid puesto que no se considera una norma de carácter general y por otro, que tampoco necesita el visado del Consejo General de Procuradores, pues no es un Reglamento de Régimen Interior, sino una disposición que regula aspectos organizativos y financieros internos del Colegio.

En cuanto a la naturaleza de las cuotas colegiales, incluidas las variables, el Alto Tribunal sostiene que tienen naturaleza jurídico-privada, y que el impago de cuotas puede llevar a la baja del colegiado. Subraya además que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no tiene competencia para conocer la impugnación de acuerdos colegiales y remarca que las irregularidades de estos acuerdos deben ser analizadas por la jurisdicción civil, según el artículo 8.1 de la Ley 2/1974, que limita la impugnación contencioso-administrativa a actos sujetos al Derecho Administrativo (cuando los colegios actúan como administraciones delegadas por ley). En consecuencia, se desestima el recurso de casación y se confirma la validez del Reglamento de Cuota Colegial en el se fundaba la baja de la recurrente por impago.

1.3 Nulidad de los requisitos impuestos en el Real Decreto 574/2023 para la concesión de ayudas a víctimas de la Talidomida por infracción del principio de jerarquía normativa

Sentencia del Tribunal Supremo 24.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3342)

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (Ley 6/2018) establecía la concesión de ayudas a quienes sufrieron malformaciones durante la gestación entre 1950 y 1985 a causa del medicamento Talidomida, (utilizado como sedante y para tratar las náuseas matutinas en mujeres embarazadas), siempre que estas malformaciones no pudieran explicarse por otras causas y la gestación hubiera tenido lugar en España. En desarrollo de dicha ley se dictó el Real Decreto 574/2023, de 4 de julio, por el que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida en España durante el período 1950-1985 (RD 574/2023), cuyo art. 2.c) condicionaba la concesión de las ayudas a personas ya reconocidas por las Administraciones Autonómicas a su inscripción en el Registro Estatal de Enfermedades Raras, de modo que se les exigía someterse a una nueva valoración.

El Tribunal Supremo determina que el precepto del RD 574/2023 rebasa los límites de su competencia como reglamento ejecutivo, pues en lugar de limitarse a cuestiones procedimentales o instrumentales para facilitar la aplicación de la Ley 6/2018, establece un nuevo requisito restringiendo quien puede ser beneficiario, actuando fuera de su alcance y vulnerando, en consecuencia, el principio de jerarquía normativa. Asimismo, también recuerda que el Estado no puede ignorar los actos que las Administraciones autonómicas hayan podido adoptar en el pasado para reconocer la condición de afectado. Por ello se declara nulo el art. 2.c) del RD 574/2023, y por extensión en cuanto a las certificaciones, el art. 6.h y 8.2, que son nulos en la medida en que prevén su aplicación a personas que en el pasado ya fueron reconocidas por una Administración autonómica como afectados por la talidomida.

1.4 Legitimación activa en el ámbito contencioso-administrativo basándose en el interés competitivo entre empresas

Sentencia del Tribunal Supremo de 10.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3252)

La sentencia establece que el interés competitivo opera como un interés legítimo a efectos de legitimación en el ámbito contencioso-administrativo, ampliándose el concepto de legitimación activa en virtud del principio *pro actione* (art. 24.1 de la Constitución), y permitiendo que competidores del mismo sector puedan impugnar actos administrativos que afecten sus intereses económicos.

De esta forma, la sentencia reconoce que la Asociación de Colegios Privados e Independientes y dos entidades educativas tienen legitimación para impugnar la autorización de precios de actividades complementarias de un colegio concertado, en base a su interés competitivo.

En consecuencia, se fija la siguiente doctrina: 1) para impugnar indirectamente una disposición general (art. 26 de la LJCA) habrá de estarse al interés legítimo invocado por no haber criterio específico; 2) lo anterior es aplicable a actos basados en instrucciones o actos de destinatario plural; 3) quien tenga legitimación para impugnar reglamentos o actos generales, puede impugnar actos específicos derivados de ellos; y 4) la exclusión de un procedimiento administrativo no impide la impugnación de la resolución final ni de la exclusión misma.

En cuanto al primer punto cabe reseñar que, en base a este interés legitimador, los recurrentes pueden cuestionar actos administrativos que afecten su esfera jurídica, en aras de una mayor defensa de la competencia. Respecto al último, esta separación de la legitimación administrativa de la jurisdiccional, asegura que las entidades afectadas puedan defender sus derechos en los tribunales, incluso cuando fueron excluidas del proceso administrativo inicial, fortaleciendo así la tutela judicial efectiva.

