MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELA
CIONES CON LAS CORTES BOLETÍN OFICIAL
DEL ESTADO MINISTERIO DE LA PRESI
ENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES C
ON LAS CORTES BOLETÍN OF
CIAL DEL ESTADO MIN
STERIO DE LA PR
ESIDENCIA
JUST

Dirección del Servicio Jurídico del Estado

Anales de la Abogacía General del Estado 2024

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

ANALES DE LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO 2024

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

MADRID, 2025

La selección de los dictámenes y escritos judiciales contenidos en esta obra, así como la elaboración de los índices, se ha llevado a cabo por la Subdirección General de Auditoría Interna y Gestión del Conocimiento de la Abogacía General del Estado, siendo titular el Abogado General del Estado D. David Vilas Álvarez.

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
https://cpage.mpr.gob.es.

© Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Edita: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

NIPO (AEBOE): 144-24-238-X
NIPO (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes): 143-24-047-2
ISSN: 1889-4704

PRESENTACIÓN

Se presenta la edición 2024 de los «Anales de la Abogacía General del Estado», publicación que ya cuenta con más de cuatro décadas de trayectoria. Esta obra tiene una doble misión: una externa, al constituir una referencia obligada de consulta para los profesionales del derecho y, así mismo, otra interna que refuerza la coordinación entre las Abogacías del Estado al facilitar el conocimiento sobre cuestiones reiteradas en toda España.

Los Anales de 2024 incluyen una selección significativa de dictámenes y escritos judiciales elaborados por los Abogados del Estado en el ejercicio de las funciones de asistencia jurídica que la Abogacía General del Estado tiene encomendadas, tanto en el ámbito consultivo como en el contencioso.

Los trabajos que se recogen en los Anales, sin constituir doctrina oficial de la Abogacía General del Estado, se caracterizan por la importancia de su contenido y por la alta cualificación técnica de los Abogados del Estado que los firman, por lo que año tras año constituyen una interesante herramienta para los profesionales del Derecho en sus relaciones con la Administración Pública.

Para facilitar su consulta se incorpora en esta publicación, al igual que en años anteriores, un índice progresivo de los trabajos publicados en los Anales de la Abogacía General del Estado desde el año 1990.

ÍNDICE DE AUTORES

	Págs.
Vicente José Bartual Ramón	219
María del Mar Cancer Minchot	179
María Bueyo Díez Jalón	228
Pablo Elena Abad	9
Rafael Hernáez Sorribes	105
Ricardo Huesca Boadilla	241, 249, 263
Antonio Panizo García	166
Raquel Ramos Vallés	21, 54, 92, 143, 191
Miryam Rodríguez Natal	68, 112, 127, 204
Óscar Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso	46, 85, 233

ÍNDICE SISTEMÁTICO

Número de marginal		Págs.
	ÍNDICE DE AUTORES	4
I.	**DERECHO ADMINISTRATIVO**	
	ACCIÓN ADMINISTRATIVA	
	Defensa de la competencia	
1.	Escrito de oposición al recurso de casación. Defensa de la competencia. Acciones stand alone	9
	Deportes	
2.	Competencias del Consejo Superior de Deportes sobre las Federaciones Deportivas	21
	Organismos públicos	
3.	Real Decreto por el que se aprueban los nuevos estatutos de la OEPM	46
	Puertos	
4.	Examen de la posible consideración como ayuda de Estado de la financiación, con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de proyectos portuarios destinados a la eólica marina	54
	Subvenciones	
5.	Aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria	68
6.	Real Decreto de modificación de reales decretos previos de ayudas directas en el sector turístico con cargo al PRTR	85

Número de marginal | Págs.

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Modificación

7. Informe sobre la procedencia de incluir los excesos de mediciones en el límite cuantitativo de los modificados contractuales 92

EXPROPIACIÓN FORZOSA

Reversión

8. Informe relativo a posibles derechos u obligaciones sobre la superficie correspondiente a antigua estación de servicio CAMPSA..... 105

9. Reversión de bien cedido a título gratuito por incumplimiento del destino de la cesión..... 112

ORGANIZACIÓN

Convenios de colaboración

10. Efectos de la inscripción en el Registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación del sector público estatal (REOICO), de los acuerdos de prórroga de los Convenios regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público (LRJSP)..... 127

11. Naturaleza jurídica de los Convenios urbanísticos y patrimoniales y examen de su sujeción a la Ley 40/2015, de 1 de octubre 143

Órganos de cooperación

12. Dudas interpretativas de aplicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes 166

PROPIEDADES PÚBLICAS

Concesiones administrativas

13. Concesiones de explotación minera. Cuadrícula minera. EIA. Competencias entre AGE y CCAA..... 179

Dominio público

14. Establecimiento de servidumbres de paso sobre el dominio público..... 191

Patrimonio de las Comunidades autónomas

15. Inmuebles vacantes. Comunidad Autónoma de Galicia. 204

Número de marginal *Págs.*

Patrimonio del Estado

16. Derecho administrativo: bienes de las administraciones públicas. Cesión sujeta a carga y cumplimiento que impide la retrocesión 219

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

17. Solicitud de indemnización patrimonial del Estado legislador sobre el impuesto de actividades económicas 228

VI. DERECHO CONSTITUCIONAL

COMPETENCIAS ESTADO – COMUNIDADES AUTÓNOMAS

18. Indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales autonómicas transfronterizas..... 233

VII. DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

INTERESES DE DEMORA TRIBUTARIOS

19. Determinar el "dies ad quem" del devengo de intereses de demora correspondiente a las liquidaciones que se derivan de un acta suscrita en disconformidad. Escrito de interposición recurso de casación 241

RÉGIMEN JURÍDICO TRIBUTARIO

20. El principio de calificación jurídica del artículo 13 de la Ley General Tributaria. Posibilidad de recalificar directamente las operaciones realizadas -ex artículo 13 LGT/2003. Escrito de oposición al recurso de casación..... 249

RESPONSABILIDAD

21. Responsabilidad subsidiaria en materia tributaria. Inversión del Onus Probandi. El responsable es quien debe acreditar el hecho impeditivo o extintivo de su responsabilidad. Escrito de preparación de recurso de casación 263

ÍNDICE PROGRESIVO 1990-2024 271

I. DERECHO ADMINISTRATIVO

ACCIÓN ADMINISTRATIVA

DEFENSA DE LA COMPETENCIA

1.24 ESCRITO DE OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN. DEFENSA DE LA COMPETENCIA. ACCIONES STAND ALONE

Resumen: Derecho de la competencia. Ejercicio de acciones stand alone. Vinculación del relato de hechos o de su valoración contenido en sentencia firme Juzgado de lo Mercantil confirmado en apelación, en el proceso contencioso-administrativo sobre la Resolución sancionadora de la Autoridad de competencia. Aportación de la sentencia firme del Juzgado de lo Mercantil al proceso contencioso una vez concluso el proceso.

Destinatario: Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

Recurrente: SCHREIBER FOODS ESPAÑA, S.L.

Recurrida: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)

Sentencia recurrida: Sentencia, de 14 de febrero de 2024, dictada por la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en recurso contencioso-administrativo 2268/2019

Escrito: de OPOSICIÓN al recurso de casación

MATERIA: COMPETENCIA

A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO

- Sección 5ª –

EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación y defensa que de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC) ostenta, ante esa Excma. Sala comparece y DICE:

Que por medio del presente escrito viene a formular OPOSICIÓN al recurso de casación 4299/2024 preparado por SCHREIBER FOODS ESPAÑA, S.L. (SCHREIBER) contra la Sentencia de 14 de febrero de 2024, dictada por la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en recurso contencioso-administrativo 2268/2019, y ello sobre la base de los siguientes.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - ANTECEDENTES.

El Auto de 16 de octubre de 2024 delimita así la cuestión de interés casacional objeto del presente recurso y las normas que habrán de ser interpretadas:

2.º) Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en determinar: (I) si la Sala de instancia debió o no de haber tomado en consideración la sentencia n.º 110/2021, de 30 de junio, dictada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada en el recurso n.º 1722/2015, en atención al momento en que fue aportada al proceso -en este caso, una vez declarado concluso el pleito pero antes de dictarse la sentencia-; y (II) en caso afirmativo, si la valoración de los hechos efectuada por dicha sentencia en relación con la aquí recurrente le vinculaban o no, o en qué medida.

3.º) Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, son los artículos 24 y 9.3 de la Constitución Española, 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; así como la jurisprudencia relacionada. Todo ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

Como es de ver, SCHREIBER plantea que la Sentencia recurrida infringe los artículos 9.3 y 24 de la Constitución, así como el artículo 47 de CDFUE y el artículo 6 CEDH, pues debió valorar y respetar los hechos declarados firmes por una sentencia del orden civil.

SEGUNDO. - OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN. LA APORTACIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA DICTAR SENTENCIA. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 271 DE LA LEC Y APLICACIÓN AL CASO DE AUTOS.

Esta representación está de acuerdo con la parte actora en que la jurisprudencia más reciente de esa Sala en relación con el art. 271 de la LEC viene dada por la reciente Sentencia de la Sección 3ª, de 10 de junio de 2024 (recurso 1724/2021), en que se recuerda:

1. Como hemos visto, el artículo 271 LEC establece una regla general y una excepción sobre la presentación de documentos: La regla general, expresada en el apartado 1 del indicado precepto legal establece un plazo preclusivo para la presentación de documentos, que impide que las partes presenten documentos de cualquier clase («ningún documento, instrumento, medio, informe o dictamen») después de la vista o juicio.

La regla especial o excepción a la anterior regla general, detallada en el apartado 2 del precepto, se refiere únicamente a una clase concreta de documentos, las sentencias o resoluciones judiciales o de autoridad administrativa, y consiste la excepción en que las citadas sentencias y resoluciones se podrán presentar incluso dentro del plazo previsto para dictar sentencia, cuando cumplan los dos requisitos siguientes: i) que hayan sido «dictadas o notificadas en fecha no anterior al momento de formular las conclusiones» y ii) «siempre que pudieran resultar condicionantes o decisivas para resolver en primera instancia o en cualquier recurso».

Establece el artículo 271.2 de la LEC que cuando concurran los mencionados requisitos que habilitan la aplicación de la regla especial, se deberá dar traslado de la sentencia o resolución judicial o de autoridad administrativa por diligencia de ordenación a las demás partes para alegaciones, con suspensión del plazo para dictar sentencia y el Tribunal resolverá sobre la admisión y alcance del documento en la misma sentencia.

Por tanto, cumplidos los dos citados requisitos, debe procederse como establece el artículo 271.2 LEC, esto es, dando traslado de la sentencia o resolución judicial o administrativa presentada a las demás partes para alegaciones, con suspensión del plazo de dictar sentencia.

Es de advertir, no obstante, que este traslado a las demás partes para alegaciones procede cuando la sentencia aportada pueda resultar condicionante o decisiva para la resolución de la controversia, pero dicho traslado por sí solo no prejuzga la valoración del documento que el artículo 271.1 relega al momento de dictar sentencia, en la que el Tribunal «resolverá sobre la admisión y alcance del documento».

De esta forma el artículo 271.2 LEC contempla dos actuaciones en relación con la presentación de sentencias y resoluciones judiciales o administrativas que regula: i) el traslado a las demás partes de la sentencia o resolución judicial o administrativa presentada, con suspensión del plazo para dictar sentencia, cuando pueda resultar condicionante o decisiva para resolver el litigio y ii) efectuado dicho traslado, la posterior decisión del órgano jurisdiccional sobre la admisión y alcance del documento que deberá efectuarse en la propia sentencia. [...]

En cuanto al momento final para la presentación de las sentencias que puedan resultar condicionantes o decisivas para resolver el litigio, el artículo 271.2 LEC indica que dichas sentencias se podrán presentar «incluso dentro del plazo para dictar sentencia», expresión esta que ha sido interpretada, por esta Sala en sentencias 1828/2016, de 18 de julio (recurso 30/2015) y 1066/2022, de 20 de julio (recurso 2/2022), como comprensiva del tiempo que transcurre hasta que « efectivamente se dicta la sentencia». [...]

4. El segundo de los requisitos exigidos por el artículo 271.2 de la LEC para la presentación de sentencias o resoluciones judiciales o administrativos en el plazo examinado consiste, como quedó antes dicho, en que dichos concretas resoluciones «pudieran resultar condicionantes o decisivas para resolver».

Para el cumplimiento de este requisito, a los efectos de proceder a dar traslado a las partes para alegaciones, con suspensión del plazo para dictar sentencia, esta Sala ha dicho en los autos de 19 de julio de 2010 (recurso 4236/2009), 4 de junio de 2014 (recurso 1837/2013) y 18 de enero de 2017 (recurso 3621/2015), estos dos últimos citados en las sentencias 1422/2021, de 1 de diciembre (recurso 7945/2020) y 1222/2022, de 29 de septiembre (recurso 8112/2021), que:

«En cuanto a si la sentencia aportada es o no condicionante de la resolución del recurso de casación, será cuestión que deba decidir la Sala al deliberar al respecto. De momento, basta con decir que no es irrazonable pensar que pudiera serlo, con lo que se cumple el requisito legal».

En orden a determinar si la Sentencia recurrida infringe o no la jurisprudencia transcrita, esta Abogacía del Estado considera necesario puntualizar algunos aspectos del *iter* procesal acontecido en la instancia.

Lo que SCHREIBER aportó con los autos ya conclusos no fue la Sentencia del Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada, como parece deducirse del Auto de admisión, sino la

Sentencia de la Audiencia Provincial que resuelve los recursos de apelación interpuestos frente a aquella.

Es decir, la recurrente ya había solicitado aportar a los autos la denominada Sentencia Civil de Primera Instancia, lo que aportó con los autos conclusos fue la Sentencia Civil de Segunda Instancia.

A mayor abundamiento, en lo que afecta a SCHREIBER la Audiencia Provincial inadmite el recurso de apelación de la sociedad agraria denunciante por falta de capacidad procesal, por lo que nada aporta al debate planteado en el orden civil.

Con ocasión de la aportación por la parte actora de la Sentencia Civil de Primera Instancia, la Sala de la Audiencia Nacional dictó la Providencia de 21 de octubre de 2022, cuyo contenido es el siguiente:

Dada cuenta, no ha lugar a tener por unidos los documentos aportados por la parte demandante, SCHREIBER, consistentes en la sentencia dictada por el Juzgado de lo Mercantil nª1 de Granada en el PO 1722/2015 y el posterior auto de rectificación de 14 de julio de 2021, posteriores a la demanda presentada en el presente recurso porque no se trata propiamente de documentos referidos a hechos que sea necesario tomar en consideración por incidir en los que van a ser enjuiciados aquí sino de una sentencia dictada por la jurisdicción civil resolviendo sobre una acción stand alone.

Con independencia de que la sentencia se pronuncie sobre los mismos hechos, esta Sala es la única competente para enjuiciar la infracción por la que la recurrente ha sido sancionada sin que, por ello, el pronunciamiento del Juzgado citado vincule a esta Sala a la hora de resolver el recurso.

Esta Providencia no fue recurrida por SCHREIBER.

La solicitud de aportación de la Sentencia Civil de Segunda Instancia fue abordada por la Sala de la Audiencia Nacional en Auto de 8 de abril de 2024, en sentido coincidente con la Providencia de octubre de 2022:

La sentencia fue presentada una vez que el pleito estaba declarado concluso para la sentencia por lo que no está la Sala obligada a valorarla, pero con independencia de ello, tampoco condiciona la valoración de este Tribunal cuyo objeto es la resolución sancionadora de la CNMC.

En consecuencia, la Sentencia de la Audiencia Nacional no infringe el artículo 271 de la LEC porque ya había resuelto en octubre de 2022 que no consideraba que lo ventilado ante el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada resultara condicionante ni decisivo para la solución del recurso. Como seguidamente veremos, nada cabe reprochar al razonamiento de la Sala de instancia.

Subsidiariamente, habría de ordenarse la retroacción de actuaciones en el mismo sentido que se acordó por la Sala en la Sentencia de 10 de junio de 2024 antes transcrita.

TERCERO. - OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN. LAS SENTENCIAS CIVILES QUE RESUELVEN ACCIONES DE DAÑOS CONOCIDAS COMO “STAND ALONE” NO SURTEN EFECTOS FUERA DEL PROCESO.

1. Como es sabido, se conocen como acciones “*stand alone*” las reclamaciones de daños derivados de infracciones del derecho de la competencia que se plantean antes de que la sanción de la autoridad de competencia sea firme. Esta situación es

posible en nuestro ordenamiento desde la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), en la que desaparece la exigencia de prevista en el art. 13 de la Ley de Defensa de la Competencia de 1989, conforme al cual para el ejercicio de las acciones resarcitorias se requería como presupuesto previo la firmeza de una decisión de la autoridad de la competencia que declarase la infracción.

Tal situación se apartaba, en cierto modo, de lo previsto en el Reglamento CE 1/2003, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, cuyo artículo 16 proclama el carácter vinculante de las decisiones de la Comisión en relación con los tribunales nacionales:

1. Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales se pronuncien sobre acuerdos, decisiones o prácticas en virtud de los artículos 81 u 82 del Tratado ya haya sido objeto de una decisión de la Comisión, no podrán adoptar resoluciones incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión. Deberán evitar asimismo adoptar decisiones susceptibles de entrar en conflicto con una decisión prevista por la Comisión en procedimientos que ya haya incoado. A tal fin, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si procede suspender su procedimiento. Esta obligación se entenderá sin perjuicio de los derechos y obligaciones que establece el artículo 234 del Tratado.

2. Cuando las autoridades de competencia de los Estados miembros decidan acerca de acuerdos, decisiones o prácticas en virtud de los artículos 81 u 82 del Tratado que ya hayan sido objeto de una decisión de la Comisión, no podrán adoptar decisiones incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión.

El Real-Decreto Ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores, dio la siguiente redacción al art. 75 de la LDC:

Artículo 75. Efecto de las resoluciones de las autoridades de la competencia o de los tribunales competentes.

1. La constatación de una infracción del Derecho de la competencia hecha en una resolución firme de una autoridad de la competencia española o de un órgano jurisdiccional español se considerará irrefutable a los efectos de una acción por daños ejercitada ante un órgano jurisdiccional español.

2. En aquellos casos en los que, debido al ejercicio de las acciones de daños por infracción de las normas de la competencia se reclamen daños y perjuicios, se presumirá, salvo prueba en contrario, la existencia de una infracción del Derecho de la competencia cuando haya sido declarada en una resolución firme de una autoridad de la competencia u órgano jurisdiccional de cualquier otro Estado miembro, y sin perjuicio de que pueda alegar y probar hechos nuevos de los que no tuvo conocimiento en el procedimiento originario.

3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los tribunales en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Esta redacción tiene su origen en el Considerando 34 Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea, que expresa:

Con el fin de reforzar la seguridad jurídica, evitar incoherencias en la aplicación de los artículos 101 y 102 del TFUE, aumentar la efectividad y la eficiencia procedimental de las acciones por daños y mejorar el funcionamiento del mercado interior para las empresas y los consumidores, la constatación de una infracción de los artículos 101 o 102 del TFUE recogida en una resolución firme de una autoridad nacional de la competencia o de un órgano jurisdiccional competente no debe volver a ser objeto de litigio en posteriores acciones por daños. Por consiguiente, debe considerarse que esa constatación ha sido establecida de modo irrefutable en las acciones por daños en relación con dicha infracción, ejercitadas en el Estado miembro de la autoridad nacional de la competencia o ante un órgano jurisdiccional competente. Los efectos de esa constatación deben abarcar únicamente, no obstante, la naturaleza de la infracción y su alcance material, personal, temporal y territorial, tal y como los haya determinado la autoridad de la competencia o el órgano jurisdiccional competente en el ejercicio de sus funciones.

Cabe apuntar que, de conformidad con el apartado 1 de la disposición transitoria primera del Real-Decreto Ley 9/2017:

Las previsiones recogidas en el artículo tercero de este Real Decreto-ley [por el que se modifica la LDC] no se aplicarán con efecto retroactivo.

Pese al ambiguo tenor de esta norma transitoria, lo cierto es que la vigente redacción del artículo 75 de la LDC no ha venido sino a confirmar el criterio que tenía ya sentado la Sala Primera del Tribunal Supremo en Sentencias como la de 7 de noviembre de 2013 (recurso 2472/2011), que expresa:

TERCERO. -Valoración de la Sala. La trascendencia de la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia confirmada por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por la del Tribunal Supremo

1. Aunque esta Sala consideró en un principio improcedente la alegación de cosa juzgada o de litispendencia respecto de litigios de otro orden jurisdiccional (sentencias de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1986 y núm. 67/1998, de 6 de febrero, recurso núm. 11/1994, entre otras), más adelante ha matizado dicha doctrina, en línea con la jurisprudencia constitucional.

2. Conforme a lo declarado por las sentencias de esta Sala núm. 23/2012, de 26 de enero, recurso núm. 156/2009 , y núm. 532/2013, de 19 de septiembre, recurso núm. 2008/2011, puede afirmarse que el art. 222.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil se refiere a sentencias firmes dictadas por órganos de la jurisdicción civil cuando se trata de definir relaciones jurídicas de tal carácter, por lo que difícilmente puede atribuirse efectos de cosa juzgada, siquiera como prejudicial, a lo decidido por otras jurisdicciones. Únicamente en cuanto a la fijación de hechos puede producirse tal efecto, pues la circunstancia de que los hechos enjuiciados hayan sido objeto de un proceso ante otra jurisdicción no impide a los órganos del orden jurisdiccional civil examinarlos bajo el prisma del ordenamiento civil, teniendo que aceptar las conclusiones obtenidas en aquel proceso en aras del principio de seguridad jurídica.

3 Entre las más recientes, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 192/2009, de 28 de septiembre, fija la doctrina de dicho tribunal sobre este extremo, declarando:

«Este Tribunal ha reiterado que la existencia de pronunciamientos contradictorios en las resoluciones judiciales de los que resulte que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron no sólo es incompatible con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sino también con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues no resultan compatibles la efectividad de dicha tutela y la firmeza de los pronunciamientos judiciales contradictorios (por todas, STC 60/2008, de 26 de mayo , F. 9). Igualmente se ha destacado que en la realidad histórica relevante para el Derecho no puede admitirse que unos hechos existen y dejan de existir para los órganos del Estado, pues a ello se oponen principios elementales de lógica jurídica y extrajurídica, salvo que la contradicción derive de haberse abordado unos mismos hechos desde perspectivas jurídicas diversas (por todas, STC 109/2008, de 22 de septiembre [RTC 2008, 109], F. 3).

» Asimismo, este Tribunal ha tenido la oportunidad de precisar que esto no implica que en todo caso los órganos judiciales deban aceptar siempre de forma mecánica los hechos declarados por otra jurisdicción, sino que una distinta apreciación de los hechos debe ser motivada. Por ello, cuando un órgano judicial vaya a dictar una resolución que pueda ser contradictoria con lo declarado por otra resolución judicial debe exponer las razones por las cuales, a pesar de las apariencias, tal contradicción no existe a su juicio, puntualizándose que si bien unas mismas pruebas pueden conducir a considerar como probados o no probados los mismos hechos por los Tribunales de Justicia, también lo es que, afirmada la existencia de los hechos por los propios Tribunales de Justicia, no es posible separarse de ellos sin acreditar razones ni fundamentos que justifiquen tal apartamiento (por todas, *STC 34/2003, de 25 de febrero , F. 4*)».

4. Esta vinculación a los hechos considerados probados en anteriores resoluciones judiciales (en este caso, la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo que confirmó la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia) tiene mayor sentido aun en un sistema como el del art. 13.2 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia , que es calificado como de «*follow on claims*», en el que los perjudicados ejercitan la acción de indemnización de daños y perjuicios una vez que ha quedado firme la sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa que ha decidido si concurría la conducta ilícita por contravenir la Ley de Defensa de la Competencia, para lo cual era preciso partir de los hechos constitutivos de la conducta calificada como ilícita por anticompetitiva.

La empresa demandada ha tenido plenas posibilidades de defensa y las ha ejercitado tanto ante el Tribunal de Defensa de la Competencia que instruyó y resolvió el expediente administrativo como ante los órganos judiciales contencioso-administrativos ante los que recurrió, por lo que ninguna indefensión le produce la vinculación de la jurisdicción civil, en los términos que se ha expresado, a los hechos constitutivos de la conducta anticoncurrencial y la consideración de su gravedad, tal como han sido fijados por la sentencia firme recaída en vía contencioso-administrativa.

En el mismo sentido, merece también ser destacada la Sentencia de la Sala Primera de 9 de enero de 2015 (recurso 220/2013), que recuerda:

15. Vinculación del pronunciamiento de la autoridad de la competencia revisado por sentencia firme de un tribunal contencioso-administrativo. Bajo la normativa actualmente en vigor, no existe ninguna norma legal que, de forma equivalente al art. 16.1 RCE 1/2003 respecto del carácter vinculante de las decisiones de la Comisión Europea, disponga que las resoluciones dictadas por las autoridades nacionales, en nuestro caso la Comisión Nacional de la Competencia (en la actualidad, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia), vinculen necesariamente al tribunal del orden jurisdiccional civil en el enjuiciamiento de las acciones civiles basadas en las

mismas conductas, en este caso en la apreciación de la nulidad del pacto contractual declarado contrario a la Competencia.

Una decisión de la Comisión Nacional de la Competencia como la que dictó el 14 de abril de 2010 es un acto administrativo, sujeto a ese régimen, que no impedía a la jurisdicción civil el enjuiciamiento sobre la misma cuestión, aunque pudiera constituir un instrumento de convicción de gran autoridad. Pero como la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia sobre la ilicitud del pacto entre empresas contenido en la cláusula quinta del contrato fue objeto de recurso contencioso-administrativo, la resolución judicial firme que lo resuelve sí vincula al tribunal civil (incluye el mercantil, en cuanto forma parte de este orden jurisdiccional civil) que debe pronunciarse sobre la nulidad de aquella cláusula. Esta previa resolución contencioso administrativa produce un efecto condicionante o prejudicial para el posterior enjuiciamiento del tribunal civil.

En definitiva, tanto la normativa como la jurisprudencia expuesta están pensando en un efecto vinculante del orden contencioso-administrativo en el orden civil, a los efectos de las reclamaciones "*follow on*", pero no en sentido inverso.

Y es que lo resuelto por los tribunales civiles en acciones "stand alone" no vincula a los tribunales del orden contencioso-administrativo.

2. En las reclamaciones "*stand alone*", el perjudicado reclama daños y perjuicios sin que exista una declaración firme de infracción del derecho de la competencia, correspondiendo al demandante acreditar la causa de pedir. Si no consigue acreditar la existencia de la infracción, verá desestimada su reclamación de daños, como ha sucedido en el presente caso.

Pero lo resuelto por el juez civil (en este caso la Juez de lo Mercantil n.º 1 de Granada) no surte efectos fuera de dicho proceso, y naturalmente, no vincula a la Sala de la Audiencia Nacional.

El conocimiento por el Juez civil de la infracción del derecho de la competencia en una acción "*stand alone*" es, en definitiva, a los solos efectos prejudiciales.

Como es sabido, dice el art. 42 de la LEC:

1. A los solos efectos prejudiciales, los tribunales civiles podrán conocer de asuntos que estén atribuidos a los tribunales de los órdenes contencioso-administrativo y social.

2. La decisión de los tribunales civiles sobre las cuestiones a las que se refiere el apartado anterior no surtirá efecto fuera del proceso en que se produzca.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados precedentes, cuando lo establezca la ley o lo pidan las partes de común acuerdo o una de ellas con el consentimiento de la otra, el Letrado de la Administración de Justicia suspenderá el curso de las actuaciones, antes de que hubiera sido dictada sentencia, hasta que la cuestión prejudicial sea resuelta, en sus respectivos casos, por la Administración pública competente, por el Tribunal de Cuentas o por los Tribunales del orden jurisdiccional que corresponda. En este caso, el Tribunal civil quedará vinculado a la decisión de los órganos indicados acerca de la cuestión prejudicial.

Análoga norma encontramos en el art. 4 de la Ley reguladora de esta jurisdicción.

Ciertamente, al resolver una acción de daños por infracción del derecho de la competencia el tribunal civil se ha de pronunciar sobre un asunto que es competencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, luego dicho conocimiento es a los solos efectos prejudiciales.

El art. 9.4 de la LOPJ señala:

4. Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción.

Y la disposición adicional cuarta de la Ley jurisdiccional establece, en su apartado 3, que serán recurribles:

3. Las resoluciones y actos del Presidente y del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, directamente, en única instancia, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

En consecuencia, solo es competente para fiscalizar una resolución sancionadora del Consejo de la CNMC la Sala de la Audiencia Nacional, por lo que la valoración que de dicha resolución haga el tribunal civil, no surte efectos fuera del proceso de reclamación de daños instado sin esperar a la firmeza de la indicada resolución.

De hecho, la conclusión del Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada se establece, como es natural, en relación con los daños reclamados por la sociedad agraria San Antón.

En el mismo sentido, ni del expediente de la CNMC ni de la prueba practicada en autos, es posible apreciar la existencia de indicios que permitan inferir que mantuvieran contactos en los que intercambiaran información sobre precios u otras condiciones estratégicas que afectaran a la adquisición del producto de los ganaderos de la SAT San Antón.

Pero tal conclusión no surte efectos fuera del proceso civil, por ser competencia exclusiva del orden contencioso-administrativo, y en concreto, de la Sala de la Audiencia Nacional.

Por ello, la Providencia de la Sala de instancia de octubre de 2022 es perfectamente ajustada a Derecho cuando concluye que las resoluciones judiciales del proceso civil no resultan condicionantes ni decisivas y acertadamente descarta activar el trámite del art. 271 de la LEC.

Cabría cuestionar, además, que la sentencia civil produjese efectos de cosa juzgada, al no apreciarse la triple identidad que requiere el artículo 222 de la LEC en relación con el proceso contencioso-administrativo.

Y cabría cuestionar, finalmente, que el efecto de cosa juzgada opere en el orden contencioso-administrativo cuando la valoración de los hechos se ha producido desde el prisma del ordenamiento civil (*Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 192/2009*).

En fin, sostiene SCHREIBER en el párrafo 65 de su escrito de interposición que esta situación lesiona su derecho a la tutela judicial efectiva, pero ello en modo alguno es así.

3. Ciertamente, SCHREIBER habrá de pagar la multa que le ha sido impuesta por la CNMC, porque ha sido confirmada por la Sala de la Audiencia Nacional.

Los efectos de cosa juzgada de la repetida Sentencia del Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada se despliegan en tanto que la SAT San Antón no podrá reclamar daño alguno a la recurrente, pese al pronunciamiento de la Audiencia Nacional que confirma la infracción.

Nada de ello atenta, a nuestro juicio, contra el principio de seguridad jurídica o el derecho a la tutela judicial efectiva.

La reciente Sentencia de esa Sala (Sección 3ª) de 27 de noviembre de 2024 (recurso 5003/2022), examinando el art. 4 de la Ley jurisdiccional, recuerda lo dicho en la de 4 de abril de 2014 (recurso 688/2012), y expresa:

«CUARTO. - El orden contencioso administrativo conoce, por lo que hace al caso, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al derecho administrativo, ex artículos 9.4 de la LOPJ y 1.1 de la LJCA (...)

No es, por tanto, que no sea competente nuestra jurisdicción para conocer de la impugnación de la aprobación del catálogo de montes de Zaragoza, que lo es. Lo que sucede es que hay cuestiones, denominadas prejudiciales, que pueden tener su incidencia más o menos intensa en la cuestión principal, como seguidamente veremos.

QUINTO. - El principio general relativo a que la jurisdicción es improrrogable, es decir, que los órganos judiciales pueden apreciar de oficio su falta de jurisdicción, como señala el artículo 9.6 de la LOPJ, tiene una excepción en las cuestiones prejudiciales en general, con exclusión de las cuestiones penales. Así es, a tales efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional puede conocer de los asuntos que no le estén atribuidos privativamente (*artículo 10.1 de la citada LOPJ*).

Fruto de esa misma excepción al principio de improrrogabilidad de la jurisdicción surge el artículo 4.1 de nuestra Ley Jurisdiccional al extender la jurisdicción contencioso-administrativa al conocimiento de «las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso administrativo». Ni que decir tiene que dicha cuestión prejudicial no produce efectos fuera del proceso en el que se dicta y «no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente» (*artículo 4.2 de la LJCA*).

Se amortigua, de este modo, el rigor de la disección de competencias entre los diferentes órdenes jurisdiccionales que obligaría a la suspensión de los procesos para el planteamiento de cuestiones prejudiciales o incidentales».

Cabe añadir que el Tribunal de Justicia de la Unión tiene sentado que las acciones "stand alone" constituyen un pronunciamiento incidental acerca de la existencia de una infracción de las normas sobre competencia, pronunciamiento que no puede sustituir al procedimiento que le es propio (en nuestro ordenamiento, su fiscalización por el orden contencioso-administrativo).

Aludimos a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 12 de enero de 2023, en el asunto C-57/21(*RegioJet*), que contiene las consideraciones siguientes:

48 Es preciso recordar que la plena eficacia de las normas sobre competencia previstas en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, y en particular el efecto útil de las prohibiciones que establecen esas disposiciones, abarca también la posibilidad de que cualquier persona solicite la reparación del perjuicio que le haya irrogado un contrato o un comportamiento que pueda restringir o falsear el juego de la competencia, en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, o bien el comportamiento abusivo de una empresa en posición dominante, en el sentido del artículo 102 TFUE (*véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan, C453/99, EU:C:2001:465, apartado 26, y de 6 de octubre de 2021, Sumal, C882/19, EU:C:2021:800, apartado 33*).

49 Como enuncia el considerando 7 del Reglamento n.º 1/2003, los órganos jurisdiccionales nacionales desempeñan un cometido esencial en la aplicación de las normas de competencia. Salvaguardan los derechos subjetivos que emanan del Derecho de la Unión al pronunciarse sobre los litigios entre particulares, por ejemplo, mediante el resarcimiento de daños y perjuicios a los afectados por la comisión de infracciones. La función de los órganos jurisdiccionales nacionales es, a este respecto, complementaria de la de las autoridades de competencia de los Estados miembros.

50 Si bien, cuando se pronuncian sobre acciones por daños, en un contexto en el que no existe una decisión definitiva de una autoridad de competencia relativa a los mismos hechos (*acciones denominadas «standalone»*), dichos órganos jurisdiccionales deben, en principio, pronunciarse con carácter incidental sobre la existencia de una infracción de las normas sobre competencia, a saber, la existencia de acuerdos, decisiones o prácticas, en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, y del artículo 102 TFUE, las acciones civiles no pueden sustituir a los procedimientos nacionales y de la Unión de aplicación pública de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, en los que, como recoge el artículo 2 del Reglamento n.º 1/2003, la carga de la prueba de una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, o del artículo 102 TFUE recae sobre la parte o la autoridad que la alegue. [...]

66 Si bien, como se ha señalado en el apartado 52 de la presente sentencia, por una parte, la aplicación de las normas de la Unión en materia de competencia por parte de las autoridades públicas (*public enforcement*) y, por otro lado, las acciones por daños por infracción de estas normas llevadas a cabo en el ámbito privado (*private enforcement*) deben interactuar de manera coherente, en particular en lo que respecta a las modalidades de acceso a los documentos en poder de las autoridades de competencia, no es menos cierto que tienen un carácter complementario y que, en principio, pueden tramitarse simultáneamente.

67 A este respecto, las disposiciones del artículo 6, apartados 5 y 9, de la Directiva 2014/104 demuestran que un procedimiento relativo a una acción por daños puede continuar pese a la existencia de un procedimiento pendiente de resolución ante una autoridad de competencia.

Ciertamente, la compatibilidad del *public enforcement* y del *private enforcement* del Derecho de la competencia se garantiza con la vinculación al orden civil de las resoluciones de la autoridad de competencia confirmadas por el orden contencioso-administrativo y la simultánea admisión de un conocimiento meramente prejudicial o incidental por el orden civil de las infracciones en materia de competencia.

CUARTO. - JURISPRUDENCIA QUE SE PRETENDE Y SENTENCIA QUE DEBE DICTARSE.

Por las razones expuestas, debe declararse no haber lugar al recurso de casación de SCHREIBER, con rechazo de la doctrina interesada.

En cambio, al parecer de esta Abogacía del Estado, la respuesta de la Sala a las cuestiones planteadas en el Auto de admisión ha de ser la siguiente:

(I) La Sala de instancia no debió tomar en consideración la sentencia n.º 110/2021, de 30 de junio, dictada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada en el recurso n.º 1722/2015, al margen del momento procesal en que fue aportada, en atención que no era condicionante ni decisiva;

(II) La valoración de los hechos efectuada por dicha sentencia no vinculaba a la Sala de la Audiencia Nacional;

(III) U otra en análogo sentido a la tesis propuesta por esta parte, que fije la Sección de enjuiciamiento.

Por supuesto, no puede accederse a la inadmisible pretensión de SCHREIBER consistente en que, con ocasión del presente recurso de casación, se estime su recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución sancionadora de la CNMC, de 11 de junio de 2019, y se declare su nulidad.

Finalmente, interesa la condena en costas a la parte recurrente.

2.24 COMPETENCIAS DEL CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES SOBRE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS

Resumen: Examen de las competencias del Consejo de Superior de Deportes en materia de supervisión y autorización de las actuaciones de las Federaciones deportivas y, en particular, sobre las medidas admisibles para salvaguardar, en situaciones excepcionales, el desarrollo ordinario de la actividad de la RFEF y el interés general del Estado. Examen de la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas. De apreciarse un eventual perjuicio en la imagen institucional del deporte español y de España como país, el CSD podría establecer criterios referidos a la representación de España en eventos deportivos internacionales de singular relevancia y mecanismos para supervisar el correcto funcionamiento de la RFEF, medidas que deben respetar su libertad de autoorganización, y que han de ser proporcionadas, temporalmente limitadas y revisables.

Examinada la consulta formulada por el Presidente del Consejo de Superior de Deportes sobre al alcance de las competencias de dicho organismo autónomo en materia de supervisión y autorización de las actuaciones de las Federaciones deportivas españolas y, en particular, sobre las medidas que, con arreglo a Derecho, puedan adoptarse para salvaguardar, en situaciones excepcionales, el desarrollo ordinario de la actividad de la Real Federación Española de Fútbol y el interés general del Estado, la Abogacía General del Estado tiene el honor de informar cuanto sigue.

ANTECEDENTES

1º) El escrito de consulta del Presidente del Consejo Superior de Deportes (en adelante, CSD), tras aludir a las circunstancias particulares y coyunturales en las que actualmente se encuentra inmersa la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) –referidas, en concreto, a la situación judicial y administrativa que afecta a determinados miembros que pertenecen o han pertenecido a la estructura de la RFEF y a las vicisitudes del proceso de elección de nuevo presidente de la RFEF para el periodo 2020-2024–, destaca que en estos momentos la RFEF participa, junto a las Federaciones de Fútbol de Portugal y de Marruecos, en el proceso de ratificación de su candidatura conjunta como países organizadores de la Copa del Mundo de Fútbol del año 2030, que se decidirá en diciembre de 2024 en el seno de la Asamblea de la FIFA, siendo la organización de la Copa Mundial de la FIFA un acontecimiento de singular relevancia para el impulso del fútbol y de la actividad deportiva en general, con un efecto multiplicador de las inversiones y un innegable impacto en el ámbito laboral, turístico y de infraestructuras, lo que trasciende del prestigio de la RFEF por afectar al deporte español en general y a la propia imagen de España, como país, a nivel

internacional. Este evento y, adicionalmente, la participación del equipo masculino de fútbol en la Eurocopa 2024 de Fútbol y la participación de los equipos masculino y femenino en los Juegos Olímpicos de Verano de 2024, son situaciones de especial relevancia en las que el CSD aprecia un interés general para el Estado.

2º) Sobre las anteriores premisas, y con cita de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, y de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas, se solicita informe, el amparo de lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 649/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 52/2997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, sobre las siguientes cuestiones:

"1. El artículo 1.2 de la Ley 39/2022 señala que le corresponde a la Administración General del Estado la representación y supervisión en aspectos de interés general para el Estado. En atención a lo anterior, ¿encaja en ese interés general la salvaguarda de la reputación general del deporte español, la candidatura y organización de la Copa del Mundo 2030 de Fútbol y la participación del equipo masculino de fútbol en la Eurocopa 2024 y de los equipos masculino y femenino en los Juegos Olímpicos de Verano 2024?

2. Si la contestación a la anterior pregunta fuera afirmativa y, en base a lo dispuesto en el artículo 14 x) de la Ley 39/2022, ¿puede el CSD, en el ejercicio de la citada competencia, y a través de una resolución de su presidencia, establecer un sistema de representación y supervisión para la salvaguarda del citado interés general del Estado? ¿Cuáles serían sus límites de actuación?

3. ¿Es posible la activación del artículo 12.5 de la Orden, a los efectos de que el CSD pueda supervisar y autorizar aquellas medidas que la Comisión Gestora de la RFEF pueda adoptar en aras a que no se ponga en riesgo el desarrollo ordinario de la actividad de la RFEF?

4. Si la contestación a la anterior pregunta fuera afirmativa y, en base a lo dispuesto en la disposición final primera de la Orden que permite, previo informe del TAD, la interpretación y desarrollo de la misma al CSD, en aquello que sea necesario para su aplicación, ¿puede el CSD, en el ejercicio de la citada habilitación normativa, y a través de una resolución de su presidencia, establecer un sistema de supervisión y autorización? ¿Cuáles serían sus límites de actuación?

5. En caso de que las respuestas a las preguntas anteriores fueran afirmativas, ¿puede en ejercicio de sus competencias, y a través de una resolución de la presidencia del CSD, establecerse un único sistema de representación, supervisión y autorización para salvaguardar el desarrollo ordinario de la actividad de la RFEF y el interés general del Estado?"

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

-I-

Con carácter previo al examen de las concretas cuestiones sobre las que el CSD solicita informe, este Centro Directivo considera conveniente efectuar una serie de consideraciones generales sobre la configuración legal de la actividad deportiva y sobre la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas, circunstancias que inciden en las facultades de control y supervisión que los poderes públicos pueden ejercer sobre las mismas.

El artículo 43.3 de la Constitución Española dispone que *"Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio".*

El desarrollo legal de este precepto constitucional refleja el paulatino auge social y económico del espectáculo deportivo, que justifica la progresiva intervención pública en el deporte.

Así, la derogada Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, destacaba en su Exposición de Motivos que:

"La actividad deportiva se ha venido produciendo en la época contemporánea como manifestación de iniciativas sociales espontáneas, al principio libres de todo tipo de intervención por parte de los poderes públicos, sin perjuicio de su natural sujeción a medidas de política general, sobre todo en materia de orden público, susceptibles de ser aplicadas por constituir la garantía principal de realización práctica del principio de seguridad jurídica.

Sin renunciar a este planteamiento, que permanece como básico en la materia, el crecimiento de la importancia del deporte en términos cuantitativos y cualitativos, su conexión con la problemática de la educación física al servicio del pleno desarrollo de la persona y su enorme trascendencia para la calidad de la vida como objetivo de todo estado social de Derecho no sólo en el plano nacional, sino también en el internacional, donde contribuye a incrementar y fortalecer las relaciones y el entendimiento entre los pueblos, son factores que, sin duda, han llevado a los poderes públicos a ocuparse del deporte, bien considerándolo como un nuevo servicio público, bien fomentando su práctica mediante la asignación de fondos públicos y la ordenación de su ejercicio, sobre todo cuando de competiciones oficiales se trata, hasta el punto de originar un régimen asociativo especial o de introducir importantes singularidades en el régimen jurídico general de las asociaciones. (...)."

De forma novedosa, la Ley 13/1980 atribuyó la gestión de la política deportiva estatal al CSD, al que la Exposición de Motivos se refería como *"Organismo autónomo de la Administración General que actúa en régimen de descentralización de funciones".* Y el artículo 14 de dicha Ley configuró las federaciones españolas como "*entidades que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva dentro del territorio español, gozan de personalidad jurídica y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y se constituyen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente",* regidas *"por la presente Ley y disposiciones que la desarrollen".*

Posteriormente, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, declaró en su Exposición de Motivos que *"parece claro que la faceta competitiva de ámbito estatal e internacional que es inherente al deporte justifica la actuación del Estado. Como el Tribunal Constitucional aseguró en su día, la gestión de los intereses propios de las Comunidades Autónomas no posibilita «ciertamente, la afectación de intereses que son propios del deporte federado español en su conjunto», de forma que es absolutamente necesario conectar la intervención pública con el ámbito en el que se desenvuelve el deporte".*

Respecto de las federaciones deportivas, declaraba la Exposición de Motivos de la Ley 10/1990 que:

"Por primera vez se reconoce en la legislación la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones, al tiempo que se les atribuyen funciones públicas de carácter administrativo. Es en esta última dimensión en la que se sustentan las diferentes reglas de tutela y control que la Administración del Estado puede ejercer sobre las Federaciones y que la Ley, cautelarmente, ha establecido con un absoluto y exquisito respeto de los principios de autoorganización que resultan compatibles con la vigilancia y protección de los intereses públicos en presencia.

(...)

Corolario del reconocimiento de la naturaleza privada de las Federaciones deportivas y de su papel de organismo colaborador de la Administración, es la declaración directa y genérica de utilidad pública que la Ley efectúa. El sello de oficialidad que, por habilitación estatal, ostentan las Federaciones deportivas españolas, encuentra aquí su manifestación más visible y, al tiempo, justifica la tutela y control del Estado sobre las mismas".

En consonancia con ello, el artículo 30 de la derogada Ley 10/1990, tras definir a las Federaciones deportivas españolas como *"Entidades privadas, con personalidad jurídica propia"*, dispuso que *"Las Federaciones deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública".*

Y el artículo 7 de la Ley 10/1990 configuró al CSD como un *"Organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia"* que asume directamente la actuación de la Administración del Estado en el ámbito del deporte, salvo los supuestos de delegación expresamente previstos.

La vigente Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, declara en su Exposición de Motivos lo siguiente:

"El modelo deportivo español ha estado sujeto a una evolución constante fruto de los continuos y vertiginosos cambios que afectan a este fenómeno social, que cada día extiende la práctica deportiva a un mayor número de ciudadanos y ciudadanas, y alcanza una proyección en la sociedad que difícilmente se preveía hace pocas décadas. El deporte, tal y como se encuentra definido en la Carta Europea del Deporte, engloba «todo tipo de actividades físicas que, mediante la participación organizada o de otro tipo, tengan por finalidad la expresión o mejora de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o el logro de resultados en competiciones en todos los niveles». La propia naturaleza del acontecimiento deportivo y su realidad multidimensional hacen de él un fenómeno en continuo cambio e inconmensurable fuerza social, que debe ser objeto de atención por parte de los poderes públicos, para dotarlo de las herramientas necesarias para su desarrollo y encauzamiento legal preciso de las novedosas necesidades que surjan a su paso. La necesaria adecuación normativa a las actuales necesidades del deporte ha sido señalada en numerosas ocasiones, principalmente durante la última década, por la doctrina especializada del país. El deporte se erige hoy en día no solo como una actividad humana enormemente enriquecedora y generadora de bienestar personal; también constituye un importante instrumento de cohesión social, un eficaz vehículo para la transmisión de valores y un sólido elemento de impulso económico (...).

En suma, el deporte se ha consolidado como una actividad esencial para toda la ciudadanía que precisa de una especial atención y protección de los poderes públicos

(...)

Este cambio tiene carácter transversal y afecta a todos los ámbitos vinculados al fenómeno deportivo: el de la propia práctica y sus diferentes fórmulas, el económico, laboral, turístico, comunicativo, educativo, sanitario, social e internacional".

El artículo 13.2 de la Ley 39/2022, en línea con el antecedente que representó la Ley 10/1990, establece que "*El Consejo Superior de Deportes, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura y Deporte, asumirá la gestión directa de la política deportiva estatal".*

Y conforme al artículo 43 de la Ley 39/2022:

"1. Las federaciones deportivas españolas son entidades privadas de naturaleza asociativa, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia que tienen como objeto el fomento, la organización, la reglamentación, el desarrollo y la práctica, en el conjunto del territorio del Estado, de las modalidades y especialidades deportivas que figuran en sus estatutos.

2. Las federaciones deportivas españolas gozarán de un régimen especial por la actividad que desarrollan y por las funciones públicas delegadas que les son encomendadas, respetando su naturaleza, en los términos establecidos en el apartado anterior.

(...)".

En el mismo sentido, el artículo 1 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, tras definirlas como *"Entidades asociativas privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de sus asociados"*, establece en su párrafo segundo que las federaciones deportivas, *"Además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso, como agentes colaboradores de la Administración Pública."*

La naturaleza jurídica de las federaciones deportivas ha sido muy debatida. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 67/1985, de 24 de mayo, calificó las Federaciones deportivas –a la luz de la entonces vigente Ley 13/1980, cuya constitucionalidad enjuiciaba– como *"asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo",* declarando lo siguiente:

"La configuración de las Federaciones españolas como un tipo de asociaciones a las que la Ley atribuye el ejercicio de funciones públicas, justifica que se exijan determinados requisitos para su constitución, dado que no se trata de asociaciones constituidas al amparo del art. 22 de la Constitución, que no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, según hemos indicado reiteradamente. Por eso, dado que el derecho a constituir Federaciones españolas existe en la medida y con el alcance con que lo regula la Ley, no es inconstitucional que el legislador prevea determinados requisitos y fases para su constitución definitiva".

El Auto de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo número 26/2001, de 20 diciembre (RJ 2003\1185), afirma lo siguiente:

"La posibilidad antes indicada, de que la Federación litigiosa actúe en el doble sentido de Asociación Jurídica Privada, cuando representa o actúa derechos propios, o pública, cuando gestiona intereses públicos ejercitando facultades delegadas de la Administración, ha sido reconocida tanto por el Tribunal Constitucional (STC 67/1985,

de 24 de mayo [RTC 1985, 67]), como por la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en sentencias de 8 de junio de 1989 (RJ 1991, 9267), 24 de junio de 1998, 5 de octubre de 1998 (RJ 1998, 7731), todas ellas expresivas, en síntesis, de que las Federaciones Deportivas pueden constituirse libremente al amparo del derecho constitucional de asociación, lo que no obsta a que, si intervienen en las competiciones oficiales o son el instrumento utilizado por las Administraciones públicas para hacer efectivas algunas de sus responsabilidades en la promoción del deporte, actúen como agentes de la Administración."

Las Federaciones deportivas son, por tanto, personificaciones de naturaleza jurídica privada que, por operar en un sector reglamentado e intervenido por la Administración como es el deportivo, se someten, *ad intra,* a ciertos controles administrativos, a la vez que ejercen, *ad extra* y por razones de interés general, determinadas funciones públicas de carácter administrativo, como agentes o por delegación de la propia Administración.

Esta peculiar caracterización de las Federaciones deportivas las aleja, pese a su naturaleza asociativa, de las asociaciones privadas propiamente dichas (el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, excluye a las Federaciones deportivas de su ámbito de aplicación, remitiéndolas a su normativa específica), y las aproxima –sin serlo propiamente– a las Corporaciones de Derecho Público. Siguiendo al Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección1ª) en su sentencia n.º 874/2008, de 25 septiembre (RJ 2008\5571), cabe señalar lo siguiente:

"Desde esta perspectiva, la llamada 'asociación' a que nos venimos refiriendo sería un supuesto más de intervención de los poderes públicos en el ámbito de la formación de agrupaciones entre individuos para el cumplimiento de fines de interés público, en colaboración con diversas administraciones, pero sin integrarlas plenamente en ellas (SSTC 5/1981 [RTC 1981, 5]; 67/1985 [RTC 1985, 67]; 132/1989, de 18 de julio [RTC 1989, 132]), lo que se ha realizado ya encomendando a asociaciones privadas libremente constituidas el ejercicio de funciones públicas, sometiéndolas en consecuencia a determinados requisitos (como es el caso de las Federaciones Deportivas), bien estableciendo o creando específicamente agrupaciones de base asociativa para ejercer esas funciones (como sería el caso, con matices propios, de los Colegios Profesionales, de las Cámaras Agrarias o de organizaciones de otro tipo)."

El ya citado Auto 26/2001, de 20 de diciembre, de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo (RJ 2003\1185), se hace eco de esta naturaleza mixta de las Federaciones deportivas a la hora de determinar la jurisdicción competente para conocer de los recursos interpuestos contra sus actos:

"Ha de partirse, para conseguir un enfoque inicial aclaratorio de la cuestión planteada, de que tanto las Federaciones Deportivas como las Ligas Profesionales son, en principio, entidades de naturaleza jurídica privada (y así la Ley 10/1990, del Deporte, en su Exposición de Motivos y en su artículo 30.1, proclama que «Las Federaciones deportivas españolas son entidades privadas, con personalidad propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado, en desarrollo de las competencias que les son propias, integradas por Federaciones deportivas de ámbito autonómico, Clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces, árbitros de las Ligas Profesionales, si las hubiere, y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte»).

Pero, además de sus propias atribuciones ejercen otras de naturaleza pública, y así lo establece el artículo 30.2 del citado Texto legal cuando expresa que «Las Federaciones deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública»; y, en idéntico sentido, se pronuncia el artículo 1 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas.

A mayor abundamiento, la mencionada Ley 10/1990 indica en su artículo 7.1 que «La actuación de la Administración del Estado en el ámbito del deporte corresponde y será ejercida directamente por el Consejo Superior de Deportes, salvo los supuestos de delegación previstos en la presente Ley», y precisa, en su artículo 33, cuáles son las funciones públicas que se delegan en las Federaciones y que se ejercen bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, y, entre ellas, en el apartado a) del precepto, hace referencia a la de «calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal».

(...)

Se puede, por tanto, concluir que, en los casos en que las Federaciones ejerzan estas funciones atribuidas por la Ley al Consejo Superior de Deportes y delegadas por disposición de la misma norma, actúan como agentes de la Administración y sus resoluciones son fiscalizables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en atención a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de dicha Jurisdicción, LJCA".

En la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 30 de mayo de 2002 [RJCA 2003\198]), se insiste en estas ideas:

"En definitiva, las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de naturaleza administrativa (STC n.º 67/1985, de 24 de mayo [RTC 1985, 67], seguida, entre otras, por las SSTS de 8 [RJ 2001, 6799] y 26 de junio de 2001 [RJ 2001, 8909], 21 de diciembre de 1999 [RJ 1999, 8792], y 17 de febrero [RJ 1998, 1600] y 5 de octubre de 1998 [RJ 1998, 7731]).

(...)

... la citada exposición de motivos concreta que la Ley 10/1990 reconoce expresamente la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones, al tiempo que les atribuyen funciones públicas de carácter administrativo. Es en esta última dimensión en la que se sustentan las diferentes reglas de tutela y control que la Administración del Estado puede ejercer sobre las Federaciones y que la Ley, cautelarmente, ha establecido con un absoluto y exquisito respeto de los principios de autoorganización que resultan compatibles con la vigilancia y protección de los intereses públicos en presencia

(...)

... cabe concluir que las Federaciones deportivas son titulares de dos tipos de competencias, las propias sujetas a las normas del derecho privado, y las públicas de carácter administrativo, ejercidas por delegación cuando actúan como agentes colaboradores de la Administración pública, sometidas al Derecho público y, en consecuencia, revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

Todo ello sin perjuicio de que, como señala la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 17 de abril de 1996 (RJ 1996\3564), la atribución de ciertas funciones públicas a las federaciones deportivas no las convierta ni permita calificarlas como órganos administrativos:

"... como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 mayo 1985 (RTC 1985\67), «las Federaciones se configuran como instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva». Tal naturaleza impide atribuirles la configuración de órganos de la Administración, pese a que, en cierta medida, desarrollen funciones públicas de carácter administrativo...".

Cabe añadir que la vigente Ley 39/2022 recoge estos criterios jurisprudenciales y enumera separadamente las funciones que las Federaciones deportivas desarrollan bajo la tutela del Consejo Superior de Deportes (artículo 50) y las funciones propias de carácter privado de las Federaciones deportivas españolas (artículo 51). A su vez, el Capítulo VIII de la Ley 39/2022, referido a la solución de conflictos en el deporte, dedica los artículos 116 y 117 a la delimitación de los actos que tienen carácter administrativo y privado, respectivamente, delimitación competencial sobre la que se volverá posteriormente.

Ha de concluirse, en este punto, que las Federaciones deportivas son entidades de naturaleza jurídica privada que, por disposición de la ley, ejercen determinadas funciones públicas por delegación, actuando en tales casos como agentes colaboradores de la Administración Pública, circunstancia que justifica una relación de tutela y control de los poderes públicos sobre ellas.

En el informe de este Centro Directivo de 10 de abril de 2003 (Ref. A.G. Educación, Cultura y Deporte 2/03), se indicaba, por referencia a la entonces vigente Ley 10/1990, lo siguiente:

"Con la Ley 10/1990 afirma el Preámbulo que será la 'primera vez que se reconoce en la legislación la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones, al tiempo que se les atribuyen funciones públicas de carácter administrativo'. Se corrobora el intervencionismo de la Administración sobre estas funciones ejercidas por delegación, justificando el control que la Administración del Estado puede ejercer sobre las Federaciones. Sin embargo, no se pierde el carácter privado de su auto-organización, afirmándose que su regulación se produce con 'absoluto y exquisito respeto de los principios de auto-organización que resultan compatibles con la vigilancia y protección de los intereses públicos en presencia'. Concluye que 'las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de naturaleza administrativa'.

Las Federaciones deportivas españolas, configuradas como entidades privadas en el artículo 30 de la LD ('las Federaciones deportivas españolas son Entidades privadas, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito de actuación se extiende al conjunto del territorio del Estado ...').

La anterior perspectiva, ajustada al tenor literal del artículo 36.2.e) de la LD, tendría justificación en la relación de tutela a la que estos entes privados, las Federaciones deportivas, quedan sometidos en atención a las peculiaridades de las funciones que la ley les encomienda, que, conforme establece el artículo 30.2, serán, en ocasiones y por delegación, 'funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes o colaboradores de la Administración pública'."

Expuesta, en los términos que anteceden, la naturaleza jurídica de las Federaciones deportivas, procede abordar el concreto régimen de tutela y control que sobre la RFEF puede ejercer, con arreglo a Derecho, el CSD.

-II-

Con carácter general se ha de indicar, a este respecto, que la relación de tutela que la Administración General del Estado ejerce sobre las Federaciones deportivas españolas en general, y sobre la RFEF en particular, conlleva un correlativo control de la Administración sobre las competencias de carácter administrativo que las Federaciones ejercen por delegación suya.

Efectivamente, siendo la Administración General del Estado titular de las competencias que, por razones de política legislativa y de interés general, deciden encomendarse, en régimen de delegación, a ciertas entidades privadas (las Federaciones deportivas españolas), lógico es que el titular de la competencia (la Administración General del Estado) conserve una facultad de supervisión y control sobre el ejercicio de la competencia delegada por parte de la entidad que, como agente colaborador, la ejercita en su nombre. Efectivamente, la técnica de delegación de competencias no puede implicar un desapoderamiento del titular de la competencia en el control de su ejercicio por quienes actúan como agentes colaboradores. Si la Administración General del Estado ejerce un control permanente sobre las entidades del sector público a quienes atribuye el ejercicio de competencias propias en régimen de descentralización funcional (control de eficacia y régimen de supervisión continua previsto en el artículo 85 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), esa supervisión también ha de estar presente respecto de las entidades privadas que, por ejercer funciones públicas por delegación, como agentes colaboradores de la Administración Pública, quedan vinculadas a ésta en virtud de una relación de tutela.

Quiere ello decir que la propia relación de tutela que se atribuye a la Administración General del Estado (actuando en el ámbito deportivo, como ya se ha indicado, a través del CSD) respecto de las Federaciones deportivas españolas, justifica la existencia de una genérica función de supervisión o control respecto del ejercicio de las competencias en ellas delegadas, y ello sin perjuicio de que la legislación aplicable (la Ley 39/2022 y su normativa de desarrollo) recoja numerosas manifestaciones puntuales de esa función de control, a algunas de las cuales, en concreto, se refiere el escrito de consulta, en los términos que se abordarán seguidamente.

-III-

Admitida la existencia de una relación de tutela de la Administración General del Estado (actuando a través del CSD) sobre las Federaciones deportivas en general, y sobre la RFEF en particular, de la que se deriva una función de supervisión en el ejercicio de las competencias delegadas, resulta más complejo establecer su concreto alcance.

Conforme al artículo 1.2 de la Ley 39/2022:

"2. Asimismo, corresponde a la Administración General del Estado la representación del deporte español y la supervisión pública del sector en aquellos aspectos que se consideran de interés general para el Estado."

El precepto transcrito consagra la atribución de una genérica función de supervisión de la Administración General del Estado sobre el sector deportivo en su conjunto que, en lo que a las Federaciones deportivas se refiere, constituye una expresión de esa aludida

función de control del ejercicio de las competencias públicas delegadas, inherente a la relación de tutela.

La primera de las cuestiones sobre las que el CSD solicita informe se refiere a si la salvaguarda de la reputación general del deporte español, la candidatura y organización de la Copa del Mundo 2030 de Fútbol y la participación del equipo masculino de fútbol en la Eurocopa 2024 y de los equipos masculino y femenino en los Juegos Olímpicos de Verano 2024, son circunstancias que encajan en el *"interés general"* cuya representación y supervisión se atribuye en el artículo 1.2 de la Ley 39/2022 a la Administración General del Estado.

El escrito de consulta pone en relación esos futuros eventos deportivos (la organización de la Copa del Mundo de Fútbol de 2030, la participación del equipo masculino de fútbol en la Eurocopa de 2024 y la participación de los equipos femenino y masculino en los Juegos Olímpicos de Verano de 2024), con varias circunstancias que afectan a la situación particular y coyuntural en la que se encuentra actualmente inmersa la RFEF, concretamente:

- El procedimiento judicial que se sustancia ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 4 de Majadahonda por presuntos delitos de blanqueo de capitales, administración desleal y corrupción entre particulares, y en el que se encuentran investigadas varias personas que pertenecen o han pertenecido a la estructura de la RFEF, como son el expresidente, el Director de Asesoría Jurídica, el Director de Recursos Humanos, el técnico encargado de informar sobre las obras y preparar las ofertas, y el que fuera presidente de la Comisión Gestora de la RFEF hasta la fecha en la que presentó su dimisión para presentarse a las elecciones a la presidencia de la RFEF convocadas el 5 de abril de 2024.

- El procedimiento disciplinario incoado por el Tribunal Administrativo del Deporte (en adelante, TAD) contra dicha persona y los miembros de la Comisión Gestora por la posible comisión de una infracción administrativa muy grave relacionada con el incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias.

- La situación en la que se encuentra el proceso electoral de la RFEF. Tras le dimisión del anterior presidente de la RFEF el 10 de septiembre de 2023, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 31.8 de los Estatutos se constituyó una Comisión Gestora, y el día 5 de abril de 2024 se convocaron elecciones para proveer el cargo de presidente por el tiempo de mandato que restaba por cumplir al sustituido. Celebradas las elecciones a la Presidencia (con un único candidato presentado, que ha resultado electo, pero aún no está proclamado, y que está afectado por los aludidos procesos penal y disciplinario), procede convocar un nuevo proceso electoral en 2024 para elegir la Asamblea General, la Comisión Delegada y la Presidencia para el mandato 2024-2028.

Aunque la RFEF solicitó el adelanto de las elecciones para el mandato 2024-2028 al primer cuatrimestre de 2024, y al respecto resolvió favorablemente el CSD con fecha de 11 de octubre de 2023, dicho adelanto no sólo no se va a cumplir, sino que el citado cuatrimestre está próximo a finalizar.

Se recuerda en este punto en el escrito de consulta que, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero, el mes de agosto se considera inhábil a efectos de presentación de candidaturas o celebración de votaciones y, desde la convocatoria del proceso electoral, todos los plazos establecidos en la citada Orden son improrrogables. A ello se añade que, conforme a la disposición

adicional tercera de la citada Orden, los días en los que esté prevista la celebración de pruebas o competiciones deportivas de carácter oficial, nacional o internacional, con participación de clubes, deportistas, jueces o árbitros españoles, en la modalidad deportiva correspondiente, no podrán celebrarse votaciones para elegir la presidencia de la Federación deportiva española; además, realizada la convocatoria, en las fechas establecidas para la celebración de las votaciones no podrá programarse la celebración de competiciones oficiales estatales. Por causa de todo ello, indica el CSD, no resultará posible que el proceso electoral referido al mandato 2024-2028 culmine antes de los periodos en los que se van a celebrar la Eurocopa 2024 de fútbol (14 de junio-14 de julio de 2024) y los Juegos Olímpicos de Verano de 2024 (del 26 de julio al 11 de agosto de 2024).

Adicionalmente, el CSD ha indicado a este Centro Directivo que la preparación de la candidatura conjunta de España, Portugal y Marruecos para organizar la Copa del Mundo de la FIFA de 2030 se encuentra en un momento crucial, pues el dosier de la candidatura -que habrá de remitirse a FIFA en el mes de julio de este año- debe recoger una serie de documentación (acuerdo de las federaciones anfitrionas; acuerdo de declaración de las ciudades anfitrionas; acuerdo de los estadios; acuerdo de los aeropuertos; acuerdo de los alojamientos; acuerdo IBC; opinión legal de las federaciones, y garantías del gobierno relativas a diversas cuestiones: visados, permisos, inmigración y procedimiento de registro, permisos de trabajo y legislación laboral, exenciones fiscales y compromisos de divisas extranjeras, salud y seguridad, protección y explotación de los derechos de competición, tecnología de la información, renuncia, indemnización y otros asuntos legales), cuya elaboración exigirá un contacto del CSD con los departamentos ministeriales competentes. Además, los próximos meses serán cruciales para el reparto y distribución interna de roles, sedes, partidos e influencia de los tres países que participan en la candidatura conjunta. Por todo ello, considera el CSD que el Gobierno de España actúa como garante del cumplimiento de los requisitos exigidos para albergar el Mundial de 2030 y que es preciso garantizar que la actual situación de la RFEF no conlleve un perjuicio reputacional ni menoscabe la negociación interna de los aspectos relevantes de la candidatura conjunta.

Pues bien, sin entrar en apreciaciones de índole valorativa que no corresponde efectuar a este Centro Directivo, cabe señalar que el hecho de que los mencionados eventos deportivos (la participación del equipo masculino de fútbol en la Eurocopa de 2024 y la participación de los equipos femenino y masculino de fútbol en los Juegos Olímpicos de 2024, así como la preparación de la candidatura conjunta para organizar la Copa del Mundo 2030) puedan llegar a realizarse bajo la dirección de personas –siempre sin perjuicio de la presunción de inocencia– que están siendo investigadas en un proceso penal y son también objeto de un procedimiento disciplinario ante el TAD, son circunstancias, en principio, susceptibles de incidir negativamente en la imagen institucional no solo de la RFEF sino del deporte español en su conjunto y también de España como país a nivel internacional; perjuicio reputacional que, como es evidente, sería notorio si estas personas llegaran a ser condenadas en la vía penal o sancionadas administrativamente.

En todo caso, incumbe al CSD valorar y, en su caso, justificar motivadamente la efectiva incidencia de las circunstancias en la imagen institucional y reputacional del deporte español –en particular, del deporte de alto nivel, como es el que se ve implicado en los eventos deportivos antes referidos– y de España como país y, por ende, su

incidencia negativa en el interés general que la Administración General del Estado está llamada a tutelar, conforme al artículo 1.2 de la Ley 39/2022.

A efectos de esa valoración, lo que sí corresponde advertir por parte de este Centro Directivo es que tanto el deporte de alto nivel como la representación del deporte español son cuestiones de interés público por decisión expresa del legislador. Así, el Capítulo II del Título Preliminar de la Ley, bajo la rúbrica *"el interés público en el deporte de alto nivel",* incluye dos preceptos: el artículo 11, referido al interés público estatal en el deporte de alto nivel, y el artículo 12, dedicado a la representación internacional.

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 11:

"El deporte de alto nivel se considera de interés para la Administración General del Estado, en tanto que constituye actividad y factor esencial en el desarrollo deportivo, supone un estímulo para el fomento del deporte base en virtud de las exigencias técnicas y científicas de su preparación, y cumple una función representativa y de reputación general del deporte español, específicamente en las competiciones deportivas internacionales".

Y el artículo 12 dispone lo siguiente:

"1. Sin perjuicio de lo establecido en el título IV de esta ley, solo las federaciones deportivas españolas reconocidas al amparo de la misma, en el marco de las competiciones o acontecimientos deportivos internacionales en los que tienen derecho o capacidad de participar, y que formen parte del calendario de una federación internacional, podrán utilizar el nombre de España y los símbolos que le son propios.