1.5 Las entidades locales carecen de legitimación activa para impugnar disposiciones generales que no afecten directamente a sus competencias

Sentencia del Tribunal Supremo de 11.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3201)

La Diputación Provincial de Alicante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 638/2021, de 27 de julio, del Consejo de Ministros, que modifica el Real Decreto 773/2014 por el que se aprobaron varias normas reguladoras del trasvase Tajo-Segura (RD 638/2021).

La Diputación Provincial consideraba que el RD 638/2021 incurría en diversas violaciones procedimentales y sustantivas, incluyendo la falta de justificación en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, la ausencia de análisis de impacto económico, social y medioambiental y la violación del principio de seguridad jurídica, todo ello relativo a los artículos 25.1 y 3 de la Ley 50/1997; 47.2 y 132.1 de la Ley 39/2015; 26.3 de la Ley 50/1997; y 9.3 de la Constitución. En contraposición, la Administración General del Estado esgrimió que las disposiciones del Real Decreto no afectaban directamente a las competencias de la Diputación Provincial, por lo que carecía de legitimación activa para impugnarlo.

El Tribunal Supremo comparte este último criterio y determina que la Diputación Provincial carece de interés legítimo para impugnar el RD 638/2021, negando la legitimación activa por considerar que dicha disposición no afectaba directamente al ámbito de autonomía de la entidad local.

1.6 Momento decisivo para la aportación de sentencias en procedimientos contencioso-administrativos pendientes de resolución

Sentencia del Tribunal Supremo de 10.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3324)

La UTE adjudicataria de un contrato de obras interpuso recurso de casación contra la sentencia dictada por la Audiencia Nacional. La controversia se centraba en la modificación de un contrato de obras adjudicado por ADIF, previamente resuelto por causa de suspensión imputable a la Administración contratante. Durante el procedimiento tramitado ante la Audiencia Nacional, la UTE aportó una sentencia que confirmaba que el contrato se había resuelto antes de la modificación. La sentencia de instancia y la de apelación no se pronunciaron sobre la admisión y alcance de esa sentencia aportada por la UTE.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si, al amparo del artículo 271.2 de la LEC, y antes de dictarse sentencia en primera instancia, se puede aportar un documento que pueda influir en la decisión del litigio sobre la modificación de un proyecto de ejecución de un contrato de obras. Específicamente, se plantea si puede rechazarse el examen de dicho documento (la sentencia) por considerarse una alegación nueva y excluida por el artículo 456.1 de la LEC.

Según el Tribunal Supremo, en los procedimientos contencioso-administrativos, la aportación extraordinaria de documentos conforme al artículo 271.2 de la LEC debe

considerarse en el momento procesal de la deliberación y fallo del recurso. Por tanto, se establece que, cuando se aporte un documento que pudiera ser decisivo para la resolución del litigio, el juez debe dar traslado a las partes para alegaciones por un plazo común de 5 días y suspender el plazo para dictar sentencia. En consecuencia, se estima el recurso por considerar que el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo incumplió el artículo 271.2 de la LEC al no dar traslado del documento presentado y omitir su pronunciamiento sobre la admisión y alcance del mismo.

La sentencia cuenta con un voto particular que discrepa del fallo argumentando que el juzgado de instancia no cometió error al no suspender el plazo o no dar traslado de la sentencia, ya que dicha aportación se realizó extemporáneamente el mismo día en que se dictó la misma. Asimismo, considera que la interpretación de este artículo debe ser congruente con la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, limitando la presentación de documentos hasta el momento en que se dicta y pronuncia la sentencia, y no extendiéndose hasta su notificación o firma.

1.7 No cabe reclamar por la vía de la inactividad la obligación de las Administraciones públicas de mantener en buen estado de servicio y de reparar las carreteras de su titularidad

Sentencia del Tribunal Supremo de 29.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:2829)

Una sociedad mercantil reclamó en varias ocasiones a la Administración autonómica de Extremadura la reparación de un determinado tramo de una carretera de su titularidad. Ante la falta de respuesta, la sociedad acude a la vía contencioso-administrativa a través de un recurso contra la inactividad de la Administración del art. 29 de la LJCA.