2. El Gobierno fijará reglamentariamente las condiciones de organización y desarrollo de competiciones y acontecimientos deportivos internacionales en España siempre que en los mismos se haga alusión o referencia a la representación de España y se utilicen sus símbolos, con observancia de las normas de las federaciones deportivas y organizadores internacionales, así como de los Comités Olímpico y Paralímpico Internacionales, en el ámbito de sus competencias.

3. Ningún club, deportista o entidad deportiva o no deportiva podrá organizar competiciones internacionales deportivas o acontecimientos internacionales aduciendo que lo hace en representación de España y/o utilizando símbolos y enseñas constitucionales sin la autorización expresa del Gobierno, con excepción de lo establecido en el apartado 1 o en otras disposiciones de esta ley.

4. Asimismo, se fomentará la participación de las personas que ostenten cargos directivos en las federaciones deportivas españolas en actividades y organizaciones internacionales representando a tal federación".

Además, en la Exposición de Motivos se justifica la decisión del legislador del siguiente modo:

"En esta ley se configuran el deporte de alto nivel y la representación del deporte español como cuestiones de interés público, por la destacada proyección de España, así como de sus Comunidades Autónomas con competencias en la materia, que ello supone a nivel internacional y que tiene su reflejo no solo a nivel deportivo, sino en muchos otros sectores de la economía que favorecen el crecimiento del Estado".

Las consideraciones expuestas son las que habrá de tomar en consideración el CSD al tiempo de valorar la repercusión que las circunstancias señaladas en la consulta pueden producir en el interés general que le corresponde tutelar.

- IV -

Se formula consulta, en segundo lugar, sobre si el CSD, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 14.x) de la Ley 39/2022, podría, a través de una resolución de su presidencia, establecer un sistema de representación y supervisión para la salvaguarda del interés general del Estado y, en caso afirmativo, cuáles serían sus límites de actuación.

Como ya se ha expuesto, el artículo 13 de la Ley 39/2022 atribuye al Gobierno *"la dirección de la política deportiva estatal y la fijación de sus objetivos y elementos esenciales"* y, conforme a su apartado 2, el CSD, *"organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura y Deporte, asumirá la gestión directa de la política deportiva estatal".*

Pues bien, el artículo 14.x) de la Ley 39/2022 atribuye al CSD la función de "*Velar por la efectiva aplicación de esta ley y demás normas que la desarrollen, ejercitando al efecto las acciones que procedan, así como cualquier otra facultad atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la presente disposición".* Este precepto, en su aplicación a las Federaciones deportivas, constituye otra manifestación de la función de supervisión que, inherente a la relación de tutela, se encomienda a los poderes públicos respecto al ejercicio de las competencias delegadas en sus agentes colaboradores.

Ahora bien, el alcance de este precepto no es absoluto. En el Informe A.G. Cultura y Deportes 3/22 (R-557/2022), de 1 de julio de 2022, se concluyó que el precepto equivalente de la derogada Ley 10/1990 -el artículo 8 s)-, que atribuía competencia al CSD para *"velar por la efectiva aplicación de esta Ley y demás normas que la desarrollen ejercitando al efecto las acciones que proceden así como cualquier otra facultad atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la presente norma",* no amparaba una potestad de control del CSD sobre la gestión de los derechos audiovisuales de la Liga Nacional de Fútbol Profesional, en ausencia de una norma expresa que, en una materia reservada a la Ley, así lo estableciera:

"En efecto, como quiera que la LD no regula la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional –objeto de regulación por el Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril–, no cabe entender que la genérica función de 'velar por la efectiva aplicación de esta Ley' entrañe el reconocimiento y atribución al CSD de una potestad de control sobre la comercialización de los mencionados derechos".

En el presente caso cabría plantear la aplicación del artículo 14.x) de la Ley 39/2022 en relación con la previsión del artículo 1.2 de dicho texto legal.

Como ya se ha indicado, el artículo 1.2 de la Ley 39/2022 atribuye a la Administración General del Estado *"la representación del deporte español y la supervisión pública del sector en aquellos aspectos que se consideran de interés general para el Estado".* Se examinarán de forma separada el alcance de las funciones de *"representación"* y de *"supervisión"* a las que alude el precepto.

a) Representación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.d) de los Estatutos de la RFEF (norma organizativa interna que atribuye a dicha Federación *"la representación de España en*

las actividades y competiciones de carácter internacional celebradas dentro y fuera del territorio del Estado"), en la Ley 39/2022 las funciones de representación no se atribuyen expresamente a las federaciones deportivas ni como *"funciones a desarrollar bajo la tutela del Consejo Superior de Deportes"* (artículo 50), ni como *"funciones propias de carácter privado"* (artículo 51).

Ello no obstante, el antes citado artículo 12 de la Ley 39/2022, bajo la rúbrica *"Representación internacional"*, dispone que *"solo las federaciones deportivas españolas reconocidas al amparo de la misma, en el marco de las competiciones o acontecimientos deportivos internacionales en los que tienen derecho o capacidad de participar, y que formen parte del calendario de una federación internacional, podrán utilizar el nombre de España y los símbolos que le son propios".*

Dada la categórica declaración del artículo 1.2 de la misma Ley –que, como se ha indicado, atribuye la representación del deporte español a la Administración General del Estado–, y atendiendo al desarrollo normativo de esa función representativa –el artículo 13.2 de la Ley 39/2022 atribuye al CSD, con carácter general, *"la gestión directa de la política deportiva estatal",* y el artículo 14.a) de dicho texto legal atribuye al CSD la competencia de *"Fijar los objetivos y criterios de la política deportiva de la Administración General del Estado, así como los de representación y participación internacionales"–,* cabe razonablemente entender que la representación de España que asumen las federaciones deportivas en los acontecimientos deportivos internacionales no es una competencia exclusiva, originaria y privativa, sino delegada por la Administración General del Estado.

Es más, cabe entender que el artículo 12 de la Ley 39/2022, más que una norma atributiva de la competencia general en materia de representación es una norma especificativa que aclara qué concretas federaciones deportivas españolas (sólo las reconocidas como tales, en los eventos deportivos en los que tengan derecho o capacidad para participar, y que formen parte del calendario de una federación internacional), pueden utilizar el nombre de España y los símbolos que le son propios, es decir, competir en acontecimientos internacionales en representación del Reino de España. Ello con el fin de evitar un uso indebido del nombre y signos distintivos del Estado español, y en consonancia con la función atribuida al CSD en el artículo 14.o), de *"autorizar o denegar, previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la celebración en territorio español de competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, y de aquellas otras competiciones o actividades deportivas que utilicen la nomenclatura y la simbología que es propia del Estado o bien sea susceptible de generar confusión, así como la participación de las selecciones de ámbito estatal en las competiciones internacionales".* Abunda en ello lo dispuesto en el artículo 12.4, a cuyo tenor: "*se fomentará la participación de las personas que ostenten cargos directivos en las federaciones deportivas españolas en actividades y organizaciones internacionales representando a tal federación".*

En la medida en que la representación del deporte español se atribuye *ex lege* a la Administración General del Estado (artículo 1.2 de la Ley 39/2022), que la ejerce a través de los criterios de representación fijados por el CSD -artículo 14 a)-, y ante el silencio que en este punto guardan los artículos 50 y 51 de la Ley 39/2922, cabe concluir que su ejercicio por las federaciones deportivas constituye un supuesto de competencia pública delegada a la que alcanzaría la función de control o tutela por parte de la Administración General del Estado.

Abunda en ello la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/2022 que, como antes se recordaba, declara que *"En esta ley se configuran el deporte de alto nivel y la representación del deporte español como cuestiones de interés público, por la destacada proyección de España, así como de sus Comunidades Autónomas con competencias en la materia, que ello supone a nivel internacional y que tiene su reflejo no solo a nivel deportivo, sino en muchos otros sectores de la economía que favorecen el crecimiento del Estado".*

Así las cosas, si por circunstancias excepcionales –debidamente motivadas–se apreciase que la representación ordinaria del deporte español que asumiría la RFEF en los próximos acontecimientos deportivos internacionales pudiera dañar la imagen o reputación del deporte español o de España, podría estar justificada (al amparo del artículo 14.x), en relación con el artículo 1.2 de la Ley 39/2022) la intervención del CSD para la salvaguarda del interés general del Estado, con el alcance que posteriormente se concretará.

b) Supervisión.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 39/2022 son competencias del CSD, a los efectos que ahora puedan ser relevantes, las siguientes:

"a) Fijar los objetivos y criterios de la política deportiva de la Administración General del Estado, así como los de representación y participación internacionales.

(...)

g) En relación con las federaciones deportivas españolas, autorizar su creación, así como acordar, en su caso, su liquidación y extinción; ratificar sus estatutos y reglamentos expresamente previstos en esta ley junto a sus modificaciones; controlar el contenido mínimo y la sujeción al ordenamiento jurídico de los acuerdos de integración y separación previstos en el artículo 48; así como autorizar su adhesión a las correspondientes federaciones deportivas internacionales.

h) Acordar con las federaciones deportivas españolas sus objetivos, programas deportivos, en especial los del deporte de alto nivel y estructuras funcionales, para su posterior desarrollo y ejecución.

i) Conceder las subvenciones que procedan a las federaciones deportivas y demás entidades deportivas, asociaciones y sindicatos de deportistas y asociaciones de aficionados, inspeccionando y comprobando la adecuación de las mismas al cumplimiento de los fines previstos en esta ley, y ordenar a los órganos correspondientes de ejecución de las subvenciones el reintegro de las cantidades o la paralización de las disposiciones de fondos cuando se cumplan los supuestos que habilitan tales medidas.

(...)

m) Conocer (...) los informes de buen gobierno de las federaciones deportivas españolas y de las ligas profesionales, adoptando, en su caso, las medidas oportunas.

n) El ejercicio de las facultades de control económico y de actuación sobre las entidades deportivas reconocidas por esta ley en los términos establecidos en los artículos 41 y 58.

(...)

x) Velar por la efectiva aplicación de esta ley y demás normas que la desarrollen, ejercitando al efecto las acciones que procedan, así como cualquier otra facultad

atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la presente disposición".

Del precepto parcialmente transcrito se desprende que las competencias del CSD que específicamente se refieren a las federaciones deportivas –apartados g), h), i)– no amparan expresamente el establecimiento de un sistema de supervisión de dichas federaciones para la salvaguarda del interés general al que alude el artículo 1.2 de la Ley 39/2022. Tampoco amparan esa intervención directa las funciones relacionadas con la política de buen gobierno y de control económico de las entidades deportivas de las letras m) y n) del artículo 14 parcialmente transcrito.

La ya mencionada competencia del apartado a) del artículo 14 permite al CSD fijar los objetivos y criterios de la política deportiva de la Administración General del Estado, así como de representación y participación internacionales. Este precepto avala el establecimiento por el CSD de criterios –generales o singulares–, respecto de la representación y participación en eventos deportivos internacionales.

Por su parte, el apartado x) del artículo 14 de la Ley 39/2022 –que atribuye al CSD la competencia de velar por la efectiva aplicación de dicha Ley y demás normas que la desarrollen, ejercitando las acciones que procedan y las facultades legal o reglamentariamente atribuidas que persigan el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en dicha Ley– opera como una cláusula de cierre, recogiendo una competencia abierta que convierte al CSD en garante de la aplicación efectiva de la Ley 39/2022 y de su normativa de desarrollo, así como del cumplimiento de sus fines y objetivos. Se trata (dentro de esta función de supervisión ínsita en la relación de tutela) de una genérica función de defensa de la legalidad que encaja en el concepto jurídico de potestad administrativa discrecional.

En el ya citado informe de este Centro Directivo de 10 de abril de 2003 (Ref. A.G. Educación, Cultura y Deporte 2/03), se efectuaban las siguientes consideraciones sobre el concepto de potestad administrativa:

"Entendida la potestad como habilitación o apoderamiento legal a una Administración Pública para actuar o ejercer una determinada facultad jurídica, es unánime la doctrina en considerar que las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público, que no es el interés del propio órgano administrativo a quien se confía su ejercicio, sino el interés general que, conforme al artículo 103 de la Constitución Española, la Administración Pública está llamada a servir. Ello comporta, desde el punto de vista negativo, que las potestades administrativas no pueden ejercitarse sino en servicio de ese interés general que es distinto y que se superpone al interés propio de la Administración como organización, y, desde un punto de vista positivo, que la Administración está obligada al ejercicio de la potestad cuando lo exija el interés público, obligación que se predica incluso de las potestades administrativas más discrecionales.

En este sentido, es tradicional la distinción doctrinal entre potestades administrativas regladas y discrecionales, atendiendo al modo en que se efectúa su atribución legal a la Administración. Así, la Ley puede fijar de forma precisa y exhaustiva todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad, definiendo detalladamente tanto el supuesto legal al que ésta haya de ser aplicable como las concretas condiciones y consecuencias de su ejercicio, en cuyo caso estaríamos ante una potestad reglada, o bien puede la Ley limitarse a definir algunas de las condiciones de ejercicio de dicha potestad, remitiendo a la apreciación subjetiva de la Administración el resto de condiciones no expresamente contempladas por la ley, en cuyo caso se habla de potestad discrecional.

El ejercicio de una potestad reglada exige únicamente la constatación por la Administración Pública del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y precisa y la actuación de la consecuencia que, derivada del ejercicio de la potestad, también ha previsto la ley de forma completa. Ante la concurrencia del supuesto de hecho configurado por la ley como habilitante para el ejercicio de la potestad reglada, la Administración está obligada a ejercerla de forma necesaria y, en cierto modo, automática, pues su actuación se limita a la mera subsunción del supuesto concreto en el presupuesto habilitante de la atribución legal de la potestad.

Por el contrario, en el caso de potestades discrecionales se incluye en el proceso aplicativo de la Ley un juicio o valoración subjetiva de la propia Administración con el que se completa el mecanismo legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su concreto contenido. En este sentido, la potestad discrecional exige una apreciación casuística por la Administración de la concurrencia de los presupuestos legales o fácticos a los que la ley condiciona el ejercicio de la propia potestad. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que este margen subjetivo de apreciación que toda potestad discrecional conlleva no es una facultad extralegal que surja de un poder originario de la Administración, sino que se trata de una atribución que tiene su origen y fundamento precisamente en la propia ley configuradora de la potestad. Como se decía en la derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956, la discrecionalidad 'surge cuando el Ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público'. Por eso la discrecionalidad no puede concebirse como una atribución libérrima en favor de la Administración, esto es, como un supuesto de plena libertad de la Administración frente a la norma que permita a aquélla decidir sin condicionamiento alguno si ejerce o no la potestad discrecional de que se trate, sino que, por el contrario, la atribución de un ámbito subjetivo de estimación a la Administración en el ejercicio de una potestad discrecional tiene su causa y justificación en la propia ley creadora de la potestad, de forma que la libertad de la Administración se circunscribe al juicio subjetivo o valorativo sobre la concurrencia de los presupuestos que, conforme a la ley, determinan o no la actuación de la potestad, presupuestos que, de concurrir, exigen necesariamente el ejercicio de la potestad por la Administración.

Por lo demás, interesa también destacar que ese juicio de estimación o apreciación que se atribuye a la Administración en orden a la decisión de ejercer o no una potestad discrecional tiene un alcance parcial y no total, pues la ley creadora de la potestad, por muy generales que sean sus términos, ha de delimitar necesariamente algunos de los elementos que condicionan el ejercicio de la potestad y que corresponden a lo que doctrinalmente se denominan 'elementos reglados' del acto discrecional, siempre sometidos al control de los órganos judiciales. Como señalaba la Exposición de Motivos de la derogada LJCA de 1956, 'la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque, ... la discrecionalidad por el contrario, ha de referirse siempre a algunos o algunos de los elementos del acto', en el mismo sentido se expresa la Exposición de Motivos de la vigente LJCA de 13 de julio de 1998, al indicar que '... la Ley señala –en términos positivos– una serie de aspectos sobre los que en todo caso siempre será posible el control judicial, por amplia que sea la discrecionalidad de la resolución gubernativa ...'.

Pues bien, pueden enumerarse, al menos, cuatro elementos que necesariamente han de estar regulados por la ley configuradora de la potestad discrecional:

– La existencia misma de la propia potestad, que, como se ha indicado, tiene su origen y fundamento precisamente en la ley;

– *La extensión o alcance de la potestad.*

– *La competencia para ejercer la potestad, esto es, la Administración pública y, dentro de ella, el órgano administrativo a quien se atribuye su ejercicio.*

– *El fin perseguido por la potestad, que puede ser objeto de especificación expresa en el texto legal o encontrase implícito en una manifestación del interés público que la Administración está llamada a satisfacer".*

Aplicando estas consideraciones al supuesto que se examina, cabe señalar que la previsión del artículo 14.x) de la Ley 39/2022 –potestad que permite/obliga al CSD a ejercitar las acciones que procedan para garantizar la efectiva aplicación de la Ley y el cumplimiento de sus fines y objetivos–, tiene su origen y fundamento en una norma legal, la citada Ley 39/2022; asimismo, la Ley concreta la Administración competente para ejercerla (el organismo autónomo CSD); y también delimita, aun de forma general –como es lo propio de las potestades discrecionales–, su alcance y fines (el ejercicio de cuantas acciones procedan, así como cualquier otra facultad que el CSD tenga legal o reglamentariamente atribuida para el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en la Ley 39/2022). Se trata, en suma, de una potestad que, en aras del interés público, permite al CSD a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley 39/2022 y que, en lo que se refiere a las Federaciones deportivas, entronca con esa relación de tutela que la Administración General del Estado, a través del CSD, está llamada a ejercer respecto de las funciones públicas que las federaciones asumen por delegación, o en su condición de agentes de la Administración General del Estado.

Por lo demás, el artículo 14.x) de la Ley 39/2022 debe ponerse en conexión con la función de supervisión del sector deportivo en aquellos aspectos que se consideran de interés general que el artículo 1.2 de la Ley 39/2022 atribuye a la Administración General del Estado, la cual, a su vez, ha atribuido al CSD la gestión directa de la política deportiva estatal (artículo 13.2). Si, por una parte, el artículo 1.2 de la Ley 39/2022 contempla expresamente esa función de supervisión pública del sector en los aspectos que se consideren de interés general para el Estado y, por otra, el artículo 14.x) asigna al CSD la función de velar por la efectiva aplicación de la Ley para garantizar el cumplimiento de sus fines y objetivos, lógico es concluir que, cuando se advierta una situación que pueda afectar a dicho interés general, el CSD pueda y deba adoptar medidas de supervisión, con base en la previsión legal del artículo 1.2 de la Ley.

Como ya se ha señalado anteriormente, el artículo 11.1 de la Ley 39/2022 califica el deporte de alto nivel como actividad *"de interés para la Administración General del Estado, en tanto que constituye actividad y factor esencial en el desarrollo deportivo, supone un estímulo para el fomento del deporte base en virtud de las exigencias técnicas y científicas de su preparación, y cumple una función representativa y de reputación general del deporte español, específicamente en las competiciones deportivas internacionales".* Dado que conforme al artículo 14.a) de la Ley 39/2022 incumbe al CSD fijar los objetivos y criterios de la política deportiva de la Administración General del Estado, así como los de representación y participación internacionales, el CSD puede, en la situación excepcional en que se encuentra la RFEF por las circunstancias descritas en el escrito de consulta, establecer criterios en relación con la representación de España en los eventos internacionales de continua referencia -que incumben además al deporte de alto nivel- y articular mecanismos para supervisar su efectiva aplicación y

el correcto funcionamiento de la RFEF, en la medida en que se ven afectados aspectos considerados de interés general para el Estado.

En cuanto a los límites de dicha actuación, considera este Centro Directivo que debe tenerse presente la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones deportivas en general y de la RFEF en particular, cuya estructura interna y funcionamiento, a través de sus estatutos, se articula de acuerdo con principios democráticos y representativos (artículo 45.1 de la Ley 39/2022), lo que aconseja respetar al máximo, en la medida de lo posible, su libertad de autoorganización. Ello supone que las medidas que se adopten, siempre suficientemente motivadas y basadas en el interés general, habrán de ser –dada su excepcionalidad– proporcionadas, temporalmente limitadas, y revisables en función de la evolución del curso de los acontecimientos.

En particular, por lo que a la proporcionalidad se refiere, puede ser recomendable emplear los criterios propios del juicio o test que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha consagrado como método válido para resolver conflictos entre derechos, intereses o valores en concurrencia, y que implica un control de la adecuación o idoneidad de la medida (desde la perspectiva de la relación entre el medio empleado y el fin perseguido), un examen de la necesidad de la misma (descartando la existencia de alternativas menos gravosas) y un análisis de su proporcionalidad en sentido estricto atendidas sus consecuencias (valorando los intereses afectados en conflicto para poder determinar si las ventajas superan o al menos compensan los inconvenientes).

- V -

Las dos siguientes preguntas que se formulan en el escrito de consulta se refieren a la posible adopción de medidas por el CSD en los procesos electorales de la RFEF. En concreto, se consulta:

- si es posible la activación del artículo 12.5 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero, por la que se regulan los procesos electorales en las Federaciones deportivas españolas, para evitar que se ponga en riesgo el desarrollo ordinario de la actividad de la RFEF;

- y si, en caso afirmativo, la disposición final primera de la citada Orden permite, previo informe del TAD, y a través de una resolución de la presidencia del CSD, establecer un sistema de supervisión y autorización, con indicación de sus límites.

El artículo 12 de la Orden EFD/42/2024, de 25 de enero, establece lo siguiente en su apartado 5:

"5. Si por circunstancias o incidencias surgidas durante el proceso electoral la finalización del mismo se demorase en exceso, dificultando, comprometiendo o poniendo en riesgo el desarrollo ordinario de la actividad deportiva de la correspondiente federación deportiva española, su comisión gestora, con la supervisión y autorización del Consejo Superior de Deportes O.A., podrá adoptar las medidas imprescindibles para evitar dicha situación."

Por su parte, la disposición final primera de la Orden EFD/42/2024, bajo la rúbrica *"Habilitación normativa e interpretación"*, establece lo siguiente:

"1. Corresponde al Consejo Superior de Deportes O.A. la interpretación y desarrollo de la presente Orden, en aquello que sea necesario para su aplicación.

2. En todo caso, será preceptivo el informe del Tribunal Administrativo del Deporte".

Se trata, de nuevo, de dos manifestaciones concretas de la genérica función de supervisión basada en la relación de tutela que vincula a la Administración General del Estado (actuando a través del CSD) sobre sus agentes colaboradores. Interesa destacar, en este punto, que existen pronunciamientos judiciales que vinculan las actuaciones relacionadas con los procesos electorales de las Federaciones deportivas a las funciones de carácter público sujetas a la tutela de los poderes públicos.

Así, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2009, recurso 6/2007 (RJCA 2009\298) –y, en el mismo sentido, sentencias de 23 de julio de 2009 (RJCA 2009, 584) y de 1 de octubre de 2009 (RJCA 2009\784)–, ha considerado que las funciones públicas de carácter administrativo que ejercen las Federaciones deportivas avalan las diferentes reglas de tutela y control que la Administración General del Estado puede ejercitar sobre las mismas y que la regulación de sus procesos electorales se fundamenta en el control del Estado subyacente al ejercicio de funciones públicas delegadas:

"En este marco, el art. 31-6 de la Ley 10/1990 habilita para el desarrollo normativo en lo concerniente a los criterios establecidos para los estatutos, composición, funciones y duración del mandato de los órganos de gobierno y representación, así como la organización complementaria de las Federaciones deportivas españolas, aspectos en los que claramente incide la OM aquí cuestionada al regular los procesos electorales.

Es el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo por parte de las federaciones deportivas lo que avala las diferentes reglas de tutela y control que la Administración del Estado puede ejercitar sobre las mismas y la propia Ley del Deporte remite al desarrollo reglamentario que se lleva a efecto mediante el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y cuya Disposición Final Primera autoriza al Ministro de Educación y Ciencia para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y aplicación del RD.

(...) Ha de recordarse que la primera OM que se dictó en uso de estas concretas habilitaciones es de 28-4-1992 sustituida por OM 11-4-1996, sustituida por la OM de 8-11-1999, sustituida por la ORDEN ECD/452/2004 de 12 de febrero, siendo esta el antecedente de la aquí recurrida.

Con anterioridad a la Ley del Deporte 10/1990 también se había regulado la materia electoral en las federaciones deportivas (la Orden de 2 de julio de 1984 por la que se dictan instrucciones para la elección de Plenos Federativos y Presidentes de las Federaciones deportivas españolas y para la renovación de los Estatutos; la Orden de 2 de julio de 1984 por la que se establecen los criterios para la constitución de los Plenos federativos de las Federaciones deportivas españolas, y la Orden de 9 de marzo de 1988 por la que se establecen instrucciones para la elección de Plenos federativos y Presidentes), por lo que la OM aquí cuestionada no constituye una novedad de la intervención reguladora con base al control del Estado subyacente al ejercicio de funciones públicas delegadas".

Pues bien, la eventual aplicación del artículo 12.5 de la citada Orden exigiría distinguir, a fecha de hoy, varias hipótesis:

1.- Supuesto en el que el único candidato que ha presentado los avales requeridos, si su candidatura se considera válida, llegue a ser proclamado presidente de la RFEF. En tal caso, esa persona asumiría la presidencia de la RFEF por el periodo de mandato que restaba por cumplir al anterior presidente, que dimitió antes de la expiración de su mandato. Aunque la RFEF solicitó en su día al CSD el adelanto de las elecciones a la Asamblea, a la Comisión Delegada y a la Presidencia de la RFEF para el periodo 2024-2028 al primer cuatrimestre de 2024, y obtuvo la correspondiente autorización del CSD, de proclamarse el nuevo presidente éste no estaría, en puridad, obligado a convocar dichas elecciones de forma inmediata (aunque ello resulte aconsejable por razones reputacionales de la RFEF), pues ocuparía su puesto de presidente en pleno derecho y no de forma interina.

Si el nuevo presidente proclamado no convocase elecciones de forma inmediata, se produciría la situación descrita en el escrito de consulta, en la que la representación de España en la organización de la Copa del Mundo 2030 de fútbol, en la Eurocopa 2024 de Fútbol y en los Juegos Olímpicos de Verano de 2024 recaería en una persona que se encuentra actualmente investigada en un proceso penal y sobre la que recae un procedimiento administrativo sancionador del TAD, con el riesgo –sin perjuicio, se insiste, de la presunción de inocencia– del posible perjuicio reputacional para el deporte español y para España.

Se plantea, en tal escenario, la posible activación del artículo 12.5 de la Orden citada. La aplicación del citado precepto encuentra el inconveniente de que en la hipótesis que se examina no estaríamos, en puridad, ante la actuación de una Comisión Gestora que pone en riesgo el desarrollo ordinario de la actividad de la RFEF por circunstancias o incidencias surgidas durante el proceso electoral que determinan que su finalización se demore en exceso. Distintamente, se estaría retrasando la convocatoria de las elecciones en el cuatrimestre *"comprometido"* por la RFEF –y autorizado por el CSD–, por la actuación omisiva del nuevo Presidente.

En este escenario, si bien la aplicación del artículo 12.5 de la Orden EFD/42/2024 encuentra los aludidos obstáculos, de apreciarse que esta situación es contraria al interés general del Estado cabría plantear, al amparo del artículo 1.2 de la Ley 39/2022, la aprobación de medidas de supervisión sobre la RFEF tendentes a conseguir la inmediata convocatoria de elecciones para el mandato 2024-2028, con pleno respeto al funcionamiento democrático al que legalmente está sujeta dicha Federación.

2.- En una segunda hipótesis, el único candidato a la presidencia de la RFEF sería proclamado presidente y convocaría inmediatamente elecciones a la Asamblea, a la Comisión Delegada y a la Presidencia de la RFEF para el periodo 2024-2028. Ello determinaría la constitución de una nueva Comisión Gestora (artículo 12 de la Orden EFD/42/2024), cuya presidencia asumiría también el nuevo presidente de la RFEF (artículo 12.2.c) de la citada Orden), que se encuentra incurso, como se ha indicado, en un proceso penal y en un procedimiento administrativo sancionador. En este supuesto no se demoraría o dificultaría, en puridad, el proceso electoral por circunstancias o incidencias surgidas durante el mismo, pero sí podría demorarse su finalización en función de la fecha en que el Presidente de la RFEF fijara la celebración de esas elecciones al tiempo de convocarlas, atendida la imposibilidad de que tuvieran lugar en las épocas indicadas en el escrito de consulta. A ello se añade que en el proceso electoral intervendría, como presidente de la Comisión Gestora, una persona investigada en una causa penal y objeto de un expediente sancionador en curso.

El artículo 12.5 de la Orden EFD/42/2024 permite a la Comisión Gestora adoptar, con la supervisión y autorización del CSD, las medidas imprescindibles para evitar perjuicios en *"el desarrollo ordinario de la actividad deportiva de la correspondiente federación".* De donde se desprende que existe aún mayor justificación para que, si el retraso en la finalización del período electoral puede dificultar, comprometer o poner en riesgo el desarrollo *"extraordinario"* de su actividad (como puede ser, en el caso de la RFEF, la presentación de la candidatura y organización conjunta de la Copa del Mundo 2030 de Fútbol y la participación del equipo masculino de fútbol en la Eurocopa 2024 y de los equipos femenino y masculino en los Juegos Olímpicos de Verano de 2024), el CSD intervenga igualmente para supervisar y autorizar su actuación, teniendo en cuenta además que, precisamente en ese ámbito "extraordinario", las facultades de la Comisión Gestora están limitadas.

Efectivamente, las comisiones gestoras se configuran como órganos con una clara vocación de interinidad, cuya actuación se circunscribe a asuntos ordinarios de trámite. Así lo ha declarado el TAD en sus informes de 6 de marzo de 2024 (expediente 34/2024, sobre el reglamento electoral de la RFEF) y en el acuerdo de incoación de 15 de abril de 2024 (expediente 71/2024). Y así se desprende con claridad del artículo 12.4 de la Orden EFD/42/2024, a cuyo tenor:

"Las comisiones gestoras serán el órgano encargado de administrar y gestionar la federación durante el proceso electoral. En tal sentido, solo podrán realizar los actos imprescindibles y de trámite a tal efecto, sin que, en ningún caso puedan realizar actos que directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, induzcan o condicionen el sentido del voto de los electores, y deberán observar los principios de objetividad, transparencia del proceso electoral e igualdad entre los actores electorales. Estas previsiones serán aplicables a la actividad desarrollada por el personal de la federación y por los restantes órganos federativos durante el proceso electoral".

Así las cosas, en tanto los eventos deportivos internacionales de continua referencia exceden de la gestión ordinaria (*"actos imprescindibles y de trámite"*) que puede asumir una Comisión Gestora durante el proceso electoral, el CSD, en la hipótesis descrita, podría supervisar y autorizar tanto la actuación ordinaria de la Comisión Gestora como, más justificadamente aún, esa actuación extraordinaria.

En cuanto a la manera de hacerlo, la habilitación normativa expresa contenida en la disposición final primera de dicha Orden permitiría articular las medidas de supervisión y autorización a través de una resolución de la presidencia del CSD, previo informe del TAD, sin que fuera necesaria la aprobación de una norma jurídica de rango superior.

3.- La última hipótesis que, sin ánimo de exhaustividad, cabe considerar, sería aquella en la que se acuerde la suspensión del nuevo presidente en el seno del procedimiento disciplinario que se encuentra en tramitación por la presunta comisión de una infracción muy grave (la prevista en el artículo 76.2 a) de la Ley 10/1990: *"el incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como de los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias"*).

Pues bien, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley 39/2022:

"2. Además, el Consejo Superior de Deportes podrá adoptar las siguientes medidas frente a las federaciones deportivas españolas:

(...)

c) Sin perjuicio de las situaciones descritas en el artículo 60.6, suspender motivadamente, de forma cautelar, a la presidencia o a los demás miembros de los órganos directivos, cuando se incoe contra estas personas expediente sancionador como consecuencia de presuntas infracciones calificadas como muy graves".

Por lo tanto, al amparo del precepto citado el propio CSD podría acordar la suspensión del nuevo presidente electo, bien "ad cautelam", para el caso en que fuera proclamado como tal, o bien una vez que lo hubiese sido ya.

Si la suspensión se produjera siendo ya presidente podrían darse dos posibles situaciones. Por una parte, la suspensión podría afectarle sin que hubiera convocado todavía elecciones, pero sí nombrado ya a su Junta Directiva, supuesto este en el que cabe entender que podría ser sustituido por su Vicepresidente (en aplicación del artículo 31.7 de los Estatutos), dándose entonces *mutatis mutandis* una situación similar a la de la primera hipótesis considerada.

Por otro lado, podría darse el caso de que sí hubiese convocado elecciones antes de ser suspendido. En este supuesto habría de constituirse una nueva Comisión Gestora y las posibilidades de actuación serían las mismas que se han considerado ya al analizar la segunda de las hipótesis planteadas.

Finalmente, una suspensión acordada *"ad cautelam"* por el CSD generaría el escenario más incierto de todos los posibles dado que no llegaría a haber Presidente pero tampoco Vicepresidente que le sustituyera, siendo dudoso además que pudiera seguir actuando la Comisión Gestora actual (ha de recordarse además que sus miembros podrían ser también suspendidos si así lo decidiese el CSD, en la medida en que el procedimiento disciplinario tramitado por el TAD se dirige igualmente contra ellos) y también que procediera la constitución de una nueva Comisión. A ello cabe añadir que la adopción de esa medida tendría que estar especialmente motivada, por varios motivos:

- Porque sería la propia actuación de la Administración (mediante la suspensión acordada por el CSD), la que provocaría la situación de interinidad que exige la constitución de una Comisión Gestora y determina, a su vez, la asunción de funciones de supervisión y autorización por parte del CSD.

- Porque se acordaría la suspensión del nuevo presidente no por hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones como presidente, sino con su actuación previa como miembro de la anterior Comisión Gestora.

- Porque se acordaría su suspensión cautelarmente, inhabilitando provisionalmente al afectado en previsión de que finalmente recaiga resolución sancionadora, lo que puede o no ocurrir. Debe, por ello, ponderarse la procedencia de adoptar la medida cautelar, a la vista de los concretos intereses en juego e intentando evitar la causación de perjuicios de difícil o imposible reparación.

- VI -

Resta examinar si, conforme a la quinta y última de las cuestiones que plantea el escrito de consulta, la resolución que en su caso adoptase la presidencia del CSD al amparo de la disposición final primera de la Orden EFD/42/2024 podría establecer un único sistema de representación, supervisión y autorización para salvaguardar el desarrollo ordinario de la actividad de la RFEF y el interés general del Estado.

En principio, parece que los conceptos de *"supervisión"* al amparo del artículo 12.5 de la Orden EFD/42/2024 –que se circunscribe a la situación de proceso electoral de las federaciones deportivas– y de *"representación",* al amparo del artículo 1.2 de la Ley 39/2022, que se vincula a la salvaguarda del interés general del Estado, responden a supuestos distintos, sin que el artículo 12.5 de la Orden se refiera a la *"representación"*, sino tan solo a la autorización y supervisión. Siendo una norma de carácter excepcional, no resulta admisible su aplicación extensiva (artículo 4.2 del Código Civil).

No parece por ello posible que una resolución de la presidencia del CSD, emitida con base en la disposición final primera de la citada Orden, se pronuncie sobre medidas de *"representación"*.

En consideración a lo expuesto, la Abogacía General del Estado formula las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- Las Federaciones deportivas son entidades de naturaleza jurídica privada que, por disposición de la ley, ejercen determinadas funciones públicas por delegación, actuando en tales casos como agentes colaboradores de la Administración Pública, circunstancia que justifica una relación de tutela de los poderes públicos sobre ellas.

Segunda.- La función de tutela que la Administración General del Estado ejerce, a través del Consejo Superior de Deportes, sobre las Federaciones deportivas españolas en general, y sobre la RFEF en particular, conlleva un correlativo control de la Administración sobre las funciones de carácter administrativo que las federaciones ejercen por delegación suya.

Tercera.- Incumbe al Consejo Superior de Deportes valorar y, en su caso, justificar motivadamente la efectiva repercusión de las singulares circunstancias que afectan a la RFEF en la imagen institucional y reputacional del deporte español y de España como país y, por ende, su incidencia negativa en el interés general que la Administración General del Estado está llamada a tutelar, conforme al artículo 1.2 de la Ley 39/2022, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico III del presente informe.

Cuarta.- En una situación excepcional de la RFEF como la que se describe en el escrito de consulta, con base en el artículo 14.x) de la Ley 39/2022, en relación con el artículo 1.2 de dicho texto legal, el Consejo Superior de Deportes podría establecer criterios referidos a la representación de España en eventos internacionales de singular relevancia como son la presentación de la candidatura conjunta y organización de la Copa del Mundo 2030 de Fútbol y la participación del equipo masculino de fútbol en la Eurocopa 2024 y de los equipos masculino y femenino en los Juegos Olímpicos de Verano 2024, y mecanismos para supervisar su efectiva aplicación y el correcto funcionamiento de la RFEF, en la medida en que se ven afectados aspectos considerados de interés general para el Estado.

Dada la naturaleza jurídico-privada de la RFEF, cuya estructura interna y funcionamiento se articulan de acuerdo con principios democráticos y representativos, las medidas que el Consejo Superior de Deportes adopte a tal efecto deberían, en la medida de lo posible, respetar la libertad de autoorganización de dicha Federación, y ser –dada su excepcionalidad–, proporcionadas (en el sentido de idóneas, necesarias y

proporcionales en sentido estricto), temporalmente limitadas, y revisables en función de la evolución del curso de los acontecimientos.

Quinta.- En cuanto a la posible aplicación del artículo 12.5 y de la disposición final primera de la Orden EFD/42/2024, a efectos de que el CSD pueda supervisar y autorizar las medidas imprescindibles que la Comisión Gestora de la RFEF pueda adoptar para evitar que se ponga en riesgo el desarrollo ordinario de la actividad de dicha Federación y, más justificadamente, el desarrollo de la actividad que pueda calificarse de *"extraordinaria"*, deberán tenerse en cuenta las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico V del presente informe.

Sexta.- No parece admisible que la resolución que en su caso adoptase la presidencia del Consejo Superior de Deportes al amparo de la disposición final primera de la Orden EFD/42/2024 pudiera establecer un único sistema de representación, supervisión y autorización para salvaguardar el desarrollo ordinario de la actividad de la RFEF durante el período electoral y el interés general del Estado.

3.24 REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE LA OEPM

Resumen: Aprobación de nuevos estatutos. Tramitación: consulta, audiencia e informes a recabar. Contenido material: refrendo, régimen especial de recursos, funciones de la presidencia y consejo rector según LRJSP o ley especial, funciones de la presidencia; vocales del consejo y su sustitución.

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado solicitud de informe procedente de la Directora de la Oficina Española de Patentes y Marcas, O.A., en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Oficina Española de Patentes y Marcas, O.A.[1]

Examinado el proyecto de Real Decreto remitido y la MAIN que lo acompaña, se tiene el honor de emitir el presente informe de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Tal y como detalla el oficio de consulta, el actual estatuto del Organismo Autónomo "Oficina Española de Patentes y Marcas" (en adelante, OEPM), aprobado por Real Decreto 1270/1997, de 24 de julio, lo fue hace más de 25 años y, sin perjuicio de reformas puntuales por medio de los Reales Decretos 397/2006 (arts.4 y 7.2), 316 y 903/2017 (arts.3 y 1, respectivamente), es lo cierto que no se ha adaptado plenamente a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en general, pero tampoco a otra normativa que al Organismo Autónomo afecta en particular, en materia, por ejemplo, de procedimiento administrativo (Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común –LPAC) o del sector de la actividad (propiedad Industrial) al que el mismo está llamado a desarrollar su actividad administrativa.

Se entiende, en consecuencia, que la petición de informe que se nos realiza persigue revisar la corrección de tales adaptaciones en derecho, y no tanto la oportunidad de la reforma que se pretende, o cómo la misma pretende articularse.

Tampoco se examinarán, por su carácter marcadamente técnico, y al nada indicarse en este sentido (artículo 5.1 del Real Decreto 649/2023, y el artículo 79.2 de la Ley 39/2015), las modificaciones que se introducen en el Real Decreto 316/2017.

[1] Informe emitido el 16 de mayo de 2024 por D. Oscar Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso, Abogado del Estado-Jefe en el Ministerio de Industria y Turismo.

A efectos formales, no obstante, respecto de esta última reforma cabe tabular correctamente la letra j) del modificado artículo 39.10 de dicho Real Decreto, y separar de ella el punto 11 del artículo 39, que también se modifica.

II

Detallado en la anterior consideración el marco en el que se desenvuelve la consulta que se nos plantea, lo primero que procede realizar es el examen del procedimiento de elaboración del Real Decreto por el que tales nuevos estatutos deben aprobarse, y para tal tramitación se deben seguir las pautas de elaboración de disposiciones reglamentarias del artículo 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno (LG), en particular las siguientes:

1.- El artículo 26.2 de la LG refiere las pautas y supuestos en los que debe realizarse una consulta pública previa a la elaboración en sí de la norma.

Tal consulta no resulta necesaria en lo que afecta al proyecto por el que se nos pide informe, en la medida en que se trata de una norma de organización de la Administración, en particular, de un Organismo Autónomo del Sector Público estatal.

De la MAIN remitida resulta, no obstante, que se ha conferido trámite de consulta pública por el mínimo de 15 días naturales que se prevén en dicho precepto, mediante publicación en la web del Ministerio de Industria y Turismo, del 12 al 26 de abril de 2024, sin que del mismo hayan resultado alegaciones de ningún tipo, sin perjuicio de lo cual, y a pesar de no ser necesario, cabría dar por cumplimentado el trámite.

2.- Del artículo 26.3 de la LG resulta necesaria la incorporación de un informe de oportunidad y de una memoria económica, constando entre lo remitido la pertinente Memoria de Análisis de Impacto Normativo, cuyo contenido abarca lo que el referido precepto indica, sin perjuicio de lo que posteriormente se refiere.

3.- En lo que afecta al trámite de audiencia, el artículo 26.6 de la LG lo exige en el caso de tratarse de derechos e intereses legítimos de las personas, por 15 días hábiles (de ordinario), si bien puede omitirse cuando se trate de normas que regulen "*los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas*", como sería el caso que nos ocupa.

Ello no obstante, la MAIN prevé que se conferirá, lo que no se considera contrario a derecho.

4.- El artículo 26.5 de la LG prevé una serie de informes a recabar, algunos preceptivos, y al respecto cabe indicar lo siguiente:

a) En lo relativo al informe de la Secretaría General Técnica, el mismo es preciso y preceptivo, de conformidad con dicho artículo, y se prevé recabar el de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Turismo.

De haber más de un Ministerio proponente del proyecto, debiera recabarse informe de la Secretaría General Técnica de cada uno de ellos, según dicho artículo 26.5 (párrafo cuarto), y de hecho la MAIN señala (pgs.7 y 13, puntos II.5 y IV.1) que el proyecto se propone por los Ministerios de (i) Industria y Turismo y (ii) para la Transformación Digital y de la Función Pública.

b) Se prevé recabar informe de los diferentes Ministerios y Organismos que integrarán vocales en el Consejo Rector de la OEPM, lo que por motivos de oportunidad puede resultar acertado.

c) Se prevé igualmente recabar informe de los departamentos encargados de (i) Hacienda, (ii) Función Pública y (iii) Política Territorial, en la medida en que los estatutos a aprobar afectan a la organización administrativa y, dadas las funciones de la OEPM, pueden afectar funciones ejecutivas de algunas Comunidades Autónomas, por lo que se considera procedente recabarlos.

5.- En lo que afecta al del Consejo de Estado, el artículo 26.7 de la LG remite a lo que se prevea conforme su Ley Orgánica, y toda vez que se trataría del desarrollo (mediante modificación) de las previsiones de la ley 17/1975, por un lado, y de la adaptación, en particular, a la Ley 40/2015, se entiende necesario, según lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, que emita dictamen la Comisión Permanente del supremo órgano consultivo del Gobierno.

También por cuanto la Disposición Final 1ª del proyecto modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, aprobado por el Real Decreto 316/2017, de 31 de marzo.

Y en general por cuanto indirectamente el Estatuto proyectado vendría a materializar la organización del Organismo Público encargado de dar cumplimiento principal a lo previsto en la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes; la Ley 20/2003, de 7 de julio, de Protección Jurídica del Diseño Industrial; la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas; la Ley 11/1988, de 3 de mayo, de Protección Jurídica de las topografías de los productos semiconductores; así como su normativa reglamentaria de desarrollo.

El desarrollo directo o indirecto de tales Leyes y Reales Decretos hace obligado, en consecuencia, recabar el referido dictamen.

6.- Los restantes trámites a realizar (art.26, puntos 8 a 10, de la LG) escapan al alcance de este informe, si bien la MAIN remitida refiere que se cumplimentarán.

III

En lo que afecta al contenido material de lo que informamos, además de tener que cumplimentarse los trámites anteriormente referidos, el artículo 93.1 de la LRJSP (que por economía damos por reproducido) establece los elementos mínimos que deben figurar en los estatutos, que en general cumple el proyecto que se nos somete a informe.

Sin perjuicio de lo anterior procede hacer a lo remitido las siguientes observaciones, aclaraciones y recomendaciones:

1.- A efectos formales, falta en la página 7 del proyecto el refrendo del Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes ya que, al tratarse de un Real Decreto co-propuesto por dos departamentos (art.93.2 LRJSP), es dicha autoridad quien debe suscribir el refrendo a la firma de S.M. El Rey Felipe VI.

2.- En el artículo 1.1, dada la volatilidad en las denominaciones de los Ministerios, cabría referir la adscripción de la OEPM al "*Departamento ministerial competente en materia de Industria*", o expresión equivalente.

El artículo 1.I de la Ley 17/1975 refiere "Ministerio de Industria", por lo que una expresión como la señalada resultaría ajustada a derecho.

3.- Como aclaración, que no objeción, conviene señalar que el proyecto resulta ajustado a derecho en su artículo 7, puntos 2 y 3, cuando refiere que cabe recurso de reposición o de alzada ante actos administrativos de los que luego conoce la jurisdicción civil.

En efecto, los actos de registro no dejan de ser, por esta particularidad de su impugnación jurisdiccional, actos propios de un registro público de carácter administrativo, y no actos que se supeditan directamente al orden civil.

Como tales actos administrativos, cabe impugnarlos previamente en la vía que les resulta propia, en este caso la administrativa de reposición si emanan del Director del Organismo Autónomo, al poner fin a la vía administrativa, o la de alzada, en el caso de emanar, por desconcentración, de otros órganos directivos del Organismo Autónomo, como contempla correctamente el proyecto remitido.

Más cuando la LPAC y la LRJSP suprimieron la reclamación previa a la vía jurisdiccional civil.

Por ello es correcta la dicción del precepto, en la medida en que se trata de actos administrativos aun cuando su impugnación jurisdiccional corresponda al orden civil, y más cuando el propio artículo 82.2 3ª de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, refiere la competencia de las Audiencias Provinciales para conocer de "resoluciones que agoten la vía administrativa dictadas en materia de propiedad industrial por la Oficina Española de Patentes y Marcas", lo que en suma exige actos administrativos impugnables en el sentido que marca la LPAC.

4.- El tratamiento que en el proyecto se realiza respecto de la Presidencia y el Consejo Rector del Organismo Autónomo merece cierta reflexión, lo que en las siguientes líneas se acomete.

4.1.- Como cambio respecto del actual Real Decreto 1270/1997, se prevé en el proyecto una notoria potenciación de las funciones del Presidente del Organismo Autónomo, en detrimento de las del Consejo Rector, cuyas funciones en el artículo 10 del proyecto se reconducen a una suerte de asesoramiento, en abstracto, al Presidente.

No se aprecia, sin embargo, falta de razón en tal cambio, en la medida en que la Disposición Adicional 13ª de la Ley 17/2001 vino a suprimir la figura del Consejo Rector y a potenciar las funciones del Presidente del Organismo Autónomo, dotando de nueva redacción a los artículos 3 y 4 de la Ley 17/1975, de la que desaparece dicho órgano colegiado.

Ello no obstante, el artículo 5 del Real Decreto 1270/1997, actuales estatutos de la OEPM, no se hizo eco del cambio legal, que evidentemente se impone (y se impuso en su día) por jerarquía normativa.

4.2.- A pesar de lo hasta ahora indicado, es lo cierto que el artículo 90.1 de la LRJSP establece respecto de los máximos órganos de gobierno de Organismos Públicos las siguientes reglas:

"1. Los organismos públicos se estructuran en los órganos de gobierno, y ejecutivos que se determinen en su respectivo Estatuto.

Los máximos órganos de gobierno son el Presidente y el Consejo Rector. El estatuto puede, no obstante, prever otros órganos de gobierno con atribuciones distintas.

La dirección del organismo público debe establecer un modelo de control orientado a conseguir una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos."

Debe significarse que en el contenido mínimo que establece el artículo 91.2 de la LRJSP para la Ley de creación de Organismos Públicos no se incluye la determinación de los órganos de gobierno de los mismos, lo que, en consecuencia, parece ser cuestión cuya definición se deja a los Estatutos más que a la Ley en los Organismos que se creen a partir de la entrada en vigor de la LRJSP.

Por el contrario, la nueva redacción que se dio a los artículos 3 y 4 de la Ley 17/1975 por la Disposición Adicional 13ª de la Ley 17/2001, de Marcas, hizo desaparecer, literalmente, la figura del Consejo Rector.

Acudiendo a una interpretación teleológica, la Ley 17/2001 en su Exposición de Motivos no mencionó el cambio que operaba en los órganos de la OEPM en la Disposición Adicional 13ª, lo que impide conocer de primera mano cuál fue el sentido de esta reforma o su alcance.

Sin embargo, el proyecto que ahora se nos somete a informe señala en su parte expositiva que "*... a nivel orgánico se regula la figura de la Presidencia como máximo órgano de gobierno del organismo, hasta ahora contemplada únicamente en la Ley 17/1975, de 2 de mayo. Se introduce también la figura del Consejo Rector, como nuevo órgano de gobierno del organismo de carácter necesario de conformidad con la Ley 40/2015, de 1 de octubre*".

Se reconoce, en consecuencia, la desaparición de hecho del Consejo con la reforma de 2001, y se califica el que ahora se regula como "nuevo órgano", cuya inclusión provendría de la referencia que hace al mismo el artículo 90.1 de la LRJSP, la que a juicio de la unidad proponente hace el órgano "necesario".

Conviene al efecto señalar que la LRJSP es aplicable en cuanto al contenido mínimo de la Ley de creación de un Organismo Público (art.91.2 de la LRJSP) sólo a aquellos que se creen con posterioridad a su entrada en vigor, y por otro lado -y con esta misma salvedad (entrada en vigor)- los estatutos pueden "*prever otros órganos de gobierno con atribuciones distintas*", si bien "*La dirección del organismo público debe establecer un modelo de control orientado a conseguir una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos*".

Ello no impide, sin embargo, entender que la adaptación que ordena la Disposición Adicional 4ª de la LRJSP impone un cierto acomodo a lo que en ella se dispone con carácter general, y más cuando su texto articulado pueda suponer una derogación de leyes previas, como aquí sucedería, lo que implica un examen más detallado de la que aquí se examina.

4.3.- En lo que concierne al ahora resurgido como "necesario" Consejo Rector, cabe hacer las siguientes consideraciones, corolario de las antes expuestas:

a) La Ley 17/1975 en redacción dada en 2001 no prevé la existencia del Consejo, pero el artículo 90.1 de la LRJSP prevé en su primer inciso la existencia, como órganos de gobierno, de Presidente y Consejo Rector.

Ello, en principio, supone una derogación tácita de lo establecido en la Ley de 1975-2001, atendida la vocación unificadora de la LRJSP y, sobre todo, el mandato de adaptación que impone a los Organismos Públicos existentes, en las formas que prevé su artículo 84, al momento de su entrada en vigor, entre los que se incluye el Organismo Autónomo OEPM (Disposición Adicional 4ª).

b) Sin embargo, el artículo 91.2 de la LRJSP no impone que sea la ley de creación de futuros Organismos Públicos la que establezca estos máximos órganos de gobierno,

lo que conecta, por su parte, con la regla del artículo 90.1, segundo párrafo, segundo inciso, relativa a que los estatutos pueden prever otros órganos diferentes.

Es decir, que si bien hay una derogación tácita de la estructura de la Ley de 1975/2001 por lo dispuesto en el artículo 90.1, primer inciso, y por cuanto la LRJP en su artículo 91.2 no exige que la Ley de creación establezca los órganos de gobierno, del segundo inciso del artículo 90.1 se colige que la cuestión del establecimiento de estos órganos, más allá de la derogación de leyes preexistentes, es cuestión cuya regulación se deja a los estatutos de cada Organismo Público.

O lo que es lo mismo, la LRJSP derogó en este aspecto la Ley 17/1975 pero, de cara a su adaptación a la misma, por vía estatutaria se puede, con la pertinente justificación y tramitación, volver al esquema que la propia ley de 2001 estableció (Presidencia sin Consejo), o al que se entienda en lo futuro pertinente (p.ej.: (i) Presidencia con Consejo al modo de 1997; (ii) al modo que presenta el proyecto que informamos –Presidencia con funciones potenciadas y Consejo meramente asesor; (iii) Presidencia sin Consejo, como en 2001; o (iv) Presidencia integrada en un Consejo, como mera presidencia de un órgano colegiado).

c) Cierto es que el dictamen de la Abogada General del Estado de referencia A.E. POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA 2/21 (R-623/2021), de 26 de julio, indica, sensu contrario, que la previsión de adaptación de la Disposición Adicional 4ª de la LRJSP es particularmente aplicable a los Organismos Públicos acogidos a los tipos previstos en el artículo 84.1 de dicho texto legal, entre los que con claridad se incluyen a los Organismos Autónomos, y que la OEPM es claramente un Organismo Autónomo, desde 1975, y más aún desde su reforma por la Ley de Industria 21/1992.

Ello obligaría, en principio, a hacer traslación de lo que refieren las normas de la LRJSP a este Organismo Autónomo, preexistente y obligado a adaptarse, como se ha indicado.

Pero no resulta menos cierto que la mención a la exigencia de que exista un Consejo Rector se predica de la norma que el 90.1 establece, en la que, a renglón seguido, se permite que los propios estatutos (norma de rango menor a la Ley) puedan prever otros órganos de gobierno diferentes. O lo que es lo mismo, por vía estatutaria, por Real Decreto, la propia LRJSP permite que pueda cambiarse la existencia del tándem Presidente-Consejo Rector que en principio impone.

De ello, a juicio de quien suscribe, cabe colegir que si bien la LRJSP derogó en este aspecto a la Ley 17/1975 (con el matiz de dejarlo pendiente de adaptación en los términos de la Disposición Adicional 4ª), la "resucitación" del Consejo Rector no es obligada o "necesaria", en la medida en que la propia LRJSP lo permite, y en tanto en cuanto se tramite un estatuto de adaptación que justifique debidamente los órganos de dirección que deban establecerse.

d) No obstante lo anterior, la regla del tercer párrafo del artículo 90.1, en el que se indica que "*La dirección del organismo público debe establecer un modelo de control orientado a conseguir una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos*", podría dar a entender que se precisa de un órgano colegiado para ejercer este control, más ello no parece ser el caso en la medida en que:

1- La regla antes transcrita se orienta a la dirección de cada organismo, no a sus órganos de gobierno.

2- El control previsto en la LRJSP se plasma en lo esencial, entre otros preceptos, en el artículo 85, y ni el plan de actuación, ni el control a través del departamento de adscripción, ni los controles a que se refiere la Ley 47/2003, General Presupuestaria, ni la supervisión a través de la IGAE exigen que tal control se realice a través de un órgano colegiado denominado consejo rector.

4.4.- Aclarado lo anterior, y entrando en el proyecto sometido a informe, el mismo respeta las funciones que se otorgan al Presidente del Organismo Autónomo en el artículo 4 de la Ley 17/1975, si bien añade la de presidencia de un consejo rector (art.9.2 b) del proyecto) que la Ley de 1975 no contempla, la de "*Conocer el funcionamiento de la OEPM, por medio de los informes que periódicamente rinda la persona titular de la Dirección*" (letra f) del mismo artículo) y la de "*Ser informado de la memoria anual de actividades de la OEPM*" (letra e) del mismo artículo del proyecto).

Esta última función contraría lo previsto en la ley de 1975, cuyo artículo 4.2 e) prevé que sea el Presidente quien apruebe la memoria, y no ser meramente informado de la misma, lo que debiera corregirse en el caso de que -por lo que se ha indicado anteriormente- el nuevo Estatuto desee volver sin modificación al esquema de la Ley de 1975 (redacción de 2001).

En lo que afecta a los otros dos cambios, nada se objeta al artículo 9.2 b) y f) del proyecto si, como se indica, lo que se quiere es dotar a la Presidencia de facultades similares a las de 2001.

5.- Razonado lo precedente, resulta necesario, sin embargo, que la MAIN justifique adecuadamente la necesidad del órgano que pretende crearse, más allá de las consideraciones anteriores.

Examinadas, en efecto, las funciones que van a conferirse al nuevo Consejo Rector, claramente disminuidas respecto de lo que en su día se previó en el Real Decreto 1270/97, en atención a lo que desde la reforma en 2001 de la Ley 17/75 se impuso, se entiende necesaria una justificación reforzada en la MAIN de la necesidad del nuevo órgano colegiado y de sus funciones, dado que, en suma, el artículo 90.1 LRJSP da libertad a que los estatutos lo creen o no lo contemplen.

La MAIN remitida debe reforzar este aspecto, en la medida en que sólo indica al respecto que "*... destacan la necesidad de establecer un Consejo Rector, aclarar la estructura básica de la Oficina y, en consecuencia, de sus órganos de gobierno y ejecutivos o regular la figura del Presidente*", o que "*El artículo 6 detalla la estructura orgánica de la OEPM, estableciéndose dos órganos de gobierno: la Presidencia (prevista en la Ley 17/1975, de 2 de mayo) y el Consejo Rector (de nueva creación para adecuarse así a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)*", sin justificar en modo alguno ni la composición ni, sobre todo, las escasas funciones del mismo o la menor trascendencia de las que se le confieren (por comparación en ambos casos con la redacción del estatuto de 1997).

6.- En el artículo 10.3 c) ii) del proyecto, al referirse las vocalías en función del nombre de los Ministerios actuales se incurre en la posible incertidumbre en caso de designación futura que se ha indicado en el punto 2 precedente respecto de la adscripción del propio Organismo Autónomo.

Cabe plantearse, en consecuencia, la designación de vocalías en atención a las funciones que quieran integrarse en el consejo, independientemente de la denominación

de cada departamento en cada momento (v.gr, el departamento competente en materia de asuntos de agricultura, de ciencia, etc.).

7.- En el artículo 10.5 se establece, para los vocales del Consejo Rector, una regla de suplencia ambigua cuando refiere que "*Los demás miembros del Consejo Rector podrán ser suplidos por la persona que legalmente corresponda, así como delegar la asistencia a las reuniones*".

La redacción del proyecto en este punto puede generar fricciones interpretativas, en la medida en que el artículo 10.7 del proyecto remite supletoriamente a los artículos 15 a 19 de la LRJSP "in toto", y el artículo 19.3, tercer párrafo, de la LRJSP, establece, en cuanto a suplencias de los vocales de órganos colegiados en la Administración general del Estado, que "*En casos de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, los miembros titulares del órgano colegiado serán sustituidos por sus suplentes, si los hubiera*".

En suma, el "que legalmente corresponda" puede entenderse como la regla de suplencia que para cada subdirector vocal se establezca en los Reales Decretos de estructura de los Ministerios a los que pertenezcan, de haber regla de suplencia en ellos y para ellos; o como remisión al artículo 19.3 de la LRJSP que, en la medida en que el estatuto no prevé suplentes, devendría inaplicable.

Se recomienda por ello, bien definir la regla que se establezca, bien señalar en el estatuto los suplentes y el modo de designarlos, bien hacer, al modo de lo previsto en el art.5.5 del actual estatuto (Real Decreto 1270/1997), una regla de posible delegación de asistencia en, por ejemplo, subdirectores adjuntos o asimilados a subdirector de la unidad del designado.

8.- En el artículo 18.1 del proyecto cabe referir los artículos 123 y siguientes del Real Decreto-Ley 6/2023, que son los que en la actualidad regulan la figura del directivo público profesional.

9.- En el artículo 20.3 del proyecto cabe igualmente referir que el titular de la Dirección del Organismo Autónomo es el órgano de contratación del mismo, conforme a los artículos 11.1 del propio proyecto, 100.2 de la LRJSP y 323.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Es todo lo que se tiene el honor de informar, sin perjuicio de lo cual V.S. acordará lo que mejor proceda.

4.24 EXAMEN DE LA POSIBLE CONSIDERACIÓN COMO AYUDA DE ESTADO DE LA FINANCIACIÓN, CON EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, DE PROYECTOS PORTUARIOS DESTINADOS A LA EÓLICA MARINA

Resumen: Consulta sobre la posible consideración como ayuda de Estado de la financiación para la ejecución de proyectos portuarios destinados a la eólica marina incluidos en la inversión 3 de la componente 31 (C31.I3) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Concepto de ayuda de Estado del art. 107.1 del TFUE y examen de sus requisitos. Se concluye que, al no concurrir todos los supuestos exigidos cumulativamente, no existiría una ayuda de Estado.

Examinado, al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, su borrador de informe sobre la posible consideración como ayuda de Estado de la financiación para la ejecución de proyectos portuarios destinados a la eólica marina incluidos en la inversión 3 de la componente 31 (C31.I3) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Abogacía General del Estado emite informe en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

1º) Con fecha de 26 de abril de 2024 el Presidente del Ente Público Puertos del Estado solicitó informe a la Abogacía del Estado en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sobre la siguiente cuestión:

"El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), tiene por objeto mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y que estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de la doble transición ecológica y digital. En este sentido, el MRR constituye el eje central de las medidas extraordinarias de recuperación de la UE, defendiendo los objetivos y las modalidades de financiación de la Unión en el marco de los fondos europeos «Next Generation EU».

En aplicación del MRR, el Gobierno de España aprobó el 27 de abril de 2021, por Acuerdo de Consejo de Ministros, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (en adelante PRTR), aprobado por la Comisión Europea el 6 de julio de

2021. Este Plan permite llevar a cabo reformas estructurales en los próximos años mediante cambios regulatorios e inversiones, y, por lo tanto, generar un cambio del modelo productivo para la recuperación de la economía y una transformación hacia una estructura más resiliente e inclusiva, de especial relevancia para el interés público, social y económico.

El PRTR se estructura en cuatro ejes transversales que incluyen un total de diez políticas palanca que van a incidir directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación del tejido económico y social. Uno de los cuatro ejes transversales del Plan está dedicado a la Transición Ecológica, reflejando así la apuesta de España por alcanzar una economía neutra en carbono, impulsando la «descarbonización», invirtiendo en tecnologías verdes y sostenibles, para avanzar desde un sistema dependiente de las energías fósiles hasta un sistema energético cien por cien renovable.

El 6 de junio de 2023, España presentó a la Comisión una Adenda al PRTR que incluía un capítulo de REPowerEU de conformidad con el artículo 21 quater del Reglamento (UE) 2021/241. Dentro de dicho documento se incluye la inversión 3 de la componente 31 (C31.I3), la cual contempla el fomento de proyectos de «Ayudas e inversión en cadena de valor de renovables y almacenamiento», siendo el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), perteneciente a MITERD, la entidad ejecutora del proyecto donde se enmarca esta línea de ayudas, dotada de un presupuesto total de 1.000 M€.

Los puertos españoles son fundamentales para el desarrollo de las renovables marinas, como grandes áreas de montaje tanto para el desarrollo de proyectos renovables marinos en España como para los mercados internacionales, así como parte vital de la cadena de suministro y hub logístico. Por esta razón, IDAE ha considerado destinar una partida (a día de hoy estimada en 162 M€, pendiente esta cantidad de confirmarse de forme definitiva) para atender las necesidades de inversión pública en infraestructura portuaria destinada a dar servicio a la eólica marina. Se trata de inversiones que ejecutarían las Autoridades Portuarias consistentes en muelles públicos abiertos al uso general, así como los rellenos asociados en su trasdós para la generación de explanadas. Las superficies situadas en la trasera de estos muelles serán posteriormente otorgadas en concesión (previsiblemente no las líneas de atraque) a operadores, mediante expedientes en régimen de concurrencia competitiva para el desarrollo de las actividades de montaje, almacenamiento y expedición de piezas ligadas a la eólica marina.

La ejecución de estas actividades requiere de unas características técnicas que pueden ser atendidas por un número limitado de puertos, referidas fundamentalmente a la disponibilidad o capacidad de generación a muy corto plazo de la infraestructura necesaria, consistente a grandes rasgos en grandes explanadas de operación para fabricar o montar piezas de un gran tamaño, con acceso directo a muelles de carga con calados suficientes.

A los efectos de continuar con la tramitación administrativa de esta iniciativa, desde IDAE se nos pide aclarar el régimen aplicable a estas ayudas para poder elaborar y tramitar las bases reguladoras y convocatorias correspondientes. En particular, se nos pide aclarar si estas ayudas constituyen o no una ayuda de Estado de acuerdo con el marco normativo comunitario vigente, aspecto sobre el cual se solicita informe a esa Abogacía del Estado, a los efectos de trasladar posteriormente su contenido a IDAE.

A este respecto, a modo de antecedente, en el análisis que se hizo de las ayudas directas a la inversión pública de Autoridades Portuarias en materia ferroviaria y de sostenibilidad, incluido en el PRTR dentro de la Componente C6.I3 que gestiona el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, éstas no se consideraron ayuda de Estado.

En paralelo, se viene trabajando con IDAE en el procedimiento de selección de los proyectos. En particular, cabe la opción de articularlo a través de una convocatoria de IDAE o bien mediante un Real Decreto de bases de concesión directa de ayuda a Puertos del Estado y Autoridades Portuarias. En cualquiera de las fórmulas se definirán unos criterios de selección de proyectos y se establecerá un procedimiento abierto a todas las Autoridades Portuarias. En el caso de la concesión directa de la ayuda al Sistema Portuario, dicho procedimiento se articularía a través del acuerdo del Plan de Empresa 2025 y no mediante convocatoria, de igual forma a como se ha procedido en el caso de las ayudas directas de la Componente C6.I3 a la que se ha hecho referencia anteriormente.

Finalmente, a la vista del antecedente que tenemos en la Componente C6.I3 y teniendo en cuenta que en todo caso el procedimiento que se diseñe para el otorgamiento de estas ayudas será abierto a todas las Autoridades Portuarias, sobre la base de criterios de selección objetivos y ajustados a la finalidad y requisitos de la Componente C31.I3, cabe suponer que estas ayudas para el desarrollo de infraestructura portuaria destinada al despliegue de la cadena de valor de la eólica marina tampoco serán constitutivas de ayuda de estado. No obstante, dado que ha sido otra entidad, no perteneciente a nuestro Ministerio, la que ha solicitado un pronunciamiento específico al respecto, considero necesario recabar el criterio de esa Abogacía del Estado".

2º) El 11 de julio de 2024 la Abogacía del Estado en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible elevó consulta a este Centro Directivo sobre la referida cuestión, adjuntando su correspondiente borrador de informe en el que, previas las consideraciones jurídicas que estima pertinentes, formula la siguiente conclusión:

"La concesión de ayudas a las Autoridades Portuarias por parte del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía para atender las necesidades de inversión pública en infraestructura portuaria destinada a dar servicio a la eólica marina, incluidos en la inversión 3 de la componente C31.I3 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, no confiere a esos organismos una ventaja económica en el sentido previsto en el apartado 1, de artículo 107, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Ahora bien, para que ello sea así, será preciso garantizar en el otorgamiento de esas ayudas que los operadores económicos a los que se confiera la explotación de las nuevas infraestructuras en régimen de concesión asumen un compromiso económico de inversión en las nuevas infraestructuras comparable al de las Autoridades Portuarias".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

Se formula consulta sobre la posible consideración como ayuda de Estado, a los efectos del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), de la financiación prevista para la ejecución de proyectos portuarios destinados a la

eólica marina incluidos en la inversión 3 de la componente 31 (C31.I3) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR).

De la consulta del Presidente de Puertos del Estado y de la documentación que se acompaña a la misma (Informe para la justificación de ausencia de condición de ayuda de Estado en el caso de las subvenciones del PRTR C31.I3) se desprende que la actuación objeto de informe es la inversión C31.I3, incluida en una nueva componente C31 (denominada *"REPowerEU"*) de la adenda al PRTR presentada a la Comisión Europea por el Reino de España en el mes de junio de 2023, y que dicha inversión, en consonancia con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), con la Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España y con el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento (PERTE ERHA), contempla apoyos a través de subvenciones a fondo perdido para adaptaciones de infraestructura básica portuaria.