El recurso fue desestimado en la instancia y, recurrida en casación, el Tribunal Supremo confirma la imposibilidad de acudir a la vía de la inactividad para demandar la reparación de la carretera. Para el Tribunal Supremo, *«está fuera de duda la existencia de una obligación de las Administraciones públicas de mantener en buen estado de servicio y de reparar las carreteras de su titularidad [...] Sin embargo, se trata de una obligación genérica, de forma que su cumplimiento requiere la adopción de actos concretos de aplicación, como lo son la dotación de medios presupuestarios y la aprobación de un plan de actuación específico de conservación o reparación de un tramo concreto de una carretera. Y, evidentemente, de las leyes citadas se deriva una obligación de la Administración competente en beneficio general de todos los ciudadanos que transite o puedan transitar por dicha carretera, en ningún caso en beneficio de un concreto particular como lo es la sociedad reclamante. Pues una cosa es que una eventual actuación de la Administración reparando el tramo que discurre colindante con la finca de la recurrente beneficie a ésta, lo que justifica que la Sala de instancia le reconociese legitimación ad causam para litigar, y otra que tenga derecho a una prestación concreta en virtud de una ley que establece una obligación genérica en beneficio de todos los potenciales usuarios y que inequívocamente requiere actos de aplicación».*

1.8 Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2023, las sentencias de los Juzgados susceptibles de extensión de efectos son recurribles exclusivamente en apelación

Auto del Tribunal Supremo de 19.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:7893A)

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) dispone en su art. 86.1 que las sentencias dictadas en única

instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo únicamente serán susceptibles de recurso de casación cuando contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

El art. 102 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre (RDL 6/2023) modificó varios preceptos de la LJCA, entre ellos el art. 81.2, al que añadió la letra e), quedando así la redacción del precepto: «2. Serán siempre susceptibles de apelación las sentencias siguientes [de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo]: [...] e) Las que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos».

Tras esta reforma, se planteaba la duda de si cabía plantear recurso casación contra la sentencias de los Juzgados susceptibles de extensión de efectos o si, por el contrario, estas deben impugnarse exclusivamente a través del recurso de apelación.

Este auto del Tribunal Supremo aclara la cuestión y afirma que *«lo dispuesto en el artículo 81.2.e) LJCA ha vaciado de contenido la disposición del artículo 86 LJCA en lo referente a la posibilidad de interponer recurso de casación contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, pues todos los supuestos en los que ello era posible ahora son susceptibles de recurso de apelación, al que ordinariamente han de quedar sujetas las sentencias de primera instancia. Por ello, ciertamente, no podrán ser objeto de admisión ulteriores casaciones contra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo directamente, una vez entre en vigor la modificación legal, y siempre que ésta resulte aplicable ratione temporis; esto es, que, de conformidad con las normas de derecho transitorio, la modificación legal sea aplicable al procedimiento de que se trate»*.

El auto también aclara que *«la aplicación del nuevo régimen de recursos contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo susceptibles de extensión de efectos debe producirse, caso por caso, teniendo en cuenta la fecha de incoación de cada procedimiento, ex disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2023, y sólo a partir del 20 de marzo de 2024 será de aplicación el nuevo régimen. [...] La regulación transitoria que hemos transcrito no distingue entre las diferentes partes del procedimiento, ni entre la primera instancia y los recursos, aplicándose pues a la totalidad del mismo la fecha de su incoación como factor determinante de la aplicación de la reforma, cualquiera, se reitera, que sea la fase en la que se encuentre»*.

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales

2.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre si los contratos de gestión de servicios públicos constituyen el hecho imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas o si solamente determinan una prestación de servicios sujeta al impuesto del IVA

Auto del Tribunal Supremo de 05.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:7130A)

El recurrente presentó recurso de casación al considerar necesario que recayera pronunciamiento sobre *«si el artículo 13.2 TRLITPAJD) requiere para que se produzca el hecho imponible de transmisiones patrimoniales onerosas que el negocio jurídico por el que se origina un desplazamiento patrimonial a favor del particular le otorgue*

a este la gestión del servicio público a su riesgo y ventura, o basta con que el objeto de dicho negocio jurídico sea un servicio público» así como “si, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.3.c) y 13.4 del citado texto legal, no existiendo canon o precio a satisfacer por el concesionario, pero sí bienes determinados a revertir a la Administración, se puede aplicar la regla de determinación de la base imponible del artículo 13.4 si se considera que los bienes que se han de revertir no tienen entidad económica suficiente».