Según se indica en el informe adjunto, en ejecución del PNIEC se contempla una estrategia dirigida a un desarrollo de la eólica marina en España que permita disponer a corto plazo de una potencia instalada de entre 1-3 GW antes de 2030, para lo que puede ser necesario instalar del orden de 200 aerogeneradores marinos antes de esa fecha. Actualmente no existen parques instalados en nuestras costas a este fin, sino tan solo algunas unidades singulares, a modo de prototipos experimentales. Por las características de la plataforma continental en España, donde a escasa distancia de la costa se alcanzan ya profundidades relevantes, para el desarrollo de parques se descarta la utilización de tecnología de cimentación fija, por lo que las unidades deberán ser de tecnología flotante. Estas estructuras flotantes son de gran dimensión y requieren cimentaciones de gran tamaño. La altura del aerogenerador puede superar los 150 metros, a lo que hay que añadir la longitud de palas, y la estructura flotante puede ocupar una superficie de 1 hectárea (100 x 100 m). Dado el tamaño y peso de los componentes de las turbinas eólicas marinas, su montaje y transporte y, en muchos casos, la propia fabricación, sólo puedan llevarse a cabo en puertos, que además han de ofrecer condiciones adecuadas de línea de atraque y superficie de explanadas para el acceso de embarcaciones de grandes capacidades y de buques especializados, zonas de operación y superficies de fabricación y almacenaje.

En este contexto, el escrito de consulta indica que los fondos del PRTR financiarían inversiones que ejecutarían las Autoridades Portuarias, consistentes en muelles públicos abiertos al uso general y rellenos asociados en su trasdós para la generación de explanadas. Las superficies situadas en la trasera de estos muelles se otorgarán posteriormente en concesión a operadores privados, mediante expedientes en régimen de concurrencia competitiva, para el desarrollo de las actividades de montaje, almacenamiento y expedición de piezas ligadas a la eólica marina. En definitiva, la inversión 3 de la componente 31 (C31.I3) se destinaría a la financiación de infraestructuras construidas por las Autoridades Portuarias en los puertos, que sirvan de base física para la explotación de la eólica marina por operadores privados que obtengan sus correspondientes títulos concesionales en procedimientos sujetos a concurrencia.

La financiación a la que se refiere el informe se articularía a través de subvenciones a fondo perdido a favor de las Autoridades Portuarias, bien mediante una convocatoria del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) o bien mediante un Real Decreto de concesión directa de la ayuda a Puertos del Estado y las Autoridades

Portuarias. En ambos casos, se definirían unos criterios para la selección de los proyectos y se establecerá un procedimiento abierto a todas las Autoridades Portuarias.

Descrita, en los términos que anteceden, la actuación objeto de consulta, procede examinar si la misma ha se considerarse o no como *"ayuda de Estado",* en el sentido técnico jurídico del término.

- II -

El estudio de esta cuestión debe comenzar por lo dispuesto en el artículo 107 del TFUE, que establece lo siguiente:

"1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

Tras recoger el apartado 2 del artículo 107 del TFUE una serie de ayudas que *"se consideran"* compatibles con el mercado interior y, en su apartado 3, otras ayudas que *"podrán considerarse"* compatibles con el mercado interior, el artículo 108 del TFUE dispone que la Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados, y que si la Comisión comprobare que una ayuda no es compatible con el mercado interior en virtud de lo dispuesto en el artículo 107, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o la modifique en un plazo determinado, previa tramitación del procedimiento que se establece. El apartado 3 del artículo 108 regula, a los efectos indicados, el deber de los Estados de notificar a la Comisión las ayudas que concedan.

Como se indicó en el informe de este Centro Directivo de 19 de enero de 2017 (Ref. A.G. Entes Públicos 98/16, R – 944/2016), según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) –entre otras, sentencia de 9 de octubre de 2014, asunto C-522/13, Navantia/Concello de Ferrol–, para que una medida nacional pueda calificarse de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 del TFUE deben cumplirse, de forma cumulativa, los siguientes requisitos:

1.- Debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos públicos.

2.- Debe poder afectar a los intercambios estatales entre los Estados miembros.

3.- Debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario, considerándose ayudas de Estado aquellas intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que deban calificarse de ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado.

4.- Es preciso que falsee o amenace falsear la competencia.

Resulta de especial relevancia, a los efectos que se consideran, la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2016/C 262/01 (DOUE n.º C 262, de 19 de julio de 2016), que responde al objetivo de *"contribuir a una aplicación de este concepto más sencilla, transparente y coherente en toda la Unión"*. Conforme declara el apartado 3 de la Introducción de la Comunicación, *"Dado que el*

concepto de ayuda estatal es un concepto objetivo y jurídico definido directamente por el Tratado, la Comunicación aclara cómo entiende la Comisión el artículo 107, apartado 1 del TFUE, basándose en la interpretación del Tribunal de Justicia (TJUE) y del Tribunal General (TG). En las cuestiones que todavía no han sido consideradas por dichos órganos jurisdiccionales, la Comisión expone cómo considera que debe interpretarse el concepto de ayuda estatal".

En cuanto a su contenido y sistemática, la Comunicación aclara *"los distintos elementos que constituyen el concepto de ayuda estatal: la existencia de una empresa, la imputabilidad de la medida al Estado, su financiación mediante fondos estatales, la concesión de una ventaja, la selectividad de la medida y su efecto sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros".*

Se examinará seguidamente la concurrencia, en el supuesto objeto de informe, de los requisitos cumulativos que, conforme a la Comunicación de la Comisión, conforman el concepto de ayuda de Estado.

1. Concepto de empresa y de actividad económica.

Conforme a la Comunicación de la Comisión, *"Las normas sobre ayudas estatales sólo se aplican cuando el beneficiario de la medida de ayuda es una 'empresa'".* La Comisión entiende a este respecto, en síntesis, que una empresa es toda entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatus jurídico y de su modo de financiación, sin que sea determinante que haya sido creada o no para generar beneficios, o que un servicio se preste de forma interna por decisión de una autoridad pública.

El artículo 107.1 del TFUE, señala la Comunicación de la Comisión, no se aplica cuando el Estado actúa *"ejerciendo la autoridad pública"*, lo que ocurre cuando la actividad en cuestión *"forma parte de las funciones esenciales del Estado o está relacionada con dichas funciones por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta"*, enumerando como ejemplos de funciones esenciales que implican ejercicio de autoridad pública las actividades de ejército o policía, la seguridad y el control de la navegación aérea, el control y la vigilancia del tráfico marítimo, la vigilancia anticontaminación, la organización, financiación y ejecución de las penas de prisión, el desarrollo y revitalización de suelo público por parte de las autoridades públicas y la recopilación de datos para ser utilizados con fines públicos. Y añade que *"En la medida en que una entidad pública ejerza una actividad económica que pueda disociarse del ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública, dicha entidad actúa como una empresa por lo que respecta a esa actividad".*

Pues bien, el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, configura a las Autoridades Portuarias como organismos públicos dependientes del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, a través de Puertos del Estado, a los que corresponde la gestión del dominio público portuario. Dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, ajustan su actividad al ordenamiento jurídico privado, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento les atribuya.

El artículo 25 del TRLPEMM incluye entre las competencias que se atribuyen a las Autoridades Portuarias: *"c) La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto"; "e) La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados"*

y "f) El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario".

Por su parte, el artículo 26 del TRLPEMM enumera las funciones que corresponden a las Autoridades Portuarias, incluyendo entre ellas las siguientes: *"h) Aprobar los proyectos de inversión que estén incluidos en la programación aprobada, así como el gasto correspondiente a dichas inversiones, y contratar su ejecución"; "k) Aprobar libremente las tarifas por los servicios comerciales que presten, así como proceder a su aplicación y recaudación"; l) Otorgar las concesiones y autorizaciones (...) otorgar las licencias de prestación de servicios portuarios en la zona de servicio del puerto"; m) Recaudar las tasas por las concesiones y autorizaciones otorgadas ...",* y *"o) Gestionar su política comercial internacional..."*.

Entre los recursos económicos de las Autoridades Portuarias, el artículo 27 del TRLPEMM incluye: *"a) Los productos y rentas de su patrimonio, así como los ingresos procedentes de la enajenación de sus activos" y "b) Las tasas portuarias"*.

Y el artículo 55 del TRLPEMM regula el contenido del *"Plan de Empresa"* que será elaborado anualmente por la Autoridad Portuaria, comprensivo, entre otros extremos, de un diagnóstico de situación, las previsiones de tráfico portuario, las previsiones económico-financieras, los objetivos de gestión, los objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental del puerto, la estructura de personal y oferta de empleo, la evolución de los ratios de gestión, la programación financiera, la programación de inversiones públicas, la estimación de inversiones privadas, el objetivo anual de rentabilidad, los coeficientes correctores y las bonificaciones aplicables a las tasas.

De lo expuesto se desprende que, aunque las Autoridades Portuarias tengan legalmente atribuidas funciones que pueden considerarse como *"de autoridad pública"* a los efectos de la Comunicación de la Comisión (la ordenación y coordinación del tráfico marítimo portuario, por ejemplo), también asumen competencias y ejercen funciones que implican el ejercicio de una actividad económica, en el sentido contemplado en la Comunicación, por lo que, pudiendo disociarse esa actividad económica del ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública, ha de concluirse que las Autoridades Portuarias actúan como una empresa, a los efectos del artículo 107.1 del TFUE.

Por lo demás, las concretas actuaciones que se pretenden financiar con la medida C31.I3 son, como se ha indicado, obras de infraestructura en los puertos que, posteriormente, serán explotadas comercialmente por concesionarios que abonarán, a cambio, las correspondientes tasas a las Autoridades Portuarias. Cabe concluir por ello que la actuación financiada con los fondos del PRTR dará lugar a una actividad económica o comercial de las Autoridades Portuarias, incluida, por tanto, en el ámbito de aplicación del artículo 107.1 del TFUE.

Por todo lo expuesto, procede concluir que concurre, en el supuesto que se examina, el requisito de *"empresa"* y de *"actividad económica",* a los efectos del artículo 107.1 del TFUE y tal y como se configuran dichos conceptos en la Comunicación de la Comisión.

2. Origen estatal de los fondos e imputabilidad al Estado.

Indica la Comunicación de la Comisión que, a tenor del artículo 107.1 del Tratado, únicamente las ventajas otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales pueden constituir ayuda estatal. La transferencia de fondos estatales puede revestir diversas formas, tales como subvenciones directas, préstamos, garantías, inversión directa en el capital de compañías y beneficios en especie.

Por *"fondos estatales"* se entiende todos los fondos del sector público, aclarando la Comunicación que:

"57. El origen de los fondos es irrelevante siempre y cuando, antes de ser transferidos directa o indirectamente a los beneficiarios, pasen bajo control público y, por lo tanto, a disposición de las autoridades nacionales, incluso cuando los fondos no sean propiedad de la autoridad pública.

(...)

60. Los fondos procedentes de la Unión (por ejemplo, de los Fondos Estructurales), del Banco Europeo de Inversiones o del Fondo Europeo de Inversiones, o de instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, se consideran fondos estatales si las autoridades nacionales tienen discreción en cuanto a su uso (en particular, la selección de beneficiarios)".

De acuerdo con este criterio, los fondos del PRTR, aunque tengan una procedencia comunitaria (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia NextGeneration EU), han de considerarse fondos de origen estatal, en la medida en que el Estado español tiene discrecionalidad para seleccionar a los beneficiarios, tanto al definir los componentes del PRTR como las concretas medidas de inversión.

En cuanto a la imputabilidad al Estado, señala la Comunicación que *"En los casos en que una autoridad pública concede una ventaja a un beneficiario, la medida es por definición imputable al Estado, aun cuando la autoridad en cuestión goce de autonomía jurídica respecto de otras autoridades públicas. Lo mismo ocurre cuando una autoridad pública designa a un organismo privado o público para administrar una medida que concede una ventaja. En efecto, el Derecho de la Unión no puede admitir que el hecho de crear instituciones autónomas encargadas de la distribución de ayudas permita eludir las normas relativas al control de las ayudas estatales"*.

En el supuesto al que se refiere la consulta no hay duda de la concurrencia de este requisito de *"imputabilidad al Estado",* pues es éste quien ha aprobado la componente del PRTR que financiaría las actuaciones que asuman las Autoridades Portuarias, y ello con independencia de que se haya designado al Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE), como entidad ejecutora del proyecto.

Concurren también, en consecuencia, las exigencias de origen estatal de los fondos e imputabilidad de la medida al Estado exigidos en la Comunicación de la Comisión.

3. Otorgamiento de ventaja económica para el beneficiario.

Declara en este punto la Comunicación de la Comisión que *"Una ventaja, a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado, es todo beneficio económico que una empresa no podría haber obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal".* A este respecto, sólo es relevante el efecto de la medida en la empresa, y no la causa ni el objetivo de la intervención estatal. Siempre que la situación financiera de la empresa mejore como resultado de la intervención estatal, en términos distintos a las condiciones normales de mercado, habrá una ventaja. Para evaluarla, debe compararse la situación financiera de la empresa a raíz de la medida con su situación financiera si ésta no se hubiera adoptado.

Añade la Comunicación que las transacciones económicas realizadas por organismos públicos no confieren una ventaja a su destinatario y, por consiguiente, no constituyen ayuda, si se realizan con arreglo a las condiciones normales de mercado. A estos efectos,

los órganos jurisdiccionales de la Unión han desarrollado el *"principio del inversor en una economía de mercado"* para detectar la presencia de ayuda estatal en casos de inversión pública: *"para determinar si la inversión de un organismo público constituye ayuda estatal, se ha de apreciar si, en circunstancias similares, un inversor privado de un tamaño comparable que opere en condiciones normales de una economía de mercado, podría haber sido inducido a realizar la inversión en cuestión"*.

Y en este punto la Comunicación de la Comisión alude a *"la prueba del operador en una economía de mercado (OEM)":* hay que entender que las transacciones económicas realizadas por organismos públicos no confieren una ventaja a su destinatario y, por consiguiente, no constituyen ayuda, si se realizan con arreglo a las condiciones normales de mercado. A estos efectos, el comportamiento de los organismos públicos debe compararse con el de operadores económicos privados similares en condiciones normales de mercado para determinar si las transacciones económicas realizadas por dichos organismos conceden o no una ventaja a sus destinatarios: *"El elemento decisivo es si los organismos públicos actuaron como habría actuado un operador en una economía de mercado en una situación similar. Si no es así, la empresa beneficiaria ha recibido una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado"*.

Al aplicar la prueba OEM, la Comunicación indica que la demostración de que una operación se ajusta a las condiciones de mercado puede efectuarse forma directa (cuando, acudiendo a los datos específicos de la operación, se puede acreditar que la transacción se realiza *pari passu* –en igualdad de condiciones– por entidades públicas y operadores privados, o cuando se acude a una licitación competitiva, transparente, no discriminatoria e incondicional), o de forma indirecta (cuando, al carecerse de dichos datos, la operación debe evaluarse con base en otros datos disponibles).

Al desarrollar el concepto de transacciones *pari passu,* la Comunicación de la Comisión señala que, en particular, para considerar que una transacción se realiza en las mismas condiciones (y con el mismo nivel de riesgo y remuneración para organismos públicos y operadores privados), deben evaluarse los siguientes criterios:

- si la intervención de los organismos públicos y los operadores privados se decide y se realiza en el mismo momento o si ha transcurrido un lapso de tiempo y se ha producido un cambio en la situación económica entre ambas intervenciones;

- si las condiciones de la transacción son las mismas para los organismos públicos y todos los operadores privados implicados, teniendo también en cuenta la posibilidad de aumentar o disminuir el nivel de riesgo con el tiempo;

- si la intervención de los operadores privados tiene un impacto económico real y no es meramente simbólica o marginal, y

- si la posición de partida de los organismos públicos y los operadores privados implicados es comparable por lo que respecta a la transacción, teniendo en cuenta, por ejemplo, su exposición económica anterior con respecto a las empresas en cuestión, las posibles sinergias que pueden lograrse, el grado en que los diferentes inversores soportan costes de transacción similares.

El informe que se acompaña argumenta en este punto que la explotación de la infraestructura que se construya en los puertos correrá a cargo de operadores privados, que deberán asumir para el desarrollo y explotación de la eólica marina una inversión comparable a la propia inversión pública o, incluso, superior, para ejecutar actuaciones

de consolidación de terrenos, construcción de naves para el desarrollo de procesos industriales asociados, adquisición de equipamientos y construcción de instalaciones auxiliares y redes de servicios necesarias. Se indica que la actuación de los operadores privados se ajustará a títulos concesionales que recogerán esos compromisos de inversión privada, subordinándose la concesión de la ayuda, entre otros requisitos, al otorgamiento de dichas concesiones portuarias.

La información específica del mercado permite afirmar, según el citado informe, que existirían compromisos de inversión pública y privada comparables, a la vista de las expresiones de interés y a las solicitudes de concesiones formuladas por operadores privados, que en algún caso ya han presentado avales ante la Autoridad Portuaria. Ello sin perjuicio de que los títulos concesionales articulen una relación jurídica en virtud de la cual se comparta el riesgo de la operación a largo plazo.

Este Centro Directivo comparte el criterio del borrador de informe que se eleva a consulta, pues las circunstancias apuntadas, desde un punto de vista teórico y abstracto, permitirían tener por superada la prueba del operador en una economía de mercado, dado que, según la Comunicación de la Comisión, *"para determinar si la inversión de un organismo público constituye ayuda estatal, se ha de apreciar si, en circunstancias similares, un inversor privado de un tamaño comparable que opere en condiciones normales de una economía de mercado, podría haber sido inducido a realizar la inversión en cuestión".*

Admite también la Comunicación de la Comisión la demostración de que una transacción se ajusta a las condiciones de mercado a través de *"evaluaciones comparativas*", esto es, las que se efectúan *"a la vista de las condiciones en las que se han producido las transacciones comparables realizadas por operadores comparables en situaciones comparables".* El informe que acompaña a la consulta invoca, a estos efectos, el precedente de Estados Unidos, donde –siendo el peso de la iniciativa privada en la economía muy relevante– operadores privados han asumido la construcción de infraestructuras portuarias básicas para el posterior desarrollo de la eólica marina.

Las circunstancias anteriores, cuya concurrencia debe justificarse y garantizarse adecuadamente, permitirían concluir que la medida de inversión C31.I3 no conferiría a las Autoridades Portuarias una ventaja económica en el mercado, al poder verificarse, tal y como se configura en la Comunicación de la Comisión, la *"prueba del operador en una economía de mercado".*

4. Selectividad de la medida y su efecto sobre la competencia.

En su Comunicación, la Comisión indica que *"Para estar incluida en el ámbito del artículo 107, apartado 1, del Tratado, una medida estatal debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». Por tanto, no todas las medidas que favorecen a operadores económicos entran en el concepto de ayuda, sino solo aquellas que conceden una ventaja de manera selectiva a determinadas empresas o categorías de empresas o a determinados sectores económicos".*

Las medidas de alcance general que no favorecen sólo a determinadas empresas o producciones no están incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 107.1 del TFUE. Y, a estos efectos, la Comunicación distingue entre una selectividad regional (relacionadas con su ámbito territorial, dentro del territorio de un Estado miembro) y selectividad material, referida a medidas que sólo se aplican a determinadas empresas o a determinados sectores de la economía de un determinado Estado miembro.

Cuando los Estados miembros adoptan medidas positivas específicas que benefician a una o varias empresas concretas, suele ser fácil concluir que dichas medidas tienen un carácter selectivo. No ocurre lo mismo cuando la medida se configura de forma más amplia, por referencia a todas las empresas que reúnen determinados requisitos. En este caso, la Comunicación indica que la selectividad de la medida debe evaluarse por medio de un análisis de tres fases:

"En primer lugar, debe identificarse el sistema de referencia. En segundo lugar, debe determinarse si una medida dada constituye una excepción de dicho sistema al establecer diferencias entre operadores económicos que, habida cuenta de los objetivos intrínsecos al sistema, se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable. Determinar si existe una excepción es el elemento clave de esta parte de la prueba y permite sacar una conclusión sobre si la medida es a priori selectiva. Si la medida en cuestión no constituye una excepción del sistema de referencia, no es selectiva. No obstante, si constituye una excepción (y, por lo tanto, es a priori selectiva), debe determinarse, mediante la prueba en tres fases, si la excepción encuentra justificación en la naturaleza o la economía general del sistema (de referencia). Si una medida a priori selectiva encuentra justificación en la naturaleza o la economía general del sistema de referencia, no se considerará selectiva y, por tanto, no estará incluida en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado".

El *"sistema de referencia"* constituye el patrón por el cual se evalúa la selectividad de una medida. El sistema de referencia *"se compone de un conjunto de normas coherentes que generalmente se aplican, sobre la base de criterios objetivos, a todas las empresas que entran en su ámbito de aplicación definido por su objetivo. Habitualmente, esas normas no solo definen el ámbito del sistema, sino también las condiciones en las que se aplica el sistema, los derechos y obligaciones de las empresas sujetas a él y los aspectos técnicos de su funcionamiento".*

Aplicando las consideraciones que anteceden, cabe concluir que la medida de inversión C31.I3 entra en el ámbito de la selectividad material, al tener por destinatarias a las Autoridades Portuarias que, junto con el ente público Puertos del Estado, conforman el denominado *"sistema portuario estatal",* sujeto a un conjunto de normas jurídicas específicas constituidas por el TRLPEMM y su normativa complementaria.

Efectivamente, el TRLPEMM dedica su Libro Primero al *"Sistema portuario de titularidad estatal",* declarando su artículo 12 que:

"Las competencias que a la Administración General del Estado corresponden en virtud de lo señalado en el artículo anterior serán ejercidas en los puertos e instalaciones de carácter civil por el Ministerio de Fomento a través del sistema portuario de titularidad estatal integrado por Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, de acuerdo con lo previsto en la presente ley y sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones o Departamentos de la Administración General del Estado".

Se indica en el informe adjunto a la consulta que *"Dado el tamaño y peso de los componentes de las turbinas eólicas marinas, su montaje y transporte y, en muchos casos la propia fabricación, sólo puedan llevarse a cabo en puertos".* Ello constituye una condición fáctica que determina que los beneficiarios de las ayudas sólo puedan ser determinados sujetos (las Autoridades Portuarias), que conforman un sistema de referencia, a los efectos de la Comunicación de la Comisión.

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión, *"Una vez establecido el sistema de referencia, el siguiente paso del análisis consiste en examinar si una medida*

determinada hace distinciones entre empresas introduciendo excepciones a dicho sistema. Para ello, es necesario determinar si la medida probablemente favorezca a determinadas empresas o producciones en comparación con otras empresas que están en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo intrínseco del sistema de referencia".

Pues bien, en este punto, en la medida en que se prevé articular la inversión del PRTR C31.I3 –bien mediante una convocatoria del IDAE, bien mediante un Real Decreto de bases de concesión directa de ayudas–, con criterios preestablecidos de selección de proyectos y un procedimiento abierto a todas las Autoridades Portuarias, no se apreciaría distinción de trato *a priori,* por lo que la medida no sería selectiva a los efectos de la Comunicación de la Comisión, al no configurarse con criterios de selección que favorezcan a una o varias Autoridades Portuarias en particular, en perjuicio de las restantes.

Por lo demás, comparte este Centro Directivo las consideraciones que se efectúan en el informe adjunto a la consulta, respecto de la improcedencia de atender, a efectos de determinar el carácter selectivo de la medida, a los puertos autonómicos o europeos. Y ello por cuanto que ni unos ni otros forman parte del sistema portuario estatal; los puertos autonómicos, por no reunir los requisitos exigidos en el artículo 4.1 del TRLPEMM para los puertos de interés general, disponiendo el artículo 4.3 de dicho texto legal que *"La pérdida de la condición de interés general comportará el cambio de su titularidad a favor de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique, siempre que ésta haya asumido las competencias necesarias para ostentar dicha titularidad";* los puertos europeos, por quedar fuera del ámbito de ordenación y control del Estado español. Como señala la Comunicación de la Comisión, *"Una medida que se aparta del sistema de referencia (selectividad a priori) no es selectiva si está justificada por la naturaleza o la economía general de ese sistema. Es el caso cuando una medida deriva directamente de los principios fundadores o rectores intrínsecos del sistema de referencia o cuando es el resultado de aspectos inherentes necesarios para el funcionamiento y efectividad del mismo*", como sería el caso.

Por lo expuesto, cabe concluir que la medida C31.I3, configurada en los términos descritos en el escrito de consulta, no tendría carácter selectivo, en el sentido previsto en la Comunicación de la Comisión.

5. Efectos en los intercambios de los Estados miembros y en la competencia.

Declara en este punto la Comunicación de la Comisión de continua referencia que el apoyo público a las empresas solo constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107.1 del TFUE si *"afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros".* Y, a estos efectos:

185. El apoyo público a las empresas solo constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado si «falsea o amenaza falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones» y solo «en la medida en que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros».

186. Se trata de dos elementos distintos y necesarios del concepto de ayuda. En la práctica, sin embargo, estos criterios suelen tratarse conjuntamente al evaluar las ayudas estatales puesto que, como norma, se consideran estrechamente vinculados".

Y añade que, a este respecto, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda en los intercambios comerciales entre los Estados miembros, sino únicamente si la ayuda puede afectar a los mismos, habiendo declarado los órganos jurisdiccionales de

la Unión Europea que *"cuando una ayuda económica otorgada por el Estado refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con ella en los intercambios comerciales intracomunitarios, procede considerar que la ayuda influye sobre dichos intercambios".*

La Comunicación, tras indicar que no es posible definir categorías generales de medidas que cumplan esos criterios, enumera una serie de supuestos en los que la Comisión, atendiendo a las circunstancias específicas del caso, ha considerado que no era probable que afectaran a los intercambios entre Estados miembros, incluyendo aquí los *"pequeños aeropuertos o puertos que utilizan predominantemente usuarios locales, por lo que limitan la competencia para los servicios ofrecidos a nivel local, y cuyo impacto sobre las inversiones transfronterizas verdaderamente no pasa de ser marginal*", lo que no sería el caso de las inversiones vinculadas a la medida C31.I3 del PRTR.

La Comunicación incluye, adicionalmente, una serie de aclaraciones específicas sobre cuándo la financiación pública de infraestructuras favorece a una empresa, concede una ventaja y afecta a la competencia y a los intercambios entre Estados miembros, distinguiendo, al efecto, varias categorías de agentes: *"promotor/propietario"*, *"operadores"* y *"usuarios finales".*

Centrándonos, por ser el caso, en las aclaraciones relativas a la ayuda al promotor/propietario, cabe destacar los siguientes pronunciamientos de la Comunicación:

"201. La financiación pública de numerosas infraestructuras solía considerarse que no entraba en el ámbito de las normas sobre ayudas estatales, ya que su construcción y explotación se consideraba que constituían medidas generales de interés público y no una actividad económica. Sin embargo, más recientemente, varios factores, como la liberalización, la privatización, la integración del mercado y el avance tecnológico han incrementado el ámbito para la explotación comercial de infraestructuras.

202. En la sentencia Aéroports de Paris el Tribunal General reconoció esta evolución, al aclarar que la explotación de un aeropuerto constituye una actividad económica. Más recientemente, la sentencia Leipzig/Halle confirmó que la construcción de una pista de un aeropuerto comercial constituye una actividad económica en sí. Aunque estos asuntos se refieren específicamente a los aeropuertos, los principios desarrollados por los órganos jurisdiccionales de la Unión parecen ser de interpretación más general y, por tanto, aplicables a la construcción de otras infraestructuras que están indisociablemente vinculadas a una actividad económica.

203. Por otra parte, la financiación de infraestructuras que no están destinadas a ser explotadas económicamente queda en principio excluida de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. (...)".

Así las cosas, dado que las infraestructuras en puertos de interés general se califican, conforme a lo indicado, como actividades económicas y teniendo en cuenta que la medida C31.I3 sí está destinada a ser explotada económicamente, se aprecia fundamento para concluir que la medida puede otorgar ventajas a determinadas empresas en un mercado en el que existe competencia y llegar a afectar a los intercambios con otros Estados miembros.

Ello no obstante, dado que los requisitos que conforman el concepto de ayuda de Estado, a los efectos del artículo 107.1 del TFUE, deben concurrir cumulativamente, y teniendo en cuenta que la medida de inversión C31.I3 no cumple dos de los requisitos previstos en la Comunicación de la Comisión (otorgamiento de ventaja económica en el

mercado y carácter selectivo de la medida), se aprecia fundamento jurídico para concluir que la misma no constituiría, en principio, una ayuda de Estado.

Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de recabar el criterio especializado de la Subdirección General de Asuntos de la Unión Europea e Internacionales.

En consideración a lo expuesto, la Abogacía General del Estado confirma el borrador de informe que se eleva a consulta y, en su virtud, formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Dado que los requisitos que conforman el concepto de ayuda de Estado, a los efectos del artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deben concurrir cumulativamente, y teniendo en cuenta que la medida de inversión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia C31.I3 puede no reunir dos de los requisitos previstos en la Comunicación de la Comisión 2016/C 262/01 (otorgamiento de ventaja económica en el mercado y carácter selectivo de la medida), se aprecia fundamento jurídico para concluir que la misma no constituiría una ayuda de Estado.

5.24 APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA

Resumen: Consulta sobre la aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), así como al Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Se concluye que fuera de los casos en los que el IDAE pueda otorgar subvenciones cuando las beneficiarias de las ayudas (y, por tanto, ejecutoras de las actuaciones) sean las Comunidades Autónomas, parece razonable concluir en la procedencia de la aplicación del artículo 86 de la LGP, tratándose de ayudas que el IDAE (así como el Fondo Nacional de Eficiencia Energética) otorga para el fomento de la eficiencia energética, el ahorro energético, así como la promoción del uso de energías renovables –sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de ejecución–, y ello con el fin de no vulnerar las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, configuradas como normas de orden público. Desde la lógica legislativa no resulta apropiada una instrumentación mixta de la asignación de recursos en materias sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan algún título competencial (simultaneando en unas mismas bases reguladoras el mecanismo de la territorialización y la concesión directa de subvenciones a favor de las Comunidades Autónomas a las que la territorialización se refiere).

Examinado, al amparo de lo dispuesto en el apartado III.A.2ª de la Instrucción 1/2005, de 22 de junio, sobre régimen de coordinación de los Convenios de Asistencia Jurídica, su propuesta de informe sobre la aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, así como al Fondo Nacional de Eficiencia Energética, la Abogacía General del Estado procede a informar cuanto sigue:

ANTECEDENTES

1º) El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), solicita informe a la Abogada del Estado Coordinadora del Convenio de Asistencia Jurídica suscrito con dicha entidad pública empresarial, sobre si resulta aplicable el artículo 86 de la de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), a las actuaciones de financiación en el ámbito de la eficiencia energética, el ahorro energético, así como la promoción del uso de energías renovables que el IDAE (y el Fondo Nacional de Eficiencia Energética, cuya gestión tiene atribuida) realizan a favor de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla.

2º) La Abogada del Estado Coordinadora del Convenio de Asistencia Jurídica suscrito con dicha entidad pública empresarial eleva consulta a este Centro Directivo sobre la referida cuestión, adjuntando la correspondiente propuesta de informe en la que, tras exponer las consideraciones jurídicas estimadas pertinentes, se pronuncia en sentido favorable a la aplicación del artículo 86 de la LGP, al tratarse de acciones en un ámbito sobre el que las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla tienen competencias ejecutivas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

Como ha quedado expuesto, el objeto de la consulta consiste en determinar si en las ayudas que el IDAE otorga para el fomento de la eficiencia energética, el ahorro energético y la promoción del uso de energías renovables –sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de ejecución–, resultan aplicables las previsiones que contempla el artículo 86 de la LGP, precepto que, como es sabido, positiviza la doctrina constitucional sobre territorialización de subvenciones.

La entidad pública empresarial consultante aduce, en síntesis, para sostener que no procede aplicar el artículo 86 de la LGP a dichas actuaciones de financiación, que:

- Las ayudas que otorga en los referidos ámbitos –sometidas a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)–, no pueden ser configuradas como *"aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública"*, excluidas del ámbito de aplicación de la LGS (artículo 2.2. de la LGS).

- Los créditos destinados a la financiación de tales actuaciones están consignados nominativamente a favor del IDAE en su presupuesto (o en el del Fondo Nacional de Eficiencia Energética) y, por tanto, tratándose de créditos integrados en su patrimonio propio y distinto de los bienes adscritos a la Administración General del Estado (artículo 15 del Estatuto del IDAE, aprobado por el Real Decreto 18/2014, de 17 de enero), no entran en el ámbito de aplicación del artículo 86 de la LGP, que alude a los *"créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado"*.

- II -

Centrado en los términos anteriormente expuestos el objeto de la consulta, la adecuada respuesta a la cuestión suscitada pasa por examinar, en primer lugar, la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional sobre el poder de gasto ("*spending power*") del Estado y su incidencia en las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en relación con determinadas materias. Esta doctrina aparece sistematizada, con abundante cita de pronunciamientos del propio Tribunal

Constitucional, en su sentencia n.º 13/1992, de 6 de febrero, que estructuró la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto del ejercicio de la potestad de gasto público en cuatro supuestos generales, que se citan en el informe de este Centro Directivo de 6 de julio de 2021 (Ref.: AE. Hacienda 19/21, R-628/2021), en los siguientes términos:

"a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina

anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate'".

A los efectos que aquí interesan, la doctrina del Tribunal Constitucional puede exponerse de la siguiente forma:

1) Imposibilidad de conceptuar la subvención como un título competencial. Así, en el fundamento jurídico 4º de la sentencia n.º 13/1992 se dice lo siguiente:

"Que no existe una 'competencia subvencional diferenciada' resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias ni el sólo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación, al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado 'título competencial autónomo' que 'puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía'".

2) Necesaria incardinación del ejercicio de la actividad financiera del Estado en el sistema constitucional de distribución de competencias, con pleno respeto al mismo. Ese aserto es obligada consecuencia del anterior; a este respecto, en el fundamento jurídico 2º de la sentencia n.º 13/1992, y tomando por base lo declarado en la sentencia n.º 45/1986, se dice lo siguiente:

"En el examen de las cuestiones suscitadas en los presentes recursos este Tribunal no puede ignorar el planteamiento de fondo que los motiva ni tampoco perder de vista su incidencia general en el conjunto de problemas relacionados con la articulación del ámbito competencial -material y financiero- correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas, y, particularmente, con el complejo tema de financiación autonómica. Pues si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales, esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado -ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos- que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución. Lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial -material y financiero- correspondiente a 'las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales'. Lo que, -ciñéndonos ya a lo que ahora importa- se traduce en una doble exigencia: de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda 'desconocer, desplazar o limitar' las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública".