El Alto Tribunal ha admitido a trámite este recurso porque presenta interés casacional, al no haber sentado jurisprudencia con anterioridad sobre las normas concretas objeto de aplicación al caso y, además, por estar siendo resuelta esta cuestión de manera contradictoria por los distintos Tribunales Superiores de Justicia. Si bien es cierto que el Tribunal Supremo ya ha tenido ocasión de declarar que, bajo determinadas circunstancias, en los contratos de gestión de servicios públicos existe desplazamiento patrimonial, encontrándose sujetos, por tanto, al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, dicha doctrina se refería a los contratos anteriores a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Además, considera que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia ya que *«existe cierta indefinición sobre el alcance de la equiparación que hace el artículo 13.2 TRLITPAJD de los contratos de gestión de servicios a las concesiones administrativas, en particular, en qué consiste la noción capital de desplazamiento patrimonial y la convivencia de este tributo con la tributación en IVA de la prestación de esos servicios».*

2.2 Solo cabe combinar los elementos previstos en las bases del concurso para las diversas prestaciones que integran un contrato mixto cuando tal posibilidad se encuentre contemplada en las bases o se deduzca con claridad de ellas

Sentencia del Tribunal Supremo de 03.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3037)

La cuestión debatida en esta sentencia se centra en determinar *«si los participantes en un concurso de adjudicación de un contrato mixto pueden combinar en sus ofertas los elementos de las distintas prestaciones (inversión, precios, canon de explotación u otros)».*

El Tribunal Supremo consideró que esta cuestión presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia a fin de determinar, en atención a la naturaleza de los contratos mixtos definidos en el artículo 18 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, *«la relación que guardan entre sí las distintas prestaciones que los componen con especial referencia a la incidencia que la misma pudiera tener en la valoración de los distintos criterios a ponderar en una adjudicación contractual».*

La Sala recuerda que si bien *«habrá que estar en todo caso a los concretos términos de las bases de cada convocatoria y éstas disponen de una amplia libertad a la hora de determinar las condiciones del concurso. Lo que sí es inequívoco es que tanto las bases como su interpretación y aplicación por los concursantes y, en último término, por la comisión que haya de resolver la adjudicación, ha de respetar el principio de igualdad y no discriminación entre los competidores. Esto es, que no cabe admitir que la interpretación de las bases conlleve o permita una consecuencia discriminatoria entre los diversos concursantes».*

Consecuentemente, y dado que en este supuesto las bases del concurso de adjudicación no preveían la combinación de los elementos de las prestaciones del contrato mixto, el Tribunal Supremo no considera ajustado a Derecho el acuerdo de adjudicación ya que *«para que los concursantes pudieran combinar los requisitos de las distintas prestaciones de forma que no constituyera una ventaja ilegítima las bases tenía que haber admitido, siquiera fuese implícitamente, tal posibilidad, de forma que todos los concursantes hubieran podido aprovechar tal flexibilidad. No es suficiente, en cambio, apelar a la unidad funcional del contrato para que un concursante pueda alterar o modificar discrecionalmente las condiciones que para cada prestación estén previstas en las bases, pues ello permitiría adquirir una ventaja competitiva imprevista que alteraría el concurso en un sentido discriminatorio para el resto de concursantes»*.

2.3 Los principios de igualdad de trato y de transparencia no se oponen a que los pliegos de un contrato dividido en lotes impongan que el segundo lote se adjudique a los segundos y siguientes licitadores clasificados por el mismo precio de la oferta del primer licitador clasificado al que se ha adjudicado el primer lote

Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 13.06.2024 (C-737/22, ECLI:EU:C:2024:495)

Esta sentencia, en la que el Tribunal de Justicia resuelve una cuestión prejudicial, recuerda que, de acuerdo con el principio de igualdad de tratado, recogido en el artículo 18 apartado 1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, *«los licitadores deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que estas se someten a la evaluación del mencionado poder adjudicador»* y que el principio de transparencia, contenido en el mismo artículo, *«tiene por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte del poder adjudicador. Este principio implica que todas las condiciones y la regulación del procedimiento de licitación estén formuladas de manera clara, precisa y unívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones»*.

Ambos principios, según jurisprudencia sentada por dicho Tribunal, *«se oponen a toda negociación entre el poder adjudicador y un licitador en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, lo que implica que, en principio, una oferta no puede ser modificada después de su presentación, ni a propuesta del poder adjudicador ni del licitador»*.

En el caso objeto de análisis, el pliego de condiciones de un procedimiento de licitación de un contrato dividido en lotes establecía la posibilidad de que se adjudicara uno de los lotes al licitador que presentase la segunda oferta económicamente más ventajosa, siempre que aceptara ejecutar dicho lote al precio del licitador que hubiera presentado la oferta económicamente más ventajosa. Y en el supuesto de que dicho licitador *«no acepte ajustarse a ese precio, incumbe al licitador que ocupa el tercer puesto en la clasificación resultante de los precios propuestos en las ofertas tomar posición al respecto, y así sucesivamente, en el orden de clasificación de las ofertas, mientras ninguno de los licitadores acepte ajustarse al precio de la oferta presentada por el licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa. Si todos los licitadores clasificados entre el segundo y el último puesto se niegan a ejecutar dicho lote a ese precio, todos los lotes del contrato se adjudicarán al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa»*.

El Tribunal de Justicia aprecia que *«ninguna de las decisiones que puedan adoptar los licitadores clasificados entre el segundo y el último puesto implica una modificación de las ofertas que habían presentado antes de la expiración del plazo previsto al efecto ni una negociación con el poder adjudicador»*, por lo que consiguientemente *«una regulación de una licitación como la controvertida en el litigio principal está, sin vulnerar los principios de igualdad de trato y de transparencia»*, señalando además que *«carece de relevancia a este respecto el hecho de que el procedimiento de licitación sea, en el caso de autos, abierto, en el sentido del artículo 27 de dicha Directiva, ya que las consideraciones expuestas en los apartados 33 a 38 de la presente sentencia pueden aplicarse igualmente en el marco de un procedimiento restringido, en el sentido del artículo 28 de la citada Directiva, una vez que los operadores económicos invitados a presentar una oferta hayan presentado sus respectivas ofertas de precios»*.

3 Urbanismo y medio ambiente

3.1 El Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios no contiene un plan o programa que deba someterse a evaluación ambiental estratégica

Sentencia del Tribunal Supremo de 14.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3353)

La sentencia se pronuncia sobre el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios (RD 1051/2022). De acuerdo con el art. 2 de esta disposición, su finalidad es *«prever un marco de acción que permita mantener o aumentar la productividad de los suelos agrarios, a la vez que se disminuye el impacto ambiental y climático de la aplicación en dichos suelos de productos fertilizantes y otras fuentes de nutrientes o materia orgánica»*.

La administración autonómica catalana consideraba que el RD 1051/2022 era nulo por haberse aprobado sin seguir el procedimiento de evaluación ambiental estratégica. A juicio de esa administración, tal evaluación era precisa porque *«el contenido del real decreto objeto de recurso es el propio de un programa de acción de los previstos en el art. 5 y en los anexos II y III de la Directiva 91/676/CEE»*.

El Tribunal Supremo rechaza este planteamiento porque en el caso del RD 1051/2021 se está ante *«una regulación básica de alcance general sobre el suelo agrario, de obligado cumplimiento en todo el territorio español, que no tiene por objeto llevar a cabo una programación de acciones articulada y sistemática a ejercer sobre unas zonas específicas previamente delimitadas por unas particulares características, sino efectuar una regulación general de la nutrición sostenible de los suelos agrarios a fin de dar cumplimiento a unos objetivos derivados de compromisos internacionales en materia de cambio climático y de diversas estrategias de la Unión Europea en relación con la agricultura y con una productividad agraria sostenible, que trascienden y complementan los objetivos de los programas de acción previstos en el art. 5 de la Directiva de nitratos -y en la norma interna que la transpone, el Real Decreto 47/2022 (esta norma en su preámbulo se refiere a "la próxima aprobación de un real decreto sobre nutrición sostenible de los suelos agrarios, que complementará el presente real decreto")-*, cuya aplicabilidad se mantiene -de ahí la coincidencia de algunas medidas-, como expresamente se afirma en la norma impugnada (v.gr., art. 2, apartados 3.n, 4 y 6, art. 4, apartados 4.a, 5, 8 y 10, art. 6.6, art. 13.4, art. 15.2 y anexos)». Por

ello, «con independencia de su forma jurídica, Real Decreto, la disposición impugnada no integra en su contenido un "plan o programa de acción sobre zonas vulnerables" de los contemplados en el art. 5 de la Directiva de nitratos, que son a los que la doctrina del TJUE citada en la demanda refiere la necesidad de someterse a evaluación ambiental estratégica».

4 Empleo público

4.1 La insuficiencia de cobertura presupuestaria no justifica el impago de las retribuciones variables reconocidas por ley a jueces y magistrados

Sentencia del Tribunal Supremo de 10.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3029)

La sentencia resuelve un recurso de casación formulado por el Ministerio de Justicia en el que se plantea la siguiente cuestión de interés casacional objetivo: «determinar si la percepción, por Jueces y Magistrados, de la cuantía mínima del 5% de las retribuciones fijas, establecida por el art. 9.1 de la Ley 15/2003, se produce de forma automática, por la mera superación en un 20% de los objetivos correspondientes o si, por el contrario, esa cuantía se encuentra condicionada, y subordinada, al importe total del crédito destinado en cada ejercicio presupuestario para abonar esa partida de las retribuciones variables».