3) Mantenimiento del carácter finalista de la subvención, sin que ello suponga menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas. En este sentido, la sentencia n.º 237/1992, de 15 de diciembre, declara en su fundamento jurídico 9º lo siguiente:

"*Por otra parte, se dice también en nuestra STC 96/1990, la gestión de las subvenciones queda determinada por su destino, vinculación que es una exigencia de la naturaleza de las cosas y un corolario de esta categoría jurídica. En consecuencia, no menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades, ya que precisamente de ese carácter finalista trae causa la transferencia presupuestaria a ellas de las asignaciones estatales afectadas o programas específicos en las secciones correspondientes a los diversos Departamentos ministeriales, como una consecuencia necesaria de que tales medidas de fomento versan sobre materias en las que han asumido competencias las Comunidades Autónomas. Esta circunstancia, con el binomio antes explicado, constituye la premisa lógica para la disposición por ellas de los medios financieros asignados, sin que tal afección a un fin o destino concreto les prive de la gestión ni del desarrollo de una política propia en el sector subvencionado, dentro del ámbito de su competencia al respecto, con el alcance que se indica en la STC 13/1992 (fundamentos jurídicos 7.º y 8.º). Este mismo talante finalista de la subvención y las cantidades transferidas explica y justifica el contenido de los aps. 4.º y 5.º del art. 62 de la Ley controvertida, donde se regula el destino de los remanentes, cuyo reintegro en el supuesto de supresión de alguna de estas medidas de fomento no limita la gestión ni la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas".*

4) Justificación y constitucionalidad de la regla sobre remanentes presupuestarios. En relación con las reglas consignadas en los apartados 4º y 5º del artículo 78 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985 (reglas que actualmente se recogen, con ligeras variaciones, en la regla sexta del artículo 86.2 de la LGP), la sentencia n.º 96/1990, de 24 de mayo, declara en su fundamento jurídico 15º lo siguiente:

"(...) En el aludido carácter finalista de los fondos transferidos encuentran su explicación las previsiones de los apartados 4.º y 5.º del art. 78, relativas al destino de los remanentes presupuestarios, no implicando limitación alguna a la gestión de las subvenciones por las CC. AA. y a su capacidad de gasto el reintegro de los remanentes, dada su afectación finalista, en el supuesto de suspensión de la medida de fomento de uno a otro ejercicio presupuestario, ni en el mismo supuesto el deber de informar a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas territoriales".

En la sentencia n.º 113/2013, de 9 de mayo (fundamento jurídico 3º), el Tribunal Constitucional reitera que:

"De acuerdo con nuestra doctrina (por todas, la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3) la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, pues al abordar este tipo de conflictos nuestro punto de partida ha sido invariablemente que 'no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado' o, lo que es lo mismo, que 'el Estado

... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial' (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 6).

El punto de partida anterior no supone, sin embargo, que el Estado no pueda asignar fondos a determinadas finalidades, pues tal y como hemos afirmado 'el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras' (STC 13/1992, FJ 7). El Estado tiene, por tanto, la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de determinadas políticas, en el ejercicio legítimo de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que pueda corresponder a la Comunidad Autónoma la competencia en la concreta materia. En la STC 13/1992, este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que tratan, precisamente, de conciliar la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado, por otro. Ello supone que cuando en la materia o sector de la actividad pública a la que se dirigen las ayudas hayan asumido competencias en uno u otro grado las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos, deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias que se garantiza con el sistema de los cuatro supuestos referidos, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7)".

En definitiva, conforme a la doctrina anteriormente expuesta, el criterio a seguir a efectos de reserva de la gestión de subvenciones financiadas con fondos estatales a la Administración General del Estado es el de la naturaleza de la actividad susceptible de ser subvencionada y, en concreto, los títulos competenciales concurrentes sobre la misma, debiendo respetarse el margen de actuación que corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias sobre una determinada materia en la gestión de subvenciones, de acuerdo con la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecida en la Constitución.

Con base en la citada doctrina, y en atención a la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 86 de la LGP –sistematizada en la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional n.º 13/1992, de 6 de febrero–, en el informe de este Centro Directivo de 4 de marzo de 2022 (A.G. Industria, Comercio y Turismo 1/22, R- 164/2022), ya se indicó que los créditos presupuestarios destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los que las Comunidades Autónomas tengan competencias exclusivas o de ejecución, y que no hayan sido transferidos directamente a las Comunidades Autónomas en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado, como regla general, deben distribuirse territorialmente entre ellas mediante normas o convenios de colaboración, fijando la Conferencia Sectorial correspondiente los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios y su forma de distribución.

En dicho informe –en el que se examinaba el "*Borrador de Real Decreto por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos de eficiencia energética de empresas de alojamiento turístico en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*"-, se concluyó informando negativamente dicho borrador, "*pues los créditos presupuestarios correspondientes*

han de ser transferidos a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP, y no por el mecanismo de concesión directa de subvenciones por el Estado a las Comunidades Autónomas, con base en los artículos 22.2.c) de la LGS y artículo 67 del RLGS".

- III -

Expuesta la doctrina constitucional de la territorialización de las subvenciones, su plasmación o reconocimiento legal se encuentra en el artículo 86 de la LGP, al disponer en el párrafo 1º del apartado 1º, que:

"1. Los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las Comunidades Autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley, habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales Comunidades Autónomas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de gestión de los fondos, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 de este artículo".

Pues bien, con base en el tenor literal del citado precepto, dicha doctrina se aplica, sin excepción, a los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado –destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las Comunidades Autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa– y, en consecuencia, también a la aportación de fondos que realiza el IDAE a favor de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de actuaciones en el ámbito de la eficiencia energética y el ahorro energético –sobre el que dichas Administraciones Territoriales ostentan competencias de ejecución–, puesto que no hay duda que los créditos del IDAE se integran en los Presupuestos Generales del Estado, y ello, por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, siendo el IDAE una entidad pública empresarial y formando parte, por ello, del sector público empresarial a los efectos de la aplicación de la LGP –artículo 3.2 de la citada Ley–, no dispone propiamente de créditos presupuestarios que limiten su capacidad de gasto, como es, en cambio, propio de los presupuestos que han de elaborar los organismos y entidades que forman parte del sector público administrativo –artículo 3.1 de la LGP–.

Así, el artículo 35.1 de la LGP define los créditos presupuestarios como *"cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades a que se refiere el artículo 33.1.a) de esta Ley, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados"*, sin que en ese artículo 33.1.a) estén incluidas las entidades del sector público empresarial, como lo es el IDAE. Tales entidades vienen obligadas a elaborar presupuestos de explotación y de capital donde deben detallar los recursos y dotaciones anuales correspondientes, y que estarán constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del estado de flujos de efectivo del correspondiente ejercicio (artículo 64 de la LGP), teniendo por ello naturaleza estimativa y no limitativa.

Dicho lo anterior, en este punto procede transcribir lo señalado en el informe elaborado por la Asesoría Jurídica de IDAE que se acompaña con la consulta, cuando explicita que:

"Asimismo, las entregas dinerarias que el IDAE realiza a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla beneficiarias de estas subvenciones provienen de su propio patrimonio que, como prevé el artículo 15 de su Estatuto, aprobado por Real Decreto 18/2014, de 17 de enero, así como el apartado 1 del artículo 107 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), es distinto de los bienes adscritos por la Administración General del Estado, y está integrado por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de que sea titular, constituyendo los recursos económicos del mismo, de conformidad con el apartado 2 de dicho precepto de la LRJSP, entre otros, la aportación del Estado para gastos de inversión y funcionamiento que se asigne al Instituto en los Presupuestos Generales del Estado; destacando que, para el presente año 2021, está prevista la consignación en el presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de una específica dotación presupuestaria para el IDAE en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, aprobados por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, con cargo a la aplicación 23.50.420B.748: 'Al IDAE. Para la promoción de energías renovables, eficiencia energética y movilidad sostenible. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia'.

Pues bien, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre la posibilidad de otorgar subvenciones que asiste al IDAE, lo cierto es que, una vez transferidos al IDAE por la Administración General del Estado los fondos asignados en esos créditos presupuestarios, es evidente que los mismos son incluidos en los presupuestos de explotación y de capital que, a su vez, el IDAE debe aprobar en cumplimiento de las previsiones reguladoras de su específico régimen presupuestario contenidas en los artículos 33.1.b) y 64 de la LGP, como ingresos dirigidos a la promoción de la eficiencia energética.

Partiendo de la anterior premisa –que las transferencias recibidas de la Administración General del Estado para dicha finalidad se integran, como patrimonio propio, en los presupuestos de explotación y capital del IDAE–, tampoco hay duda de que dichos presupuestos de explotación y de capital se integran en los Presupuestos Generales del Estado, conclusión que resulta de lo dispuesto en los siguientes preceptos presupuestarios:

- El artículo 64 de la LGP, que dispone que:

"1. Las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales elaborarán un presupuesto de explotación que detallará los recursos y dotaciones anuales correspondientes. Asimismo, formarán un presupuesto de capital con el mismo detalle. Los presupuestos de explotación y de capital se integrarán en los Presupuestos Generales del Estado".

- En el mismo sentido, el artículo 33.1 de la LGP establece que los Presupuestos Generales del Estado están integrados por:

"a) Los presupuestos de los órganos a que se refiere el artículo 2.3 de esta Ley y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la presente Ley o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior".

- En consonancia con los anteriores preceptos de la norma presupuestaria, el artículo 1 de la vigente Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (LPGE 2023), señala que:

"En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2023 se integran:

a) Los presupuestos con carácter limitativo de las siguientes entidades:

1. Del Estado.

2. De los organismos autónomos.

3. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social.

4. De las agencias estatales y del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos con carácter estimativo de las siguientes entidades:

1. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

2. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo".

Asimismo, en el apartado 3º de la Resolución de 27 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2013, por el que se aprueban las instrucciones para la aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se refiere expresamente a las "*entidades públicas vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado*", sin exclusión alguna; establece en concreto el citado apartado que:

"1. Una vez formalizada por el Consejo de Ministros, en su caso, la distribución territorial de los créditos presupuestarios en los términos antes expuestos, corresponderá a los órganos competentes para la ejecución de dichos créditos, la suscripción o aprobación de los instrumentos jurídicos, convenios, resoluciones, a través de los cuales se formalicen los compromisos entre la Administración General del Estado, o sus entidades públicas vinculadas o dependientes, y cada una de las Comunidades Autónomas contempladas en el citado Acuerdo de Consejo de Ministros".

En suma, con base en las anteriores consideraciones, se ha de concluir que el ámbito de aplicación del artículo 86 de la LGP comprende todos los "*créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*", abarcando, por tanto, los integrados en los presupuestos de explotación y capital de la entidad pública empresarial IDAE.

La interpretación que postula la entidad consultante – que se trata de créditos integrados en su patrimonio propio y distinto de los bienes adscritos a la Administración General del Estado–, además de no resultar ajustada al tenor literal del artículo 86.1 de la LGP –al delimitar su ámbito de aplicación–, podría entrañar un fraude de ley proscrito por nuestro ordenamiento jurídico (artículo 6.4 del Código Civil), puesto que el reparto

competencial establecido en la Constitución se vería alterado por el sólo hecho de consignarse tales créditos en favor de una entidad instrumental de la Administración General del Estado (como es el caso de las entidades públicas empresariales, caracterizadas por la nota de instrumentalidad o dependencia).

Precisamente, a la imposibilidad de consignar los fondos cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas en un organismo "*intermediario*" de la Administración General del Estado, cuando proceda la territorialización, se refiere la sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992 –que sistematiza la doctrina constitucional en la materia–, al declarar que:

"(....) cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución (...) el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias".

Por otra parte, en el citado dictamen de este Centro Directivo de 4 de marzo de 2022 ya se incidía en el hecho de que lo relevante, a estos efectos, es la atribución material de la competencia, al recordar que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre territorialización de subvenciones no se veía afectada por la procedencia u origen comunitario de los fondos; en el referido informe se decía que:

"Cabe añadir que la procedencia u origen comunitario de los fondos del PRTR no altera el orden constitucional de competencias ni afecta a la doctrina constitucional sobre territorialización de subvenciones.

Así, en la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, el Alto Tribunal afirmó lo siguiente:

'...como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), 'la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias', pues 'la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental'.

Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988, fundamento jurídico 2). De otro lado el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art.149.1.3. C.E.) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que 'no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario' (STC 236/1991, fundamento jurídico 9)".

Así las cosas, parece razonable concluir en la procedencia de la aplicación del artículo 86 de la LGP, tratándose de ayudas que el IDAE otorga para el fomento de la eficiencia energética, el ahorro energético, así como la promoción del uso de energías renovables –sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de ejecución–, y ello, con el fin de no vulnerar las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, configuradas como normas de orden público.

Lo anterior no obsta para que el IDAE puede otorgar subvenciones a las Comunidades Autónomas (sin necesidad de territorializar los fondos) en los ámbitos indicados, pero siempre y cuando dichas Comunidades Autónomas resulten beneficiarias *"directas"* de las ayudas, entendiendo por beneficiario (en los términos del artículo 11.1 de la LGS): *"la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión"*. Y ello porque, a tenor de los artículos 2 y 3 del artículo 11 de la LGS, nada obsta a que el beneficiario de una ayuda pública pueda ser una persona jurídica pública. Ahora bien, fuera de ese supuesto, y tratándose de actuaciones respecto de las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias (exclusivas o de ejecución), la financiación de actuaciones en tales materias ha de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP –que impone la territorialización de las ayudas–.

En suma, y a modo de recapitulación de lo dicho, fuera de los casos en los que IDAE pueda otorgar subvenciones cuando las beneficiarias de las ayudas (y, por tanto, ejecutoras de las actuaciones) sean las Comunidades Autónomas, tratándose de la financiación de actuaciones en materia de eficiencia energética sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de ejecución, parece razonable entender que los créditos destinados a financiar actuaciones en dicho ámbito han de ser objeto de territorialización para su gestión por las Administraciones territoriales competentes.

- IV -

Sentada la anterior conclusión, este Centro Directivo no desconoce que se podría aducir, como argumento contrario a la territorialización de los fondos transferidos al IDAE para el fomento de la eficiencia energética que, tratándose de créditos vinculados

al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –créditos dotados en el servicio 50 para la financiación del PRTR–, el artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Real Decreto-ley 36/2020), bajo la rúbrica "*Ejecución de los créditos que hayan de distribuirse territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas*", remite expresamente al mecanismo del artículo 86 de la LGP, sin más especialidades que las previstas en el propio precepto, sin mencionar a la entidades con presupuesto estimativo, entre las que se encuentran las entidades públicas empresariales –de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 1 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (LPGE 2022) y, con idéntica redacción, en lo dispuesto en la vigente LPGE 2023–.

El artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020, dispone, en concreto, lo siguiente:

"1. La ejecución de los créditos dotados en el servicio 50 para la financiación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de cada sección presupuestaria, así como del resto de créditos vinculados a dicho Plan consignados en los presupuestos de gastos de las entidades referidas en los apartados 2.º, 3.º y 4.º de la letra a) del artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022, que hayan de distribuirse territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas queda sujeta a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con las siguientes especialidades: (...)".

En la exégesis del citado precepto –que suscita serias dudas interpretativas– se pueden extraer las siguientes interpretaciones:

1.- Cabría entender que el legislador está especificando el ámbito de aplicación del artículo 86 de la LGP, en el caso de créditos vinculados al PRTR y, por tanto, concluir que, al no mencionar a las entidades con presupuesto estimativo, los fondos vinculados a dicho Plan consignados en los presupuestos de las entidades públicas empresariales no quedan sujetos a lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP, y ello aunque por razón de la materia procediera distribuirlos territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas.

2.- Una segunda opción es entender que el legislador, en dicho precepto, está regulando una especialidad presupuestaria en materia de PRTR, con un ámbito subjetivo y con un contenido peculiar, puesto que no parece razonable pensar que la ejecución del PRTR pueda alterar el orden constitucional de competencias ni la doctrina constitucional sobre territorialización de subvenciones.

A juicio de este Centro Directivo, dado que la interpretación literal del artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020 podría conducir a admitir un potencial fraude de ley en las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, conduciendo a una conclusión absurda, por su falta de concordancia con la doctrina constitucional sobre la territorialización de las subvenciones, parece razonable concluir, trascendiendo el tenor literal del precepto, que la falta de mención de las entidades públicas empresariales en la determinación de las especialidades que contempla el artículo 44 de la norma legal, para los créditos vinculados al PRTR que hayan de distribuirse territorialmente a favor de las Comunidades Autónomas, no constituye un argumento sólido que permita fundamentar la no aplicación del artículo 86 de la LGP a las ayudas que el IDAE otorga para el fomento de la eficiencia energética, el ahorro energético, así como la promoción del uso de energías renovables –sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de ejecución–.

La anterior conclusión se ve corroborada por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, no parece lógico sostener que, mediante un Real Decreto-ley –cuyo objeto no es otro que el de establecer "*las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación"*, así como "*una serie de medidas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia"* y, en definitiva, incorporar instrumentos y actuaciones que permitan una gestión más ágil y eficiente para la absorción de los fondos del PRTR (artículo 1 de la norma legal)–se pueda modificar el ámbito de aplicación de normas de orden público como son las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyo reconocimiento legal, tratándose del otorgamiento de ayudas, se encuentra en el artículo 86 de la LGP.

En segundo lugar, por razón de la ubicación sistemática del precepto, integrado en el Título IV del Real Decreto-ley 36/2020, referido a las especialidades de gestión del PRTR y, dentro de dicho Título, en el Capítulo I, que recoge las especialidades en materia de gestión y control presupuestario, cabe concluir que se trata de un precepto de naturaleza financiera-presupuestaria vinculada a los fondos, por lo que no estaría justificado que una regla de tal carácter deje sin efecto las normas de distribución constitucional de competencias.

Precisamente, la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 36/2020, explicita –al referirse a las especialidades de gestión del PRTR que contempla la norma–, la flexibilización de *"las reglas de gestión de gasto previstas para los fondos procedentes del Plan de Recuperación que deban transferirse a las comunidades autónomas, al tiempo que se recoge la previsión de que, en el marco de las conferencias sectoriales y de acuerdo con las previsiones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se procederá a la aprobación de los criterios de distribución de fondos para subvenciones gestionadas por las comunidades autónomas con carácter plurianual para permitir una mejor planificación de su gestión".*

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en la regla 7ª del artículo 7 de la LPGE 2022 (redacción introducida desde la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021), los entes con presupuestos estimativos también reciben fondos del PRTR sujetos a un destino finalista, por lo que también habrán de ser objeto de territorialización, aunque no se apliquen las reglas presupuestarias específicamente previstas para las entidades con presupuesto limitativo.

En tercer lugar, frente a la literalidad del artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020 puede aducirse lo dispuesto en el artículo 2 de esta misma norma que, al definir su ámbito de aplicación establece expresamente en su apartado 2º que las disposiciones establecidas en el Título IV (en el que se integra el artículo 44 de la norma) se aplicarán a las actuaciones de "*cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la gestión y ejecución de proyectos y actuaciones*" que sean financiables con los fondos del PRTR.

Por tanto, a juicio de este Centro Directivo, el artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020, responde a una regulación presupuestaria para la flexibilización de las reglas de gestión de gasto previstas para los créditos del servicio 50 para la financiación del PRTR, así como el resto de créditos vinculados a dicho Plan, que deban transferirse a las Comunidades Autónomas, y la falta de mención de las entidades como presupuesto estimativo trae causa precisamente en que estas entidades no disponen propiamente

de créditos presupuestarios, por lo que es lógico pensar que el legislador, por razones de técnica legislativa, no las incluyó expresamente en dicho precepto. No resulta en cambio razonable deducir que la voluntad del legislador, al no mencionar a las entidades públicas empresariales en el artículo 44, fuera la de evitar la aplicación de las reglas de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aquellas actuaciones en las que, por razón de la materia, sí procede la territorialización de los fondos.

En suma, reiterando lo dicho, de lo expuesto en este punto se desprende que el criterio empleado por el legislador, al no mencionar a las entidades con presupuesto estimativo en el ámbito de aplicación de las especialidades presupuestarias previstas con relación a las normas generales del artículo 86 de la LGP –contempladas en el artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020–, no responde a la finalidad de excluir a dichas entidades del ámbito de aplicación del artículo 86 de la LGP, pues tal interpretación llevaría al absurdo de entender que el Real Decreto-ley 36/2020 desconoce la doctrina constitucional de la territorialización que contempla el citado artículo 86 de la LGP. En definitiva, el hecho de que las entidades públicas empresariales no dispongan propiamente de créditos presupuestarios a los que imputar formalmente los gastos que realicen, no puede servir de criterio que permita conculcar la distribución constitucional de competencias a la que responde el artículo 86 de la LGP.

Por todo ello, se considera procedente la territorialización de las actuaciones de financiación en el ámbito de la eficiencia energética, el ahorro energético, así como la promoción del uso de energías renovables que el IDAE (y el Fondo Nacional de Eficiencia Energética cuya gestión tiene atribuida la entidad pública empresarial) realizan a favor de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, como, por otra parte, se viene haciendo en la práctica; en efecto, si acudimos al Programa MOVES II (al que se alude con la documentación que se acompaña con la consulta), cuya regulación se contiene en el Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, se observa que, en estas subvenciones –en las que se distingue entre "*beneficiarios directos*" (las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla) y "*destinatarios últimos*" (las personas físicas y jurídicas que se relacionan en la norma), se ha procedido a la distribución de los fondos en Conferencia Sectorial, al establecer el Anexo V de la norma reglamentaria que: "*Conforme a lo establecido en los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Energía de 17 de febrero de 2020, el criterio de distribución por comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla (...)".,* señalando concretamente el Preámbulo de la norma que: "*El marco regulador de estas ayudas resulta conforme con la jurisprudencia constitucional consolidada en materia de ayudas y subvenciones que comenzó a articularse con la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, y que, recientemente, se ha perfilado con las sentencias 9/2017, de 19 de enero, y 62 y 64/2018, de 7 de junio".*

- V -

En conexión con lo anterior, resta añadir que no parece razonable, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la práctica consistente en que las Administraciones territoriales beneficiarias de las subvenciones directas puedan ejecutar la actividad subvencionada a

través de ayudas que, a su vez, concedan a terceras personas, pues si conforme al artículo 11 de la LGS tiene la consideración de beneficiario de la subvención *"la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión"*, resulta evidente que el "*beneficiario"* (en los términos de la LGS) es únicamente el tercero que se comprometa a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención, y no la Comunidad Autónoma o Entidad Local que, *ratione materiae*, sea competente para otorgarla.

Así las cosas, desde la lógica legislativa no resulta apropiada una instrumentación mixta de la asignación de recursos en materias sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan algún título competencial, simultaneando, en las mismas bases reguladoras de las ayudas, el mecanismo de la territorialización, por un lado, y la concesión directa de subvenciones a favor de las Comunidades Autónomas, por otro. Es incoherente, en suma, que, en las bases reguladoras de las subvenciones se contemple la distribución territorial a favor de las Comunidades Autónomas acordada previamente en Conferencia Sectorial, pero que las Comunidades Autónomas no sean las "*beneficiarias últimas"* de las ayudas, por no ser dichas Administraciones Territoriales las que vayan a realizar la actividad que fundamenta el otorgamiento de la subvención o que se encuentren en la situación que legitima su concesión (de acuerdo con el concepto de beneficiario que se recoge en el artículo 11 de la LGS).

Como se dijo en el informe este Centro Directivo de 4 de marzo de 2022:

"(...) los fondos del PRTR destinados a financiar subvenciones a la eficiencia energética de empresas de alojamiento turístico han de transferirse a las Comunidades Autónomas (competentes para gestionarlos a través del otorgamiento de subvenciones) conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP, sin que sea admisible, como mecanismo equivalente, la articulación por el Estado de una concesión directa de subvenciones a favor de las Comunidades Autónomas (para su posterior reparto por éstas a los beneficiarios o destinatarios finales), al amparo del artículo 22.2.c) de la LGS. Y ello por los siguientes motivos:

(...)

- La pretendida aplicación al caso de la vía de la concesión directa de subvenciones del artículo 22.2.c) de la LGS requiere una construcción artificiosa en la que las Comunidades Autónomas, que conforme al artículo 148.1.18ª de la Constitución sería los órganos concedentes, aparecen como beneficiarias de las subvenciones o ayudas públicas, cuando lo que existe es una Administración Pública territorial, la Administración General del Estado, que ha de transferir a otras, las Comunidades Autónomas, unos créditos del PRTR que han de ser objeto de territorialización. No procede, por ello, sustituir la preceptiva aplicación del artículo 86 de la LGP por un mecanismo completamente distinto como es la concesión por el Estado de subvenciones directas del artículo 22.2.c) a las Comunidades Autónomas, que ostentan la condición de órganos concedentes de tales ayudas y no son, ni pueden aparecer, como 'beneficiarias' de tales subvenciones directas. Efectivamente, conforme al artículo 11 de la LGS, tiene la consideración de beneficiario de la subvención 'la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión'. Resulta evidente que será beneficiario el tercero que se comprometa a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamenten la concesión de la subvención, y no la Comunidad Autónoma que, ratione materiae, sea competente para otorgarla.

(...)

El hecho de que los créditos destinados a financiar subvenciones o ayudas públicas deban ser objeto de territorialización entre las Comunidades Autónomas no puede erigirse en la 'razón que dificulta la convocatoria pública' centralizada de las ayudas, a efectos de fundamentar la aplicación del artículo 22.2.c) de la LGS, pues ello permitiría obviar los mecanismos de territorialización en todo caso, dado que esa territorialización impide, por definición, la convocatoria centralizada de ayudas públicas por el Estado. En suma, el recurso a la concesión directa de ayudas públicas sobre la base de que, como han de ser objeto de territorialización, no cabe su convocatoria pública, impediría, de facto, aplicar la técnica de la territorialización, que viene impuesta por el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por el artículo 86 de la LGP, de preceptiva aplicación conforme al artículo 44 del Real Decreto-ley 36/2020.

No resulta admisible, en suma, obviar la preceptiva aplicación del artículo 86 de la LGP cuando, conforme al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, procede la territorialización de los créditos para subvenciones, mediante un recurso a las subvenciones directas del artículo 22.2.c) de la LGS basado en la dificultad de efectuar una convocatoria pública a causa, precisamente, de la necesaria territorialización de las ayudas".

Asimismo, la práctica consistente en territorializar los fondos en Conferencia Sectorial –con cita de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 13/1992, de 6 de febrero que sistematiza la doctrina de la territorialización en materia de subvenciones– y, simultáneamente, otorgar ayudas a través del mecanismo de la concesión directa de subvenciones, designando a las Comunidades Autónomas como beneficiarias, pero existiendo al mismo tiempo unos destinatarios finales que son los que realmente realizan la actuación subvencionada, es susceptible de ocasionar no pocos problemas prácticos, como por ejemplo, la exigibilidad de los requisitos para ser beneficiario a dos tipos de sujetos distintos, la determinación del obligado al reintegro en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por razón de la concesión de la ayuda, la exigibilidad de intereses asociados al reintegro, la comprobación de la compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, o el desempeño de la función de control de la subvención que corresponde al órgano concedente, entre otros.

Además de los evidentes problemas prácticos que dicha solución plantea, desde un punto de vista estrictamente jurídico parece aconsejable deslindar los referidos ámbitos (territorialización y concesión directa de subvenciones a favor de las Comunidades Autónomas a las que la territorialización se refiera).

- VI -

Finalmente, las anteriores consideraciones se entienden sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, por razones debidamente justificadas vinculadas al PRTR, la excepción a la territorialización de los fondos que contempla el párrafo 2º del artículo 86.1 de la LGP, cuando señala:

"En ningún caso serán objeto de distribución territorial los créditos que deban gestionarse por un órgano de la Administración General del Estado u organismo de ella dependiente para asegurar la plena efectividad de los mismos dentro de la ordenación

básica del sector, garantizar idénticas posibilidades de obtención o disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector".

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia n.º 91/1992, de 11 de junio, ha declarado que:

"(...) el Estado sólo puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía. Eso de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. En cuanto a las actividades de gestión o ejecución de las medidas de ayuda referidas -que es el aspecto que aquí importa-, deben corresponder por regla general a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, incluidas las actividades de verificación y control del cumplimiento de las condiciones a que se someta el otorgamiento de las ayudas por parte de sus beneficiarios. Esta regla sólo puede ser excepcionada cuando la gestión centralizada por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención o disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate".

Por tanto, siendo admisible la centralización en el Estado (actuando directamente o a través de entes instrumentales) de funciones relacionadas con la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas, ello solo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado somete a su consideración las siguientes:

CONCLUSIONES

Primera.- Con base en los razonamientos expuestos en el fundamento jurídico III de este informe, fuera de los casos en los que el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) pueda otorgar subvenciones cuando las beneficiarias de las ayudas (y, por tanto, ejecutoras de las actuaciones) sean las Comunidades Autónomas, parece razonable concluir en la procedencia de la aplicación del artículo 86 de la LGP, tratándose de ayudas que el IDAE (así como el Fondo Nacional de Eficiencia Energética) otorga para el fomento de la eficiencia energética, el ahorro energético, así como la promoción del uso de energías renovables –sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias de ejecución–, y ello con el fin de no vulnerar las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, configuradas como normas de orden público.

Segunda.- Desde la lógica legislativa no resulta apropiada una instrumentación mixta de la asignación de recursos en materias sobre las que las Comunidades Autónomas ostentan algún título competencial (simultaneando en unas mismas bases reguladoras el mecanismo de la territorialización y la concesión directa de subvenciones a favor de las Comunidades Autónomas a las que la territorialización se refiere).

6.24 REAL DECRETO DE MODIFICACIÓN DE REALES DECRETOS PREVIOS DE AYUDAS DIRECTAS EN EL SECTOR TURÍSTICO CON CARGO AL PRTR

Resumen: Modificación de reales decretos de ayudas directas. Informe no preceptivo. Tramitación de la modificación: consulta y audiencia públicas; no es lo mismo fundar su omisión en razones de orden presupuestario que indicar que carece de tal impacto a tal fin. Examen material y objeciones: ampliación de la subcontratación, de los plazos de ejecución y posibilidad de modificar lo concedido.

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado solicitud de informe procedente de la Secretaría General Técnica en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican diversos reales decretos, por los que se regula la concesión directa de subvenciones en materia turística, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[1].

En particular, las modificaciones afectan a los Reales Decretos 1118/2021, de 21 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de las estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Real Decreto 449/2022, de 14 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de las estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por el que se modifican diversos reales decretos en materia turística; y el Real Decreto 1011/2022, de 5 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de las estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por el que se modifican diversos reales decretos en materia turística, así como al Real Decreto 1074/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación de proyectos sostenibles de mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Examinada la documentación remitida (proyecto de Real Decreto y su correspondiente MAIN), esta Abogacía del Estado tiene el honor de emitir el presente informe de conformidad con las siguientes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

En lo que afecta a la tramitación del proyecto de Real Decreto que se nos somete a consulta, el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) no prevé con carácter preceptivo la emisión de informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Industria y Turismo.

Ello no obstante, y pese a que la consulta que se nos remite no plantea cuestión jurídica concreta respecto del texto del proyecto, se considera conveniente, atendido

[1] Informe emitido el 5 de abril de 2024 por D. Oscar Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso, Abogado del Estado-Jefe en el Ministerio de Industria y Turismo.

su contenido, realizar su examen jurídico, con atención, en particular, a la reciente jurisprudencia que se ha dictado por el Tribunal Supremo en materia de tramitación de Reales Decretos.

II

Conviene realizar una serie de observaciones en lo que afecta a la tramitación y al fondo del proyecto sometido a informe, examinándose en esta consideración lo concerniente a la tramitación, y en la subsiguiente el fondo.

Debe tenerse presente que el proyecto que nos ocupa no establece "ex novo" unas subvenciones directas, supuesto en el que aplicaría sin matices lo señalado en reiterados informes de esta Abogacía del Estado respecto de la excepcionalidad e interés público que rige en este cauce subvencional (art.22.2 c) de la LGS) y a los trámites del artículo 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno, sino que modifica Reales Decretos previos para los que tales excepcionalidad e interés público ya se examinaron, lo que hace que tales aspectos deban tenerse por pacíficos en la modificación.

Ello no obstante, para la modificación sí afectan los trámites de elaboración propios de todo Real Decreto (el referido art.26.5 de la LG, en particular), por lo que, a este respecto, debe recordarse la doctrina que sobre el contenido de los artículos 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 26 de la Ley del Gobierno fija la Sentencia núm. 150/2024, de 31 de enero dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, que con cita en la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala Tercera 1182/2022, de 22 de septiembre, se razona que (los resaltados son nuestros) "*condición necesaria para prescindir legítimamente del trámite de consulta pública es, según la norma legal transcrita, que se trate de «normas presupuestarias u organizativas» de la Administración General del Estado. Además, debe cumplirse una segunda condición: que la norma organizativa o presupuestaria no tenga impacto significativo en la actividad económica, que no imponga obligaciones relevantes a terceros, etc. Ello significa que deben darse dos condiciones cumulativamente y que una de ellas es, en todo caso, que la norma reglamentaria a elaborar sea de índole organizativa o presupuestaria. Si esta primera condición no se cumple, de nada sirve razonar sobre esas otras posibles circunstancias contempladas en el art. 26.2 de la Ley del Gobierno, sencillamente porque son un requisito añadido al requisito insoslayable de que la norma a elaborar sea presupuestaria u organizativa. En pocas palabras, el art. 26.2 de la Ley del Gobierno no permite prescindir del trámite de consulta pública para la elaboración de disposiciones generales que, por su objeto, quedan fuera del ámbito presupuestario y organizativo*".

Y reitera que, conforme a lo expuesto, ello comporta que, como se declaró en la sentencia 1182/2022 antes reseñada, "*para el supuesto de normas reglamentarias de la Administración General del Estado, las excepciones para poder prescindir del trámite de consulta pública, han de concurrir las circunstancias acumuladas de que se trate de normas presupuestarias u organizativas y, además de esas específicas normas reglamentarias, que concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos esenciales de una materia*" (o que no tenga un impacto significativo en la actividad económica).