La sentencia desestima el recurso de casación. Su análisis parte de considerar que el art. 9 de la Ley 15/2003 reconoce un auténtico derecho subjetivo a los Jueces y Magistrados que superen en un 20% el objetivo correspondiente a su destino. Y dado que se trata de un derecho retributivo «que nace directamente de la ley -no de una disposición reglamentaria, ni de un acto administrativo, ni de un negocio jurídico- la falta de cobertura presupuestaria no puede condicionar su existencia ni su eficacia. Como es sabido, al regular el carácter limitativo de los créditos presupuestarios, el art. 46 de la Ley General Presupuestaria establece que serán nulos de pleno Derecho "los actos administrativos y las disposiciones generales de rango inferior a la ley que incumplan esta limitación", es decir, que carezcan de la necesaria cobertura presupuestaria. Pero significativamente salva las disposiciones con rango de ley, de manera que las obligaciones ex lege no se ven afectadas por la insuficiencia de cobertura presupuestaria. Este es el caso aquí, pues la obligación de la Administración de satisfacer el derecho reconocido por el art. 9 de la Ley 15/2003 surge inmediatamente de este precepto legal. Y cómo obtener, con la debida prontitud, el crédito presupuestario pertinente no es algo que esta Sala haya ahora de dilucidar: el dato crucial es, como queda dicho, que se trata de una obligación que nace directamente de la ley».

4.2 El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos determina que las ofertas de empleo público no pueden desplazar o inaplicar el contenido de una disposición general aunque provenga del mismo órgano que aprobó tal disposición

Sentencia del Tribunal Supremo de 13.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3126)

Se impugna por una asociación profesional de Letrados de la Administración de Justicia el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal en la Administración General del Estado. En dicha oferta se disponía que 84 plazas se cubrirían por concurso y otras 9 por concurso-oposición, de las cuales 1 se incluye en el cupo de personas con discapacidad.

La asociación consideraba que la oferta era nula por dos motivos. Por un lado, porque disponía la cobertura de plazas por concurso, en contra del art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el art. 29.1 del Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia (Real Decreto 1608/2055), que establecen que el acceso a este cuerpo debe producirse únicamente por sistemas oposición y de concurso-oposición. Por otro lado, consideran que la oferta no respeta la reserva de un 5% de plazas para personas con discapacidad del art. 38.1 del Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia.

El Tribunal Supremo estima el recurso en su totalidad, declarando que *«el carácter excepcional del proceso de estabilización del empleo temporal impulsado por la Ley 20/2021, para cuya aplicación se ha aprobado el Real Decreto 408/2022 aquí recurrido, no es razón suficiente para eludir la observancia de una reserva de ley orgánica establecida por la Constitución. Y aún en este orden de consideraciones, no es convincente la afirmación del Abogado del Estado de que la estimación del recurso contencioso-administrativo exigiría el previo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidadp orque supondría dejar de aplicar normas con rango de ley en vigor, como son las disposiciones adicionales 6ª y 8ª de la Ley 20/2021. Es cierto que estos dos preceptos legales prevén la utilización del sistema de concurso para la provisión de las plazas contempladas en la oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022; pero no es menos claro que esos preceptos legales no hacen referencia expresa al Cuerpo deLetrados de la Administración de Justicia, ni a ningún otro cuerpo o escala de funcionarios públicos».*

Y en cuanto al incumplimiento de la reserva de plazas para personas con discapacidad, la Sala sostiene que *«la oferta de empleo público aprobada por el Real Decreto 408/2022 no ha respetado el porcentaje de plazas reservadas a personas con discapacidad previsto en el art. 38.1 del Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, por lo que infringe esta norma reglamentaria y, en consecuencia, es inválido en este punto. La invocación que la recurrente hace del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos es totalmente pertinente: que la oferta de empleo público recurrida haya sido aprobada por el Consejo de Ministros, al igual que en su día lo fue el Reglamento del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, no exime a aquella de la observancia de este».*

5 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones

5.1 El Tribunal Supremo se pronunciará sobre sobre la valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar y que fueron previamente arrendados a la Administración expropiante

Auto del Tribunal Supremo de 29.05.2024 (ECLI:ES:TS:2024:6229A)

El Tribunal Supremo ha admitido a trámite un recurso de casación en el que se pronunciará sobre la siguiente cuestión de interés casacional objetivo: *«determinar la valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar, previamente arrendados a la Administración expropiante.*

El auto aprecia que concurre interés casacional porque *«resulta aconsejable que la Sala se pronuncie nuevamente para profundizar en la cuestión, reafirmando, reforzando o completando el criterio formado»* en la sentencia nº 1225/2022, de 30 de septiembre (RCA 6962/2021).

6 Energía

6.1 Son válidas las órdenes ministeriales que actualizan con retraso los parámetros retributivos de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos

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

La Asociación Nacional de Empresas de Aceite de Orujo impugna la Orden TED/1232/2022, de 2 de diciembre, por la que se actualizan los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, a efectos de su aplicación al año 2022. A juicio de dicha asociación, la orden debía anularse porque los valores de los parámetros retributivos establecidos en ella son de aplicación desde el 1 de enero de 2022, pero la orden se aprobó con meses de retraso el 2 de diciembre de 2022, publicándose en el BOE el 14 de diciembre inmediato. Por ello, entendía la asociación que la orden se aprobó *«incumpliendo flagrantemente los plazos exigidos por la normativa y generando inseguridad jurídica a los administrados»*.

El Tribunal Supremo reconoce que se ha producido un incumplimiento en la aprobación de los valores de los parámetros retributivos, pero concluye que ello no supone la nulidad de la orden: *«la conclusión no debe ser la nulidad de las Órdenes Ministeriales impugnadas, pues, aunque la actualización extemporánea pudiera tener consecuencias negativas, no puede afirmarse que la naturaleza del término o plazo imponga su nulidad (art. 48.3 LPAC de la ley 39/2015, de 1 de octubre) que, por otra parte, conllevaría un vacío que generaría un perjuicio aún mayor»*. Y añade que *«las Órdenes de actualización de la retribución no es el ámbito en el que deben compensarse los perjuicios ocasionados por la inseguridad jurídica y la infracción de la confianza legítima generada por la tardanza en aprobar las órdenes de actualización. Estos perjuicios tienen un origen, una naturaleza y una cuantía distinta a los provocados por el incorrecto cálculo de la retribución que se hace en las órdenes, y serían resarcibles, en su caso, por vía de responsabilidad patrimonial»*.

6.2 Suspensión del plazo de caducidad de los permisos de acceso y conexión del artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio como medida contracautelar frente a la suspensión cautelar de la autorización administrativa de una planta de producción de energía eléctrica

Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 03.04.2024 (ECLI:ES:TSJAR:2024:154A)

En un conflicto entre dos promotores de parques eólicos (uno impugna la autorización concedida al otro), se concede la medida cautelar consistente en suspender la autorización recurrida, pero se adopta *«como contracautela desde la fecha de 16 de marzo de 2023 la suspensión del plazo al que están sujetas para justificar ante Red Eléctrica de España, S.A. (REE), conforme dispone el artículo 1 del RDL 23/2020 , en relación con el artículo 33 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, la autorización administrativa de explotación definitiva de los parques eólicos y de sus infraestructuras de evacuación de energía que le han sido autorizados a través de los actos impugnados en este recurso contencioso-administrativo, de forma que se inicie su cómputo solo cuando concluya el mismo mediante sentencia desestimatoria firme»*.

Al adoptar esta contracautela se evitan los perjuicios que supone para el promotor que la suspensión cautelar de la autorización le impida ejecutar el proyecto mientras, a la vez, corre el plazo para cumplir el hito de puesta en funcionamiento del proyecto que exige el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio. De este modo, si la sentencia finalmente desestima el recurso, se habrá preservado el permiso de acceso y conexión de la instalación cuya autorización ha estado suspendida cautelarmente.

7 Subvenciones

7.1 Determinación del concepto de explotación sobre ayudas de la PAC cuando se producen movimientos e intercambios de animales entre instalaciones del mismo titular

Sentencia del Tribunal Supremo de 03.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3035)

La cuestión debatida es el alcance del término de «*explotación*» y la obligación de comunicar el traslado de ganado entre dos explotaciones, aunque sean del mismo titular y construyan una unidad productiva en relación con las ayudas asociadas a la ganadería.

El particular afectado entendía que los movimientos de ganado dentro de las unidades de producción de la misma explotación no pueden ser considerados movimientos desde o hacia la explotación, pues los animales ni salen, ni entran en la explotación.