Igualmente, cumple tener presente la Sentencia 22/2024, de 10 de enero de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo que en relación

al cumplimiento de este trámite señaló que "*Y en cuanto a la argumentación de la parte recurrente respecto al incumplimiento de los trámites establecidos en la Ley General de Subvenciones tampoco hay constancia de la acreditación de las circunstancias que impidan la consulta pública previa y el trámite de información pública, a que se refiere el artículo 47 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 3 de diciembre, por el que se apruebas medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Así, como bien destaca la parte recurrente, no cabe sostener que el importe de las subvenciones no tenga impacto significativo en la actividad económica, más de treinta millones de euros a repartir entre dos patronales y una organización sindical*".

En lo que afecta a la tramitación, como indicamos, la MAIN remitida refiere en su página 6 (resumen ejecutivo, que reproduce lo que figura en este aspecto en la pg.15) que no se ha dado consulta pública ni audiencia por tratarse de una "*norma presupuestaria, que no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y, asimismo, regula un aspecto tan parcial de una materia como es la de regular unas determinadas subvenciones en el sector turístico", y porque "no afecta negativamente a los derechos e intereses legítimos de las personas*". El segundo extremo, que afecta a la Audiencia e información públicas, no se objeta, en la medida en que los destinatarios de las modificaciones son Administraciones y no personas físicas (art.26.6 de la LG); el primero, que concierne a la consulta pública, se justifica en la MAIN de una manera en cierto modo contradictoria si se atiende a que en el resumen ejecutivo (pg.7) nada se indica sobre cómo afecta el Real Decreto a los presupuestos y en el punto 5.2 posterior (pg.16) se refiere que "*Por su contenido, que supone únicamente la modificación de aspectos muy puntuales de reales decretos de concesión de ayudas, como el plazo de ejecución o las causas de modificación de las resoluciones y/o los convenios de concesión, el proyecto carece de impacto presupuestario*".

Si, como se esgrime para defender la ausencia de consulta pública (conforme al art.26.2 de la LG), la norma es de carácter presupuestario (pues claramente no es organizativa), el resumen ejecutivo debe indicar en qué afecta la norma a lo presupuestario, pues en caso contrario cabría que se impugnase y, a la vista de la doctrina transcrita del Tribunal Supremo, pudiese haber un motivo de anulación de la misma. Debe además concordarse el hecho de que la norma sea de orden presupuestario, para justificar la ausencia de consulta, con el hecho (diferenciado) de que carezca de impacto presupuestario: ambos conceptos no son excluyentes (puede ser una norma de orden presupuestario sin impacto real en el presupuesto o en la actividad económica), pero deben explicarse convenientemente en la tramitación, a fin de evitar posibles impugnaciones, como indicamos, ante el Tribunal Supremo.

Nada más procede añadir a la tramitación fuera de lo que esta Abogacía del Estado ya ha señalado en informes precedentes (en particular, los que se emitieron en relación con los Reales Decretos que se modifican: NR.- 993/2021, 1050/2021 y 428/2022), sin perjuicio de recordar el carácter preceptivo del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento (art.26.5 LG), que deberá emitirse con posterioridad al presente.

III

En lo que se refiere al fondo de los cambios que pretenden acometerse, los mismos pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1- Permitir subcontrataciones de hasta el 100% en los proyectos subvencionados, con determinación de reglas y condicionantes, lo que afecta a los artículos 3.2 de los Reales Decretos 1074 y 1118/21, y a los artículos 4.1 de los Reales Decretos 449 y 1011/22.

2- Ampliar el plazo de ejecución de proyectos (arts.5 de los Reales Decretos de 2021, y arts.6 de los de 2022) hasta 30-6-2025 (en el caso de los Reales Decretos de ayudas extrapeninsulares), y hasta el 30-6-2026 (en el caso del Real Decreto 1074/21).

3- Ampliar las posibilidades de modificación de las resoluciones o convenios de concesión, manteniendo el que no se afecte ni la finalidad de la subvención ni a su importe total (arts.14 del Real Decreto 1074/21, 14.1 del Real Decreto 1118/21 y 15.1 de los Reales Decretos 449 y 1011/22).

Conviene destacar, con carácter preliminar y antes de entrar en las observaciones propiamente dichas, dos extremos:

a) por un lado, que en todos los Reales Decretos los beneficiarios de las ayudas son Administraciones públicas, en particular las Comunidades Autónomas de Baleares y Canarias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (Reales Decretos 1118/21, 449/22 y 1011/22), y Comunidades Autónomas y Entidades Locales diversas (Real Decreto 1074/21);

b) por otro, que no constan a esta Abogacía del Estado las resoluciones o convenios de concesión dictadas u otorgados, respectivamente, ni el grado de ejecución actual o contenido de los proyectos a unas y otros aparejados, aspecto que la MAIN tampoco refiere.

Con sendos aspectos destacados, por lo que luego se dirá, procede realizar observaciones a las modificaciones que se plantean, por el orden que antes se ha señalado:

1.- En lo que afecta a la elevación del límite porcentual en las subcontrataciones, conviene significar que la redacción del proyecto coincide con la que tienen los Reales Decretos 449 y 1011/2022, y que el Real Decreto 449/2022 dio en sus Disposiciones Finales 2ª y 3ª una redacción muy semejante a los Reales Decretos 1074 y 1118/21 (que inicialmente no preveían límite de subcontratación, lo que hacía aplicable la previsión supletoria del art.29.2 de la LGS, de un 50% como máximo), de manera que lo único que cambia en estas redacciones es la elevación del límite de subcontratación del 50% inicialmente previsto al 100% proyectado.

Procede señalar, como observación, que todas las ayudas son de pago único y anticipado posterior, se entiende, al dictado de las correspondientes resoluciones o suscripción de los pertinentes convenios de concesión, de manera que esta Abogacía del Estado desconoce cómo se han producido las subcontrataciones hasta la fecha, y si éstas han superado el límite actual del 50%.

La elevación de tal límite al 100% puede plantear problemas de gestión en el caso de que el actual del 50% se haya superado en alguna ayuda antes de que la modificación que estudiamos se apruebe y lo permita.

Por otro lado, los Reales Decretos orientados a Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla prevén, todos ellos, la necesidad de incorporar, en caso de subcontrataciones, las DACIs[2] correspondientes, pero este requisito no se impone en la modificación del Real Decreto

[2] Declaraciones de Ausencia de Conflicto de Interés

1074/2021, y se entiende que debe incorporarse, en la medida en que las ayudas que regula también se rigen y financian con cargo al PRTR (arts.2 y 6.2 del mismo).

2.- La ampliación del plazo de ejecución de proyectos hasta 30-6-2025, que afectaría a las ayudas reguladas en los Reales Decretos 1118/21, 449/22 y 1011/22, resulta factible, en la medida en que las partes expositivas de todas estas normas previeron que los objetivos del CID 224 deberían estar completados en el segundo trimestre de 2025.

Otro tanto ocurre con las ayudas del Real Decreto 1074/2021, y la modificación en cuanto a plazo que el proyecto prevé hasta 30-6-2026, pues la parte expositiva de dicho Real Decreto también indicó que las ayudas de los proyectos del CID 228 debían estar completadas en el segundo trimestre de 2026.

Si tales normas señalaban ya estos plazos máximos de ejecución, no cabe objetar en derecho la modificación de plazo proyectada en lo que ahora informamos.

Ahora bien, deben plantearse dos observaciones a tal ampliación de plazo:

a) En el Real Decreto 449/22 (art.6) se previó inicialmente que "*El plazo de ejecución de las actuaciones subvencionables objeto de este real decreto será desde el 1 de enero de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2024*", pero posteriormente la Disposición Final 2ª del Real Decreto 1011/22 cambió esta redacción, que pasó a referir que "*El plazo de ejecución de las actuaciones subvencionables objeto de este real decreto será hasta el 31 de diciembre de 2024*", suprimiéndose en consecuencia la referencia a 1-1-2022.

Sin embargo, la redacción del proyecto vuelve a introducir la referencia al 1-1-2022, sin que la MAIN explique el porqué, y sin aportar justificación de la procedencia de la vuelta a tal referencia temporal, que ya quedó desdibujada en el Real Decreto 1011/22.

b) En la medida en que puede que existan resoluciones y convenios de concesión (lo que, se insiste, desconocemos), en los que necesariamente se contemplará como fecha máxima de ejecución la prevista en la redacción actual de los Reales Decretos que pretenden modificarse, es necesario que la ampliación del plazo de ejecución, acogiéndose a la redacción proyectada cuando ésta sea una realidad, sea rogada, mediante la correspondiente solicitud de modificación.

A tal fin se propone que en las reglas de modificación que pretenden cambiarse se añada un apartado dedicado especialmente a la solicitud de modificaciones por la ampliación del plazo que pretende materializarse con este proyecto, para el caso de que el mismo se apruebe finalmente, o bien una disposición adicional que prevea en concreto las solicitudes de modificación en cuanto a ampliaciones de plazo para los máximos que se proyectan. Salvo que el propio Real Decreto prevea la ampliación automática de plazos en las resoluciones y convenios existentes a fecha de su publicación.

Lo segundo supondría, a juicio de esta Abogacía del Estado, un efecto desincentivador, pues quien pudiese cumplir en plazo dilatará el cumplimiento al permitirlo sin más la norma, mientras que lo primero implicaría, por el contrario, un efecto incentivador en los proyectos en curso, de manera que si los mismos se prevé que puedan terminarse en plazo puedan hacerlo sin dilación, y para los que no, sea preciso (y obligado, en tanto las resoluciones o convenios no se modifican sin más por el dictado de un Real Decreto si éste no lo prevé) solicitar la pertinente modificación, que en todos los Reales Decretos exigirá una solicitud fundada y el dictado de la correspondiente resolución autorizándola (o en su defecto, como se prevé, su estimación por silencio), lo que en cualquier caso imprimiría seriedad a las solicitudes que se planteen en tal sentido.

3.- Por ende, en lo que concierne a la modificación de las resoluciones o convenios de concesión (insistiendo en que esta Abogacía del Estado desconoce si se han dictado o suscrito, o los pagos a cuenta de tales actos realizados), adicionalmente a lo indicado respecto de la ampliación de plazo, las modificaciones pueden resumirse del siguiente modo:

1- En el Real Decreto 1074/21: se mantiene el carácter excepcional de la solicitud de modificación, y se establece la imposibilidad de modificar el plazo de ejecución más allá del ampliado por el proyecto, lo que se considera correcto; una regla general de respeto a lo dispuesto en el artículo 64 del RGS (en esencia, que la modificación no afecte a terceros), que obviamente no se objeta; y se concretan dos causas de justificación que normativamente pasarían a entenderse como justificadas, siendo la primera "*cuando aparezcan circunstancias sobrevenidas que alteren o dificulten el cumplimiento de la resolución de concesión*", y la segunda "*Cuando concurran circunstancias técnicas, económicas, medioambientales, urbanísticas, de gestión, de seguridad o de accesibilidad, que impidan o comprometan el objetivo de la subvención, así como la ejecución del proyecto en el plazo establecido*".

La redacción originaria sólo previó la posibilidad de modificar en el supuesto de circunstancias sobrevenidas.

Junto con ello, en el apartado 2 del modificado artículo 14 se introduce un elemento modificativo importante, ya que "*La modificación podrá permitir, entre otras, la sustitución de los bienes del patrimonio histórico en los que se realiza la intervención por otros bienes, siempre que la finalidad de la subvención se mantenga*".

2- En los restantes Reales Decretos se cambia el inciso "circunstancias sobrevenidas que alteren o dificulten el cumplimiento de la misma" por el nuevo "*circunstancias que así lo aconsejen, a fin de asegurar el cumplimiento de las finalidades de la subvención*".

En lo que afecta a las modificaciones del Real Decreto 1074/21, cabe realizar las siguientes observaciones:

a) Como se ha indicado, no se objeta ni impedir que la modificación afecte al plazo de ejecución ni la sujeción obligada a lo dispuesto en el artículo 64 del RGS, pero en lo que concierne a la ampliación (en realidad concreción, pues las que se contemplan expresamente lo son "entre otras") de las causas posibles de modificación se entiende que la relativa a "*circunstancias técnicas, económicas, medioambientales, urbanísticas, de gestión, de seguridad o de accesibilidad*" resulta redundante, si se tiene en consideración que estos aspectos deben evaluarse al momento de presentarse el proyecto para solicitar la subvención, y que si no se han tenido en cuenta, ello puede obedecer a un defectuoso planteamiento (lo que no justificaría la modificación, por su carácter excepcional) o a que tales requisitos se ha impuesto de manera sobrevenida (en cuyo caso sí cabría la modificación, pero se incurre en el primer supuesto, no en el segundo).

En consecuencia, se recomienda eliminar el "entre otras", y refundir el que consta como segundo supuesto a una concreción del primero, de manera que no puedan entrar en él supuestos de defectuosa previsión en el proyecto presentado a subvención, cuya modificación no cabría admitir por el carácter excepcional de ésta.

b) En segundo término, debe advertirse del evidente peligro de gestión que concurre para el caso de solicitarse modificaciones por cambio de bienes en el patrimonio histórico en los que realizar las actuaciones, sobre todo si ya se ha comenzado la ejecución de

actuaciones con anterioridad a la aprobación de este proyecto de Real Decreto (pues se podría producir el absurdo de que se quiera percibir ayudas por proyectos dejados a medias, que luego pasen a materializarse en otros diferentes), y también para el caso en que el cambio se plantee tardíamente, de modo que se haga inviable la ejecución en lo que resta de 2024 hasta 2026, o que se haga un uso, en suma, ineficiente de recursos públicos.

Debe recordarse que estas ayudas son de pago único y anticipado (art.9.1 del Real Decreto), por lo que un cambio a mitad de ejecución del bien sobre el que actuar puede suponer claramente un uso ineficiente de medios y recursos públicos, contrario a lo dispuesto en el artículo 8.3 b) y c) de la LGS.

En lo que afecta a las modificaciones en la concesión en los restantes Reales Decretos, el cambio a la expresión "*circunstancias que así lo aconsejen*" -concepto jurídicamente indeterminado- resulta excesivamente amplia, más cuando en la misma no se señala quién debe apreciar cuáles son esas circunstancias, enormemente abiertas. En particular, por un lado, es lo cierto que la mecánica prevista de modificación exige una solicitud fundada, que acotaría tales circunstancias (al menos, al tener que objetivarlas), y el dictado de la correspondiente resolución autorizándola, pero no lo es menos que se prevé para la misma silencio estimatorio, lo que puede convertir estas solicitudes en una puerta franca a modificaciones no excepcionales, como exige cada uno de los artículos de los Reales Decretos a modificar en un principio; por otro lado, una redacción tan abierta planteará serias dificultades al gestor de las ayudas, al que sólo quedaría el amparo normativo expreso para denegar en la imposibilidad de que la modificación pueda plantearse más allá del plazo de ejecución (que se prevé en la redacción vigente, y que no se modifica) y en lo excepcional del mecanismo de modificación.

En consecuencia, se recomienda volver en este punto a la redacción primigenia, por los motivos expuestos.

Es todo lo que se tiene el honor de informar, sin perjuicio de lo cual V.S. acordará lo que mejor proceda.

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

MODIFICACIÓN

7.24 INFORME SOBRE LA PROCEDENCIA DE INCLUIR LOS EXCESOS DE MEDICIONES EN EL LÍMITE CUANTITATIVO DE LOS MODIFICADOS CONTRACTUALES

Resumen: Examen de la procedencia de computar los excesos de mediciones del artículo 242.4.i) de la LCSP en el límite cuantitativo de los modificados previsto en el artículo 205 de dicha Ley. Doctrina general de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y de la Abogacía General del Estado sobre los excesos de mediciones, que no tienen la consideración de modificaciones contractuales. Interpretación del artículo 160.2 del RGLCAP (expresamente declarado vigente en el informe 85/18 de la JCCPE). Se concluye que los excesos de mediciones no tienen que computarse en el límite legalmente previsto para las modificaciones contractuales.

Examinada, al amparo de lo dispuesto en la instrucción Primera.1.g) de la Instrucción 3/2010, de 17 de mayo, de identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de La Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados de Estado, la discrepancia de criterio suscitada respecto de la procedencia de computar los excesos de mediciones en el límite cuantitativo de los modificados previsto en el artículo 205 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la Abogacía General del Estado emite informe en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

1º) Con fecha de 27 de octubre de 2020 la Abogacía del Estado en el entonces Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (actual Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible) emitió informe (Ref. 2407/19) sobre diversas cuestiones relacionadas con la interpretación del artículo 242.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en lo que se refiere a la regulación de los excesos de mediciones y a la inclusión de precios nuevos por el director facultativo de la obra.

A los efectos que aquí interesan, en dicho informe (apartado 10.b) se indicó lo siguiente:

"10. En relación con el incremento de mediciones, el expediente de modificación del contrato de obras puede tener por objeto, entre otros, los siguientes:

(...)

b) Modificar para incorporar el exceso de mediciones reconocido previamente por el Director de la obra.

Cuando, por el motivo que sea y durante la ejecución de la obra, se tramita un expediente de modificación, los excesos de medición reconocidos hasta entonces por el Director de la obra (en las correspondientes certificaciones mensuales) deben incluirse en la propuesta de modificación 'sin esperar a hacerlo en la certificación final'. Así resulta del artículo 160.2 del RCAP y del Informe 85/18 de la Junta Consultiva (página 8, párrafo segundo).

Esta Abogacía del Estado considera que, en tal caso, al exceso de mediciones pasan a aplicársele todas las consecuencias derivadas de su incorporación al expediente de modificación del contrato:

- Su importe cuenta para los porcentajes que, como límite a los modificados, establece el artículo 205 de la LCSP.

- Una vez que el órgano de contratación aprueba la modificación que incorpora dichos excesos de medición, vuelve a contarse desde cero la facultad del Director de la obra para variar las mediciones hasta el límite del 10% establecido en el artículo 242.4.i) de la LCSP."

2º) Al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.e) del Real Decreto 1012/2022, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Abogacía General del Estado, se regula la inspección de los servicios en su ámbito y se dictan normas sobre su personal, la Abogada del Estado coordinadora del Convenio de asistencia jurídica suscrito con la Autoridad Portuaria de Ferrol-San Cibrao eleva a este Centro Directivo un borrador de informe discrepante en el que concluye que:

"Los excesos de medición no tienen la consideración de modificaciones del contrato y, por consiguiente, no deben computar en los límites del modificado a que se refiere el art. 205 de la LCSP".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

Se suscita una discrepancia de criterio sobre la procedencia de incluir o no los excesos de mediciones regulados en el artículo 242.4.i), de la LCSP en el cómputo del porcentaje admitido a efectos de las modificaciones contractuales no previstas del artículo 205 de dicho texto legal.

El artículo 242 de la LCSP, bajo la rúbrica *"Modificación del contrato de obra"*, establece lo siguiente:

"4. Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:

a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.

b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.

c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos.

No obstante, no tendrán la consideración de modificaciones:

i. El exceso de mediciones, entendiendo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra.

(...)".

Por su parte, el artículo 205 de la LCSP regula las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo 204, estableciendo un límite cuantitativo máximo para el modificado del 50 por ciento, calculado sobre el precio inicial del contrato, IVA excluido.

Pues bien, caracterizados los excesos de mediciones –legal, doctrinal y jurisprudencialmente– como supuestos que no tienen la consideración de modificaciones contractuales, este Centro Directivo considera que su importe no ha de tomarse en consideración para calcular el límite cuantitativo de las modificaciones contractuales del artículo 205 de la LCSP.

Se expondrán, con carácter previo, una serie de consideraciones doctrinales sobre la configuración jurídica de los excesos de mediciones –y ello con el fin de facilitar una mejor comprensión de esta figura– para, posteriormente, abordar la concreta cuestión objeto de consulta.

- II -

Como se afirma en el informe de 2 de marzo de 2023 (Ref. A.G. Entes Públicos 19/23, R. 158), *"es doctrina de este Centro Directivo que 'Los incrementos de unidades contratadas, hasta el límite del 10 por ciento del precio inicial del contrato (artículos 242.4.i), 301.2 y 309.1 de la LCSP), y la inclusión de precios nuevos fijados contradictoriamente conforme al artículo 242.4.ii) de la LCSP no tienen la consideración legal de modificaciones contractuales' (informe A.G. Entes Públicos 34/20 (R-381/2020), de 22 de abril).*

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) ha emitido numerosos informes sobre el contenido y alcance de los excesos de mediciones regulados, actualmente, en el artículo 242.4.i) de la LCSP, estableciendo una doctrina cuyo contenido general puede sistematizarse del siguiente modo:

1. Naturaleza jurídica y finalidad. Los excesos de mediciones, por expresa previsión legal, no tienen la consideración de modificaciones contractuales, y responden a la finalidad de facilitar la ejecución de un contrato de obras en cuyo proyecto cabe razonablemente presumir cierto margen de desviación. Como se indica en el informe 27/12, *"Su razón de ser radica en que el contrato de obras es un contrato de resultado sobre la base de un proyecto inicial, sobre el cual el legislador, para facilitar su ejecución,*

admite la posibilidad de que se produzca un margen de desviación en las unidades de obra ejecutadas de hasta un 10 % del precio inicial, sin considerarlo modificación contractual propiamente dicha, por lo que se pueden ejecutar sin la previa autorización del órgano de contratación".

En su informe 43/2008, de 28 de julio, la JCCPE añade que *"En tales casos y siempre que no superen el 10 por 100 del presupuesto de la obra, la Ley considera que estos excesos son consecuencia de inexactitudes del proyecto o del presupuesto que resultan inevitables por lo que se prevé la posibilidad de abonarlas sin necesidad de recurrir a modificación contractual alguna."*

2. Los excesos de mediciones no se toman en consideración para determinar el valor estimado del contrato. De acuerdo con el informe de la JCCPE 43/2008: *"En su consecuencia, aunque sean frecuentes, no forman parte del contrato, inicialmente y, desde un punto de vista teórico, no cabe negar la posibilidad de que no se produzcan, por lo que no deben ser tenidos en cuenta para determinar el valor estimado del contrato"*.

3. Admisión de compensación de excesos y defectos de mediciones para el cálculo del porcentaje máximo del 10 por ciento de desviación permitido. En el informe 16/06, de 30 de octubre de 2006, y examinando el desarrollo reglamentario de los excesos de mediciones –artículo 160 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), al que luego se aludirá con detalle–, la JCCPE señala que *"lo dispuesto en el artículo 160.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es de aplicación tanto al aumento como a las minoraciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas"*, y que *"la utilización del término 'variaciones' en el ya citado artículo 160, implica la posibilidad de compensar excesos en la ejecución de determinadas unidades de obra con defectos en la ejecución de otro tipo de unidades de obra sobre las realmente previstas, siendo el 'exceso' o 'defecto' de medición final aquel sobre el que se aplica el límite del 10 por 100 del precio primitivo del contrato."*

4. Cálculo del límite del 10 por ciento: Conforme al informe de la JCCPE 43/2008, dicho porcentaje se ha de calcular sobre el precio primitivo del contrato. En igual sentido se expresa el informe de la JCCPE 85/18: ha de estarse al precio primitivo, entendido como *"importe de adjudicación del contrato resultante del procedimiento de adjudicación".*

5. Requisitos de forma exigibles. Aclara en este punto el informe 74/09 de la JCCPE que *"Las variaciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato no requieren aprobación explícita pero sí requieren pronunciamiento acerca de si de ellas se deriva o no la necesidad de ampliar el plazo de ejecución del contrato".* En igual sentido, el informe 85/18 declara que "*en estos casos no es necesario tramitar un expediente de modificado ni tampoco obtener autorización previa del órgano de contratación*".

- III -

Expuesta la doctrina general de la JCCPE sobre los excesos de mediciones, procede examinar la concreta cuestión objeto de consulta, relativa a la inclusión o no de dicho concepto en el cálculo de las modificaciones contractuales del artículo 205 de la LCSP.

Como se ha indicado, por expreso mandato del artículo 242.4 de la LCSP no tendrán la consideración de modificaciones:

"i. El exceso de mediciones, entendiendo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra."

El exceso de mediciones, que goza de gran tradición en nuestro Derecho y que ha sido recogido en las sucesivas leyes de contratos del sector público, ha tenido su desarrollo reglamentario en el ya citado artículo 160 del RGLCAP, que lo configuró como un supuesto distinto de las modificaciones propiamente dichas previstas en el artículo 146 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. El artículo 160 del RGLCAP establece lo siguiente:

"1. Sólo podrán introducirse variaciones sin previa aprobación cuando consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido.

2. Las variaciones mencionadas en el apartado anterior, respetando en todo caso el límite previsto en el mismo, se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales, conforme a lo prescrito en el artículo 145 de la Ley, o con cargo al crédito adicional del 10 por 100 a que alude la disposición adicional decimocuarta de la Ley, en la certificación final a que se refiere el artículo 147.1 de la Ley, una vez cumplidos los trámites señalados en el artículo 166 de este Reglamento. No obstante, cuando con posterioridad a las mismas hubiere necesidad de introducir en el proyecto modificaciones de las previstas en el artículo 146 de la Ley, habrán de ser recogidas tales variaciones en la propuesta a elaborar, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final citada."

En el mismo sentido se pronuncia la cláusula 62 del Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado:

"Ni el contratista ni el Director podrán introducir o ejecutar modificaciones en la obra objeto del contrato sin la debida aprobación de aquellas modificaciones y del presupuesto correspondiente.

Exceptuándose aquellas modificaciones que, durante la correcta ejecución de la obra, se produzcan únicamente por variación en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las cubicaciones del proyecto, las cuales podrán ser recogidas en la liquidación provisional, siempre que no representen un incremento del gasto superior al diez por ciento del precio del contrato. No obstante, cuando posteriormente a la producción de algunas de estas variaciones hubiere necesidad de introducir en el proyecto modificaciones de otra naturaleza, habrán de ser recogidas aquéllas en la propuesta a elaborar, sin esperar para hacerlo a la liquidación provisional de las obras.

(...)".

La JCCPE, en su informe 85/18, se pronunció sobre la vigencia del artículo 160.2 del RGLCAP que, como queda expuesto, dispone que las variaciones se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales, a diferencia de lo que establece el artículo 242.4.i), que prevé que el exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra. Ante la duda de si debe entenderse tácitamente derogado el artículo 160.2 del RGLCAP, la JCCPE concluyó lo siguiente:

"La regla que recoge el artículo 242 de la LCSP es taxativa sin duda y, sin embargo, a nuestro juicio no es excluyente. Ambos preceptos, el 242 LCSP y el 160.2 RGLCAP, pueden interpretarse de manera sistemática, de modo que, por un lado, la ley obligaría a incluir los excesos de medición en la certificación final de las obras con el fin de garantizar su control y el pago íntegro y no excesivo de las cantidades que representan y, por otro lado y sin perjuicio de lo anterior, el Reglamento exigiría incorporar los excesos de medición que mensualmente se vayan produciendo a las relaciones valoradas y a las certificaciones mensuales.

En una correcta práctica por parte del órgano de contratación este sistema permitiría detallar y pagar provisionalmente la obra realmente ejecutada en cortos periodos de tiempo y también, en el momento de la certificación final, proceder a liquidar la cantidad definitiva que, como excesos de medición, se haya podido comprobar que existen a la finalización de la obra.

Por tanto, bajo nuestro criterio, la referencia contenida en la LCSP (artículo 242.4.i)) no es contraria ni deroga lo dispuesto en el artículo 160 RGLCAP".

En ese mismo informe 85/2018, la JCCPE abordó también la forma de proceder en los casos en los que, en ejecución de una obra, se constate que los excesos de mediciones van a superar el límite del 10 por ciento del precio inicial del contrato. En concreto, se examinó la siguiente cuestión:

"5. Si en el transcurso de la ejecución de una obra se estima por el Director de la misma que el exceso de mediciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto va a representar un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial, ¿deberá aprobarse un proyecto modificado de obras -en el seno de la tramitación de un expediente de modificación del contrato- donde se recoja la totalidad del exceso de mediciones o sólo donde se recoja el exceso sobre el límite máximo del 10 por ciento antes señalado?".

Cuestión que respondió la JCCPE en los siguientes términos:

"La propia ubicación de la norma que alude a los excesos de mediciones, como un supuesto que no se considera modificación dentro del apartado 4 del artículo 242, permite entender que estamos ante una excepción a la regla general según la cual cuando el director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto, habrá de recabar autorización del órgano de contratación para iniciar un expediente de modificación del contrato.

Por tanto, cuando nos encontremos ante un supuesto como el planteado en la consulta, deberá tramitarse una modificación por la totalidad de la variación detectada entre el número de unidades de obra ejecutadas sobre las previstas en el proyecto puesto que, en la medida en que dicha variación va a exceder de ese 10%, ya no puede considerarse como un exceso de medición, sino que toda la variación en su conjunto

debe tratarse como una modificación. Esta es, sin duda, la intención del legislador cuando, como ya hemos visto, establece el límite del 10% considerado en global.

Otro supuesto diferente es el que menciona el artículo 160.2 in fine del RGLCAP, que se produce cuando con posterioridad a las variaciones ya producidas hubiere necesidad de introducir auténticas modificaciones en el contrato por la adición de unidades de obra, caso en el que los excesos de mediciones habrán de ser recogidos en la propuesta a elaborar, sin esperar a hacerlo en la certificación final."

Con base en este último párrafo del informe 85/18 parcialmente transcrito, la Abogacía del Estado en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible consideró que, cuando se tramiten modificaciones en un contrato de obra, los excesos de mediciones previos no sólo deben incluirse en la propuesta de modificación sin esperar a la certificación final (como previene el último párrafo del artículo 160.2 del RGLCAP), sino que, además, pasan a aplicarse a dichos excesos de mediciones todas las consecuencias derivadas de su incorporación al expediente de modificación contractual, en concreto: i) su importe contará para los porcentajes que, como límite de los modificados, establece el artículo 205 de la LCSP; y ii) una vez que el órgano de contratación aprueba la modificación que incorpora los excesos de medición preexistentes, vuelve a contarse desde cero la facultad del director de la obra para incluir nuevos excesos de mediciones hasta el límite del 10 por ciento establecido en el artículo 242.4.i) de la LCSP.

Estas dos últimas consecuencias, que no están previstas ni en el artículo 242.4.i) de la LCSP ni en el artículo 160.2 del RGLCAP, y que resultan contrarias a la configuración legal y doctrinal de los excesos de mediciones como supuestos no incluidos en el concepto técnico-jurídico de *"modificación"*, a juicio de este Centro Directivo no resultan atendibles.

Como se indica en el informe de la JCCPE 27/12, los excesos de mediciones son variaciones que no generan por sí mismas la necesidad de modificar el proyecto inicial. No obstante, y conforme al artículo 160.2 del RGLCASP, *"si posteriormente surgiera la necesidad de modificar el proyecto por las causas previstas con carácter general, el proyecto modificado que resulte deberá reflejar las variaciones de medición ejecutadas hasta entonces, a fin de que quede recogida la realidad de la obra ejecutada"*. Ahora bien, una cosa es que el proyecto de modificado recoja los excesos de mediciones preexistentes, para reflejar, con ocasión del proyecto de modificado y en aras de la claridad, la realidad de la obra ejecutada, y otra muy distinta que los excesos de mediciones anteriores al modificado muten su naturaleza y pasen a tener la consideración de modificaciones contractuales, computando a efectos de los límites de los modificados de los artículos 203 y siguientes de la LCSP.

El propio informe 85/18, invocado en este punto por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, declara más adelante con rotundidad que *"las variaciones que tengan la consideración de excesos de medición por no exceder del 10 por ciento del precio del contrato inicial no son modificaciones del contrato y, por tanto, no se deben computar a los efectos del cálculo de los límites que son propios de tales modificaciones"*.

Pero es que, además, esta cuestión ya fue analizada detenidamente por este Centro Directivo en su informe de 22 de abril de 2020 (Ref. A.G. Entes Públicos 34/20, R. 381/2020), en el que se examinó si los poderes adjudicadores que no son Administración Pública pueden incluir en sus pliegos previsiones relativas a los excesos de mediciones, sin que éstas computen a efectos del límite máximo de las modificaciones expresamente

previstas del artículo 204 de la LCSP. En el referido informe se efectuaron las siguientes declaraciones, que son plenamente extrapolables a las modificaciones no expresamente previstas en los pliegos del artículo 205 de la LCSP:

"Este Centro Directivo considera que TRAGSA y, en general, los poderes adjudicadores que no rengan la consideración de Administraciones Públicas, pueden incluir en sus pliegos previsiones expresas que contemplen un incremento de las unidades contratadas que no representen un aumento de gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato (de forma análoga a lo dispuesto en los artículos 242.4.i), 301.2 y 309.1 de la LCSP para los contratos administrativos de obras, suministros y servicios, respectivamente), sin que tales supuestos tengan que computarse en el límite del 20 por ciento del precio inicial del contrato establecido en el artículo 204.1 de la LCSP para las modificaciones contractuales expresamente previstas en los pliegos. Y ello por los motivos que seguidamente se exponen:

1.- Los excesos de medición y los incrementos de unidades contratadas regulados en los preceptos citados (artículos 242.4.i), 301.2 y 309.1 de la LCSP) no constituyen, en puridad, supuestos de 'modificación contractual' en un sentido técnico-jurídico. Prueba de ello es que el artículo 242.4 dispone expresamente que dichos supuestos, en el contrato de obras, 'no tendrán consideración de modificaciones'; que el artículo 301.2 establezca que, en las condiciones previstas en dicho precepto respecto del contrato de suministro, se podrá incrementar el número de unidades a suministrar 'sin que sea preciso tramitar el correspondiente expediente de modificación'; y que el artículo 309.1, párrafo segundo, indique, respecto del contrato de servicios, que tales supuestos 'no tendrán la consideración de modificaciones'. Se trata, en suma, de figuras que el legislador regula, desde un punto de vista sistemático, al margen de las modificaciones contractuales, y que excluye expresamente bien de ese concepto, bien de la tramitación que le es propia.

2.- Así lo ha declarado también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que en su informe 27/12, de 14 de diciembre de 2012, y por referencia al entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (y cuyas conclusiones son plenamente trasladables a la vigente LCSP), afirma lo siguiente:

'3. El artículo 234.3, final del TRLCSP establece un supuesto dentro de la regulación de la modificación del contrato de obras que merece una atención especial, señalando al hilo del procedimiento a seguir por el Director facultativo de una obra cuando considere necesaria una modificación del proyecto, que 'No obstante, podrán introducirse variaciones sin necesidad de previa aprobación cuando éstas consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio primitivo del contrato.'

Dicho precepto proviene del artículo 217 de la LCSP, que, si bien fue modificado por la Ley 2/2011 por las razones expuestas más arriba, mantuvo en el apartado 3 la redacción originaria.