Para la resolución de la cuestión debe apreciarse que la ayuda solicitada está comprendida dentro del programa de ayudas a la Política Agraria Común (PAC), que se regula en la actualidad en varios reglamentos de la Unión Europea. En concreto, en los Reglamentos (UE) del Parlamento y del Consejo números 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013 y 1308/2013. Tanto la normativa de la Unión Europea como la norma nacional que regula las condiciones para la percepción de tales ayudas establecen que es necesario cumplir los requisitos de identificación y registro establecidos en el Reglamento CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000.

El art. 7 de dicho Reglamento establece que cada poseedor de animales, con excepción de los transportistas, deberá informar a la autoridad competente, en el plazo marcado por el Estado miembro de todos los traslados «*desde la explotación y hacia la misma*» dicha obligación resulta aplicable a los movimientos de ganado producidos entre dos instalaciones pertenecientes al mismo titular, pero ubicadas en sitios diferentes (en este caso en localidades y Comunidades Autónomas distintas)

Por su parte, el art. 10 del Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre regula los movimientos e intercambios de animales establece:

«1. Todo animal que sea objeto de un movimiento deberá ir acompañado de su documento de identificación expedido por la autoridad competente de la forma descrita en el presente Real Decreto.

2. Toda salida de animales de la explotación en la que se encuentran deberá ser comunicada por el poseedor o titular de la explotación de origen a la autoridad competente, de la forma y en el plazo que ésta determine, dentro del período máximo de los siete días siguientes a la salida.

3. Tras la llegada a destino, el nuevo poseedor deberá comunicar la introducción del animal en su explotación a la autoridad competente en el plazo y forma que ésta determine, en un período máximo de siete días tras la entrada del animal».

Del régimen jurídico expuesto se concluye que una de las exigencias, referida a la identificación y registro de los animales bovinos, que han de cumplirse para poder percibir las ayudas solicitadas es que el poseedor de los animales comunique a la autoridad correspondiente los movimientos desde la explotación (instalación) de origen, así como a su llegada a la explotación (instalación) de destino.

Por ello, el Tribunal Supremo resuelve que el término «*explotación*», a los efectos de comunicar todo movimiento o traslado del ganado desde y hacia la misma, es un concepto físico referido al establecimiento o la instalación en la que se tenga, críe o cuide el ganado, por lo que cada una de esas instalaciones ubicadas en lugares distintos debe considerarse una explotación diferente, aunque todas ellas pertenezcan al mismo titular y se gestionen de forma conjunta.

7.2 Cómputo del plazo para resolver el procedimiento de reintegro en el caso que se hubiera acordado anulación con retroacción de actuaciones por el órgano jurisdiccional

Sentencia del Tribunal Supremo de 11.06.2024 (ECLI:ES:TS:2024:3149)

El Tribunal Supremo declara que, en materia de subvenciones, cuando una sentencia judicial acuerde la retroacción de actuaciones por motivos formales a un momento determinado de un expediente de reintegro, será de aplicación el plazo de 12 meses para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro, establecido por el artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siempre que dicho plazo no se oponga a lo dispuesto en la sentencia y a la normativa reguladora de la LJCA.

Sobre esta cuestión, debemos tener presente que la estimación de un recurso en vía administrativa, que ordena la retroacción de actuaciones, implica que desde su notificación se inicia un nuevo expediente respecto del que debe computarse (completo) el plazo de caducidad previsto para el procedimiento, pero no sucede lo mismo cuando se acuerda la retroacción de las actuaciones en una sentencia judicial.

La cuestión objeto de debate e interés casacional es la forma de cómputo de dicho plazo, esto es, si acordada la retroacción de actuaciones en una sentencia judicial, si la Administración dispone para la ejecución de sentencia de todo el plazo procesal previsto inicialmente para el procedimiento de reintegro de la subvención en el artículo 42.4 LGS (12 meses) o si, por el contrario, únicamente dispone del plazo que le restaba en el procedimiento originario desde el momento en que tuvo lugar el defecto determinante de la infracción, siendo este segundo criterio el mantenido por la Sala.

Así, señala como criterio que cuando en una sentencia judicial se acuerde la anulación de una resolución de reintegro de subvenciones con retroacción de actuaciones para la subsanación de un vicio de forma, lo que procede es la vuelta al procedimiento para que se subsane el vicio formal, debiendo continuar la tramitación hasta la notificación de su resolución expresa dentro del plazo que reste del procedimiento originario, siempre que no se oponga a lo dispuesto en la sentencia de cuya ejecución se trata o a las normas procesales que rigen la ejecución.