Efectivamente, se trata de un supuesto especial, de larga tradición en nuestro Derecho, de aplicación a los contratos de obras por sus especiales características. En este sentido aparece desarrollado en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en su artículo 160, como un supuesto distinto de las modificaciones propiamente dichas

previstas en el artículo 146 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RLCAP) (...).

Desde esta perspectiva la Junta Consultiva, en su informe 16/06, de 30 de octubre de 2006, señala como conclusión que 'la utilización del término 'variaciones' en el ya citado artículo 160, implica la posibilidad de compensar excesos en la ejecución de determinadas unidades de obra con defectos en la ejecución de otro tipo de unidades de obra sobre las realmente previstas, siendo el 'exceso' o 'defecto' de medición final aquel sobre el que se aplica el límite del 10 por 100 del precio primitivo del contrato.'

Por otra parte, y desde el punto de vista de su previsión en el valor, la Junta Consultiva señala en su informe 43/2008, de 28 de julio, que 'Esta adicional no es una partida cuya existencia dependerá de que en la medición de la obra resulten excesos respecto de las unidades previstas en el presupuesto. En tales casos y siempre que no superen el 10 por 100 del presupuesto de la obra, la Ley considera que estos excesos son consecuencia de inexactitudes del proyecto o del presupuesto que resultan inevitables por lo que se prevé la posibilidad de abonarlas sin necesidad de recurrir a modificación contractual alguna'.

En definitiva, se trata de un supuesto específico dotado de una regulación legal expresa para facilitar la ejecución de los contratos de obras, al margen del régimen general de los modificados de los contratos no previstos en la documentación que rige la licitación, regulados en el artículo 107.1 del TRLCSP.

4. En virtud de cuanto se ha expuesto, cabe señalar que el límite del 10 % previsto para las modificaciones no previstas en la documentación contractual en el artículo 107.3.d) del TRLCSP no ha de computarse en la aplicación del artículo 234.3, final del TRLCSP para el contrato de obras.

La razón es que el supuesto de hecho en ambos casos es distinto, como ha quedado expuesto. El artículo 234.3, final responde a las exigencias propias del contrato de obras, permitiendo un margen de desviación en las mediciones efectuadas en las unidades de obra ejecutadas de hasta un 10 % del precio inicial. Por el contrario, el 10 % previsto en artículo 107.3.d) constituye un límite para entender que se produce una alteración las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación en el caso de que se concurran las circunstancias que permiten la modificación contractual de acuerdo con el artículo 107.1.

(...)

Por ello, y de acuerdo con lo recogido en el artículo 160 del RLCAP, los cambios que se reflejen en el proyecto modificado final deben reflejar de forma separada las variaciones de medición ejecutadas de acuerdo con el artículo 234.3 de las que respondan a modificaciones del proyecto como consecuencia de la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 107.1'.

Asimismo, la citada Junta Consultiva, en su informe 43/2008, de 28 de julio, al referirse a este adicional de obra que se aprecie en la medición de ésta y que de acuerdo con el artículo 217 de la LCSP, puede llegar hasta el 10% del precio primitivo, indicó que, en tales casos y siempre que no superen el 10 por 100 del presupuesto de la obra, la Ley considera que estos excesos son consecuencia de inexactitudes del proyecto o del presupuesto que resultan inevitables por lo que se prevé la posibilidad de abonarlas sin necesidad de recurrir a modificación contractual alguna.

En fin, en el Informe 04/2015, de 24 de noviembre, de la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia, también se afirma que 'En

definitiva los excesos de medición no constituyen en sentido estricto una modificación del contrato sino un supuesto concreto de alteración surgido durante la ejecución del contrato reconocido en la propia normativa contractual, que consiste exclusivamente en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto siempre que no represente un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato y que, a diferencia de lo que ocurre con los supuestos de modificación del contrato del artículo 107.1 del TRLCSP, no requieren ni la aprobación previa por el órgano de contratación ni la tramitación del correspondiente expediente para su modificación'.

La regulación inicialmente prevista para el contrato de obras (tradicionalmente dotado de una regulación más extensa y exhaustiva en nuestro Derecho administrativo, que servía de aplicación supletoria a otras figuras contractuales) pasó después a recogerse expresamente para los contratos de suministros y servicios, contratos que en los artículos 301.2 y 309.1 de la LCSP gozan actualmente de sendas previsiones normativas de contenido similar al establecido en el artículo 242.4 de la LCSP respecto del contrato de obra.

(...)".

En la misma línea se ha expresado la Junta Consultiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en su informe 23/2011, de 12 de septiembre de 2011, respecto de la regulación que a este respecto establecía la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, tras la modificación introducida por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, indicando lo siguiente:

"...el supuesto previsto en el artículo 217.3 LCSP nada tiene que ver con las

circunstancias y condiciones recogidas en el artículo 92 quater LCSP, ya que, por una parte, entre las circunstancias recogidas en las letras a) a e) del apartado 1 de este último precepto no figuran los excesos de medición en las unidades finales de una obra, y, por otra, los supuestos en los que se considera se produce una alteración esencial lo son exclusivamente, como señala el precepto, 'a los efectos de lo previsto en el apartado anterior', sin que puedan extrapolarse a otros supuestos, como el contenido en el artículo 213.3 LCSP, que tiene una finalidad propia.

Téngase en cuenta, además, que la modificación legal prevista en el artículo 217.3 LCSP va a producirse con su específica y sencilla tramitación una vez ejecutadas las unidades de obra en mayor número del previsto, (la norma se refiere a «unidades realmente ejecutadas»), a diferencia de las circunstancias imprevistas del artículo 92 quater, que requieren de la instrumentación de un expediente de modificación en los términos previstos en el artículo 92 quinquies LCSP con carácter previo a su ejecución.

(...)

Esta conclusión no significa, como parece desprenderse del escrito de consulta, que el límite del 10% del artículo 92 quater LCSP pueda calcularse sobre el precio de adjudicación más el posible incremento de gasto del 10% como exceso de medición de unidades previstas, sino que ambos porcentajes máximos, cuya base de cálculo es además diferente, serán compatibles e independientes entre sí.

Así, respecto de la cuestión planteada, el límite del 10% del precio de adjudicación del contrato recogido en el artículo 92 quater no comprende los eventuales excesos de medición de un contrato de obras, siendo posible una modificación no prevista de hasta

un 10% del importe de adjudicación, y además hasta un 10% de incremento de gasto por exceso de medición de unidades previstas."

El informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias 4/2011, de 24 de noviembre, es también muy claro al señalar, tras citar los preceptos objeto de examen, que:

"En consecuencia, tenemos que llegar a unas primeras conclusiones:

- Los preceptos citados consideran tales variaciones como una modificación que afecta al proyecto de obras que se está ejecutando, y, por tanto, al objeto del contrato.

- Dado que el contrato de obra es un contrato de resultado, del que el proyecto de obras es tan sólo una previsión anticipada, y que, como tal, puede estar sujeta a pequeñas variaciones a lo largo de su ejecución, el legislador considera inherente a la misma la posibilidad de que se produzca un margen de desviación de hasta un 10%, en cuanto al número de unidades de obra que realmente haya que ejecutar respecto al número de unidades inicialmente previstas en el proyecto.

- En consecuencia con la conclusión anterior, tales variaciones de medición se pueden ejecutar sin necesidad de previa autorización, y se abonarán con cargo al presupuesto adicional que a tal efecto se ha de prever de antemano, en el propio contrato.

- Aunque tales variaciones no generan por sí mismas la necesidad de modificar el proyecto inicial, no obstante, si tal necesidad surgiera posteriormente respecto a otros aspectos del mismo, el proyecto modificado que resulte deberá reflejar las variaciones de medición ejecutadas hasta entonces, a fin de que el proyecto de obras refleje fielmente en todo momento la realidad de la obra ejecutada.

- La propia naturaleza de este previsible margen del 10% de desviación en las mediciones, hace que no se considere modificación sustancial del contrato, y, en consecuencia, que su importe no se considere acumulable al importe de otras modificaciones a efectos del cómputo del límite del 30% que, como criterio determinante del carácter de modificación sustancial del contrato, establecía la anterior redacción del artículo 221.1 de la LCSP".

Y, en consonancia con ello, formula las siguientes conclusiones:

"1ª.- Dentro del límite del 10% a que se refiere el artículo 217.3 de la LCSP, las variaciones de medición de las unidades de obra realmente ejecutadas respecto a las inicialmente previstas en el proyecto, no producen en ningún caso una modificación sustancial del contrato por ser inherentes al mismo, y, por tanto, su importe no se puede considerar acumulable al importe de las modificaciones a que se refiere el artículo 92 quater, a efectos del cómputo del límite del 10% a que se refiere el apartado 3.d) del artículo 92 quater para determinar la incidencia de una modificación sustancial del contrato.

2ª.- El importe de las variaciones de medición a que se refiere el artículo 217.3 de la LCSP, cuyo importe no supere el 10% fijado en dicho artículo y que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 160.2 del R.G., se recojan posteriormente en un proyecto modificado, no ha de computarse junto al importe de las modificaciones que han dado lugar al proyecto modificado, a efectos de considerar el límite del 10% que determina la alteración sustancial del contrato. En consecuencia, dichas variaciones de medición deberán reflejarse de forma diferenciada en el proyecto modificado, a fin de poder realizar el control diferenciado del cumplimiento de ambos límites.

(...)".

En fin, corrobora el criterio que aquí se sostiene –con arreglo al cual los excesos de mediciones no se integran en el cómputo de los porcentajes máximos legalmente previstos para las modificaciones contractuales, tanto si se trata de modificaciones expresamente previstas en el pliego (artículo 204 de la LCSP) como si son modificaciones no previstas en ellos (artículo 205 de la LCSP)–, la jurisprudencia menor de los Tribunales Superiores de Justicia. Cabe citar, como ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) número 206/2020, de 18 septiembre (JUR\2020\307452), que declara lo siguiente:

"E*n el articulado de la normativa de contratación se distingue entre: modificaciones de unidades o partidas nuevas, y excesos de mediciones o ajustes de medición.*

Las 'partidas nuevas' suponen la necesidad de un Modificado que las contemple, y dependiendo del porcentaje de variación resulta necesario paralizar o no las obras, o si el porcentaje excede del establecido debe ampliarse el contrato o realizar un contrato nuevo.

Los 'excesos de mediciones' si no sobrepasan el porcentaje establecido en la normativa no hace falta justificación alguna, ni tienen que incluirse en ningún 'Modificado', a diferencia de las partidas nuevas.

Los excesos sólo alcanzaban una variación del 5,30% respecto del proyecto, lo cual implicaba que no era necesaria ni siquiera una aprobación previa de los mismos porque se encontraba dentro del 10% permitido por la normativa. Y las partidas nuevas alcanzaban un 6,13% respecto del proyecto; es decir, podían realizarse sin problema alguno, y. sin paralizar la obra porque entraban dentro del 20% permitido por la normativa de contratación pública.

En definitiva, los porcentajes estaban dentro de los previstos en la normativa aplicable como márgenes normales y permitidos, se necesitaba un Modificado para las 'partidas nuevas', y se decidió incluir en el mismo también los 'excesos' buscando la mayor transparencia e información exacta para los propietarios.

El Juzgador, sin embargo, al no haber realizado la necesaria distinción entre unos conceptos y otros, ni aplicado la normativa que establece los porcentajes de esos conceptos, ha incurrido en un grave error -dicho con el máximo respeto- al afirmar que la modificación que se proponía excedía del 10% de los gastos de urbanización previstos inicialmente, cuando realmente el 'modificado' de partidas nuevas no alcanzaba ese 10% (ya hemos dicho que suponía, únicamente, el 6,13%)."

Por las razones indicadas, procede resolver la discrepancia de criterio que da origen al presente informe confirmando el criterio de la Abogada del Estado coordinadora del Convenio de asistencia jurídica con la Autoridad Portuaria de Ferrol-San Cibrao, y concluir que los excesos de mediciones del artículo 242.4.i) de la LCSP no han de computarse para el cálculo de los porcentajes previstos para las modificaciones contractuales del artículo 205 de la LCSP.

En consideración a lo expuesto, la Abogacía General del Estado formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Este Centro Directivo confirma el criterio de la Abogada del Estado coordinadora del convenio de asistencia jurídica con la Autoridad Portuaria de Ferrol- San Cibrao, con

arreglo al cual los excesos de mediciones del artículo 242.4.i) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no han de computarse para el cálculo de los porcentajes previstos como límites de las modificaciones contractuales.

EXPROPIACIÓN FORZOSA

REVERSIÓN

8.24 INFORME RELATIVO A POSIBLES DERECHOS U OBLIGACIONES SOBRE LA SUPERFICIE CORRESPONDIENTE A ANTIGUA ESTACIÓN DE SERVICIO CAMPSA

Resumen: Informe sobre si el Estado pudiera tener algún derecho u obligación sobre los 1.133,60 metros cuadrados que se citan en la inscripción 2ª como que en su día serían objeto de reversión al Estado y que corresponden a la superficie de una antigua Estación de Servicio CAMPSA.

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado petición de informe de la Delegación de Economía y Hacienda en Toledo a fin de que se informe sobre si el Estado pudiera tener algún derecho u obligación sobre los 1.133,60 metros cuadrados que se citan en la inscripción 2ª como que en su día serán objeto de reversión al Estado y que corresponden a la superficie de la antigua Estación de Servicio.

En el ejercicio de la función consultiva que corresponde a la Abogacía General del Estado en virtud de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y sus normas de desarrollo, vista la documentación remitida por el órgano consultante, se evacúa el siguiente informe sobre la base de los siguientes

HECHOS

I

Con fecha 5 de abril de 2024 recibió la Delegación de Economía y Hacienda -Patrimonio del Estado- oficio de la Delegación del Gobierno en Castilla la Mancha, correspondiente a notificación del Ayuntamiento de Cabañas de la Sagra comunicando incoación del expediente al objeto de determinar clausura de la antigua Estación de Servicio sita en el citado municipio (carretera Madrid-Toledo Km 51) y solicitando si procede investigar la titularidad de la finca; dado que en la Nota Simple registral figura en su inscripción segunda que, de la superficie total de la finca, que son 3.650 metros, 1.133,60 metros cuadrados serían objeto en su día de reversión al Estado.

II

Solicitada por la Delegación de Economía y Hacienda al Registro de la propiedad de Illescas N.º 3, certificación registral de la finca 2273, se aprecia que en su inscripción primera se dice que la finca es porción segregada de la inscrita con el n.º 168, al folio 78 del tomo 388, inscripción 6.ª, que Dña. LMC adquirió por herencia y posteriormente vendió a Dña. SEE.

Dicha Inscripción es de fecha 2 de abril de 1964 y en la misma nada se menciona sobre un eventual derecho de reversión a favor del Estado, que, sin embargo, sí aparece reflejado en la inscripción 2ª, de fecha 17 de septiembre de 1976. En dicha inscripción 2ª –«*Aportación a sociedad y obra nueva*»– se describe el mismo solar incluido en la inscripción 1ª, haciendo constar, en lo que aquí interesa, que: «sobre el cual se ha construido un EDIFICIO destinado a Estación de Servicio de Campsa, para el suministro de carburantes" [...] "La superficie de la Estación de Servicio reseñada que en su día será objeto de reversión al Estado, ocupa una extensión de mil ciento treinta y tres metros y seis decímetros cuadrados. Se valora la finca, junto con la estación de servicios con todas sus instalaciones y concesión de la misma en trescientas mil pesetas. SIN CARGAS. Doña SEE, mayor de edad ... adquirió esta finca por compra según la citada inscripción 1ª, y declara haber construido a sus expensas el edificio antes descrito y adquirido los elementos relacionados; y ahora en unión de los cónyuges Don JGL... y Doña PFG... ella, con licencia de su marido, constituyen la Compañía Mercantil Anónima denominada "Estación de Servicio X, S.A." e anagrama ESXSA, con domicilio [...] por la escritura que motiva la presente e inscrita en el Registro Mercantil de Toledo [...]. La expresada Doña SEE aporta la finca de este número, juntamente con la estación de servicio que en la misma va enclavada, con todas sus instalaciones y la concesión de la misma, a la expresada Sociedad, en pago del capital suscrito correspondiente a treinta acciones [...]. En consecuencia, suscribo, previa la declaración de obra nueva realizada, el pleno dominio de esta finca por título de aportación a favor de la Compañía Mercantil Anónima "Estación de Servicio X, S.A." en anagrama ESXSA. Así resulta de una escritura otorgada el 2 de enero de 1975 ante el Notario de Madrid Don CB, que se presentó a las diez de hoy, Asiento 423, Diario 74. Pagado el impuesto. Illescas a diecisiete de septiembre de mil novecientos setenta y seis.»

III

En nueva certificación de 5 de agosto de 2024, la Registradora incluye una nota aclaratoria, consistente en:

«En el título que motivó la inscripción 2ª de esta finca, y respecto de la inscripción de la finca, se decía lo siguiente "La superficie de la Estación de Servicio reseñada que en su día será objeto de reversión al Estado, ocupa una extensión de mil ciento treinta y tres metros seis decímetros cuadrados" siendo dicha reseña una mera mención y no habiéndose constituido sobre esta finca ninguna carga o limitación a dicho respecto.»

Haciendo constar asimismo la Registradora en cuanto a posibles asientos pendientes que «NO hay documentos pendientes de despacho»

IV

Por otro lado, la Delegación de Economía y Hacienda ha consultado el Inventario de Bienes del Estado, así como los archivos de la propia Delegación y no aparece en ellos ningún expediente ni bien en dicha ubicación, en el término municipal de Cabañas de la Sagra.

A la vista de lo anterior, se ruega por la Delegación de Economía y Hacienda que por la Abogacía el Estado en Toledo se informe si el Estado pudiera tener algún derecho u obligación sobre los 1.133,60 metros cuadrados que se citan en la citada inscripción 2ª como que en su día serían objeto de reversión al Estado.

Se adjunta documentación obrante en el expediente consistente en la certificación del Registro de la Propiedad N. º3 de Illescas y el oficio de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha remitido a la Delegación de Economía y Hacienda.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Analizado el asunto objeto de consulta, esta Abogacía del Estado concluye la inexistencia de derechos a favor del Estado u obligaciones sobre la superficie de 1.133,60 metros cuadrados que cita la inscripción 2ª por dos motivos: a) la inexistencia del derecho de reversión que en ella se alude y b) la imposibilidad jurídica de hacer prevalecer una mención de derecho susceptible de inscripción separada y especial contra la fe pública del Registro de la Propiedad. Procede su examen separado:

II

Comenzando por el análisis del derecho de reversión aludido en la inscripción 2ª, este Servicio Jurídico no puede llegar a otra conclusión posible que la de inexistencia actual del meritado derecho.

La inscripción registral menciona como datos esenciales para concretar qué posible derecho de reversión era el referido que 1) se trataba de «Estación de Servicio de Campsa, para el suministro de carburantes" y 2) que "Doña SEE [...] aporta la finca de este número, juntamente con la estación de servicio que en la misma va enclavada, con todas sus instalaciones y la concesión de la misma».

A este respecto, conviene tener en cuenta que, originariamente, en la época del Monopolio de Petróleos explotado por la antigua «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S.A.» (Campsa), las unidades de suministro de carburante eran concesiones administrativas sobre las que había que constituir un derecho de reversión a favor del Estado.

Sin embargo, el régimen de la distribución y venta de los hidrocarburos ha sufrido una transformación absoluta desde que España se incorporó a las Comunidades Europeas. El sistema de monopolio pleno ha sido sustituido paulatinamente por un marco de libre mercado, propio de los países desarrollados y acorde con la Unión Europea.

En este proceso constituye un hito fundamental la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector del petróleo. Como reconoce su exposición de motivos, a partir de su entrada en vigor, se sustituye «el régimen de otorgamiento de concesiones de facultades del Monopolio a favor de particulares por el de la libertad de actuaciones sometidas a autorización. El desarrollo del Monopolio produjo un complejo entramado de relaciones jurídicas regidas por el Derecho Público, que es preciso transformar para que con carácter general se reconozca el principio de la libre actividad empresarial en el sector petrolero español.»

En la Disposición Adicional Primera de la citada Ley se reguló ese tránsito desde el Derecho Público al Privado, estableciendo:

«1. Sin perjuicio de lo establecido en el número 2 de la presente disposición, en el plazo de un mes desde la publicación de la presente Ley quedarán extinguidos los derechos y obligaciones derivados del régimen de las concesiones otorgadas por el Monopolio de Petróleos para el suministro de gasolinas y gasóleos de automoción. Las concesiones extinguidas quedarán automáticamente convertidas en autorizaciones administrativas con arreglo al régimen establecido en el Real Decreto 645/1988, de 24 de junio, o normas que lo sustituyan.

2. Los concesionarios que prefieran mantener el régimen de derechos y obligaciones dimanantes de la concesión administrativa, incluida la reversión, y con la particularidad respecto al suministro que este apartado establece, podrán optar por dicho mantenimiento manifestándolo así, expresamente y por escrito, ante el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo dentro del mes siguiente a la publicación de esta Ley.»

Con posterioridad, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, vino a culminar el proceso de liberalización del sector. Y en lo que ahora nos interesa estableció en su Disposición Adicional Segunda:

«Quedan extinguidas definitivamente las concesiones del Monopolio de Petróleos para el suministro de gasolinas y gasóleos de automoción mantenidas al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre. Las actividades objeto de dichas concesiones se continuarán desarrollando en la forma regulada en el Título II.»

Parece pues evidente a tenor de lo expuesto en esta Disposición Adicional Segunda que las primitivas concesiones administrativas que la antigua Campsa otorgó a favor de los diferentes distribuidores de hidrocarburos han quedado absoluta y definitivamente extinguidas, bien por su conversión en un régimen de autorización administrativa al amparo de los señalado en la Disposición Adicional Primera de la Ley 34/1992, bien por virtud de lo finalmente establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 34/1998.

Esto ha supuesto la plena sustitución del conjunto de relaciones jurídicas de Derecho Público por una ordenación puramente Privada, en régimen de libre concurrencia y acorde con el sistema económico y el Derecho vigentes en la Unión Europea.

Esta extinción *ex lege* del antiguo Monopolio de Petróleos y de las concesiones del mismo implica necesariamente la extinción de los derechos de reversión ligados a estas, toda vez que formaban parte de su contenido. Es decir, extinguidas las concesiones, lógicamente los derechos que en ellas se integraban no pueden subsistir, sino que se extinguen con el título concesional del cual nacían.

II

Como segunda razón se encuentra la imposibilidad jurídica de hacer prevalecer una mención de derecho susceptible de inscripción separada y especial contra la fe pública del Registro de la Propiedad.

En efecto, como menciona la Registradora en su certificación, la alusión al eventual derecho de reversión a favor del Estado constituye «*una mera mención*» sin que se haya «*constituido sobre esta finca ninguna carga o limitación a dicho respecto*». La mención, en Derecho Hipotecario, es definida por ROCA SASTRE como «la mera alusión o indicación de la existencia de alguna carga, gravamen o derecho real inmobiliario, de la que se hace siempre constancia registral con ocasión de practicarse alguna inscripción o anotación preventiva de un título inscribible, en el que tal carga, gravamen o derecho real se hallen meramente relacionados, mas no constituidos y sin estar previamente inscritos». Precisamente a esta noción parece responder la referencia que a las mismas hace el artículo 29 LH al hablar de que «la mención de derechos susceptibles de inscripción separada y especial» no produce efectos frente a terceros.

Haciendo una exégesis de la definición anterior, son caracteres de la misma:

a) Es una simple noticia o referencia expresa, hecha en una forma muy simple, de la existencia de una carga o gravamen en un asiento de inscripción o anotación preventiva, de un acto o título inscribible. Es decir, se trata de una alusión a la existencia de una carga o gravamen que en el fondo no está inscrito debidamente. De ahí que el artículo 51, regla 7.ª RH considere que las cargas relacionadas en el título que no resulten inscritas o anotadas no se harán constar en la inscripción.

b) La alusión o referencia lo es de una carga, gravamen o derecho real inmobiliario en un sentido muy amplio; pues abarca las causas, afecciones fideicomisarias, reservas o reversiones sucesorias, limitaciones de disponer y otras restricciones análogas, así como los gravámenes de retroventa y la afección resolutoria por impago del precio aplazado, siempre que todas estas cargas, gravámenes y derechos reales se hallen meramente indicados, aludidos o relacionados.

c) La referencia a la carga, gravamen o derecho real inmobiliario consta simplemente relacionada en el título que se inscribe o anota, pero en él no se constituyen tales cargas, gravámenes o derechos reales, pues si tal se hicieren, dejarían de ser menciones para convertirse en verdaderos derechos, gravámenes o limitaciones. El Reglamento Notarial, en el artículo 175, facilita la figura de la mención, ya que entiende que la designación de las cargas o gravámenes que pesen sobre los inmuebles debe hacerse constar, en primer término, por lo que resulte de la declaración de la parte transmitente o de la que constituye el gravamen, y, en segundo lugar, por lo que aparezca de los títulos o documentos que al Notario se le exhiban.

En cuanto a sus efectos, la mención ha sido tratada por la legislación actualmente vigente en forma distinta de lo que sucedía en la Ley de 1909, ya que, mientras que conforme a esta última el dominio o derecho real que se mencionaba en las inscripciones o anotaciones preventivas, aunque no esté reflejado en el Registro por medio de una inscripción especial, surtiría efectos contra terceros desde la fecha del asiento de presentación del título respectivo, la legislación actual adopta un criterio totalmente distinto.

Ciertamente, el artículo 29 LH establece: «La fe pública del Registro no se extenderá a la mención de derechos susceptibles de inscripción separada y especial». Es decir,

aun en el hipotético caso en que existiera el derecho de reversión aludido (*quod non*), su constancia como mera mención impide en todo caso que pueda hacerse valer contra un derecho inscrito y que goza de la protección dimanante de la fe pública del Registro; con lo cual ninguna viabilidad ostentaría la acción que eventualmente quisiera emprenderse para hacerlo valer.

Ello se completa con el artículo 98 de la misma Ley, que dispone: «Los derechos personales no asegurados especialmente, las menciones de derechos susceptibles de inscripción especial y separada y los legados no legitimarios que no hayan sido anotados preventivamente dentro del plazo legal no tendrán la consideración de gravámenes a los efectos de esta Ley y serán cancelados por el Registrador a instancia de parte interesada.»

Y, finalmente, el 51, regla séptima RH: «Las cargas y limitaciones de la finca o derecho que se inscriba se expresarán indicando brevemente las que consten inscritas o anotadas con referencia al asiento donde aparezcan. En ningún caso se indicarán los derechos expresados en el artículo 98 de la Ley, ni los aplazamientos de precio no asegurados especialmente.

Las cargas relacionadas en el título que no resulten inscritas o anotadas no se harán constar en la inscripción. Si no existieran cargas se expresará así.»

Por lo tanto, la posición actual de la legislación hipotecaria es la de negar el acceso de la mención al Registro de la Propiedad y, en caso de que se produzca, excluir los posibles efectos que con anterioridad a dicha Ley tenían.

Por lo que respecta a su cancelación, es regla general que para la cancelación de un asiento registral se presupone bien el consentimiento del titular del derecho reflejado en dicho asiento, bien la pertinente resolución judicial supletoria. (cfr. artículos 1, 40 y 82 LH). Pero, no es menos cierto que dicha regla tiene importantes excepciones y una de ellas es precisamente cuando el derecho inscrito se haya extinguido por imperativo del propio título inscrito, o por disposición directa de la ley (artículo 82 de la Ley Hipotecaria).

Es esto último lo que ocurre en el caso objeto de este informe, en tanto que, como se ha expuesto, la concesión administrativa y el correlativo derecho de reversión que aparecían mencionados en el Registro han quedado extinguidos por directa disposición de la Ley, siendo en consecuencia suficiente para su cancelación la solicitud realizada por el titular registral del dominio de la finca a través de la instancia con firma legitimada notarialmente. Estamos, pues, ante uno de los supuestos en los que la cancelación de la carga a instancia unilateral de parte viene establecida por Ley –art. 98 LH– aunque, conforme al artículo 353.3 del RH, la solicitud puede entenderse realizada por el hecho de pedir certificación de cargas o cuando se practique cualquier asiento relativo a la finca o derecho afectado. En estos casos la cancelación habrá de practicarse mediante una simple nota marginal.

CONCLUSIONES

1.- El precitado derecho de reversión se encuentra actualmente extinguido por disposición legal. En consecuencia, el Estado no ostenta ningún derecho ni obligación sobre los 1.133,60 metros cuadrados que se citan en la citada inscripción 2ª como que en su día serían objeto de reversión al Estado.

2.- Adicionalmente, su constancia como mera mención impide en todo caso que pueda hacerse valer contra un derecho inscrito y que goza de la protección dimanante de la fe pública del Registro.

3.- Es suficiente para su cancelación la solicitud realizada por el titular registral del dominio de la finca, aunque, conforme al artículo 353.3 del RH, la solicitud puede entenderse realizada por el hecho de pedir certificación de cargas o cuando se practique cualquier asiento relativo a la finca o derecho afectado en los términos que desarrolla tal precepto.

Es cuanto en Derecho tiene el honor de informar.

9.24 REVERSIÓN DE BIEN CEDIDO A TÍTULO GRATUITO POR INCUMPLIMIENTO DEL DESTINO DE LA CESIÓN

Resumen: Consulta sobre la situación jurídica de la finca cedida gratuitamente por la Administración General del Estado al Ayuntamiento de Torredembarra con destino a residencia del pescador y jubilado o pensionista, y sobre la posible reversión de la misma por incumplimiento de dicho fin. Confirmando las consideraciones del proyecto de informe que se eleva a consulta, se concluye que: a) Con independencia de cuál sea el criterio utilizado para calificar el negocio jurídico de cesión la alteración del destino de los bienes cedidos determina la resolución de la cesión y la reversión automática del bien al cedente, b) En el supuesto que se examina, subsistiendo la obligación de destinar el bien cedido al fin especificado en la escritura en la que se instrumentó la cesión, es claro que se ha producido un incumplimiento del destino de la cesión que determina la reversión del bien a la Administración General del Estado; c) en el caso de que el Ayuntamiento cesionario se oponga expresa o tácitamente a la resolución que acuerde la reversión del bien inmueble cedido y el abono de la indemnización sustitutoria correspondiente, deberá la Administración General del Estado iniciar el correspondiente procedimiento judicial para obtener una sentencia que declare que el ejercicio unilateral por ésta de la facultad resolutoria es conforme al ordenamiento jurídico; d) en el supuesto que se examina, al tratarse de un inmueble situado en la Comunidad Autónoma de Cataluña el plazo para el ejercicio de la acción revocatoria es de 1 año (artículo 531-15 de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales.

Examinado, al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, su proyecto de informe sobre la situación jurídica de la finca cedida gratuitamente por la Administración General del Estado al Ayuntamiento de Torredembarra con destino a residencia del pescador y jubilado o pensionista, y sobre la posible reversión de la misma por incumplimiento de dicho fin, este Centro Directivo emite el siguiente informe:

ANTECEDENTES

1º) La Delegación de Economía y Hacienda en Tarragona solicita informe a la Abogacía del Estado en Tarragona en los siguientes términos:

"Con fecha 02 de julio de 2003 se otorgó ante el Notario de Tarragona, Juan Ramón Allué Segura, escritura de cesión gratuita a favor del Ayuntamiento de Torredembarra, de una finca urbana sita en el barrio marítimo de ese término municipal, Plaza de l'Esdevenidor número 8, actualmente Plaza Colom 4, finca registral 2.409, con destino a residencia del pescador y jubilado o pensionista.

(...)

Con fecha 29/04/2024 esta Delegación, con objeto de comprobar que el inmueble cedido se destinaba al uso previsto, solicitó al Ayuntamiento de Torredembarra información sobre dicho extremo.

Con fecha 14/10/2024 ese Ayuntamiento remite respuesta en forma de informe del concejal de Patrimonio en el que comunica que, con fecha 15/04/2008, se acordó por la Junta de Gobierno Local la demolición del inmueble cedido (antiguo cuartel de la Guardia Civil), tras haberse expuesto el proyecto en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya y Boletín Oficial de la Provincia, y que el solar resultante se utiliza en la actualidad para ubicar un contenedor del SOSservicio de socorrismo, un servicio de baño asistido, servicio de recogida de personas con movilidad reducida y aparcamiento de vehículos de la Cruz Roja.

La cláusula SEGUNDA de la escritura preveía que 'Si el bien no fuere destinado al uso previsto en el plazo de TRES AÑOS o dejare de destinarse posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirá al Estado, integrándose en su Patrimonio con todas sus pertenencias y accesiones, sin derecho a indemnización, teniendo el Estado derecho, además, a percibir de la Corporación, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos'.

Asimismo, en la inscripción registral, a favor de ese Ayuntamiento, se estableció la siguiente carga: 'CARGA PROPIA DE LA FINCA OTRAS CARGAS Si el inmueble cedido no fuere destinado al uso previsto en el plazo de TRES AÑOS o dejara de destinarse posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirá al Estado Español, integrándose en su patrimonio con todas sus pertenencias y a percibir de la corporación, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos o deterioros experimentados por el mismo'".

Dado que, no solo se ha incumplido con el destino, sino, con la carga que grava a la finca en escritura y en Registro de la Propiedad, y que implicaba haber revertido el inmueble, y, además, se ha procedido al derribo de lo cedido, sin conocimiento del Estado, se solicita de ese Servicio Jurídico informe sobre las actuaciones a realizar, necesarias para la defensa de los intereses del Estado".

2º) La Abogacía del Estado en Tarragona eleva consulta a este Centro Directivo sobre las anteriores cuestiones, adjuntando una propuesta de informe en la que, tras exponer las consideraciones jurídicas estimadas pertinentes, concluye que:

1.- Queda acreditado el incumplimiento del modo o carga impuesto al cesionario-donatario (el Ayuntamiento de Torredembarra) del bien inmueble cedido por la Administración General del Estado, en virtud de la escritura de cesión gratuita otorgada ante el Notario de Tarragona D. Juan Ramón Allué Segura el 2 de julio de 2003.

2.- Frente al incumplimiento del modo impuesto al donatario en la escritura de cesión gratuita del inmueble, procede iniciar el procedimiento administrativo para la reversión del bien al donante (Administración General del Estado), para lo cual deberán seguirse los trámites previstos en los artículos 150 y 151 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), así como en el artículo 132 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RLPAP).

3.- Ante la hipotética falta de cumplimiento voluntario de la correspondiente resolución acordando la reversión del bien a la Administración General del Estado y el pago de la indemnización por deterioro que, en su caso, se fije en la resolución que acuerde la reversión, procederá el ejercicio de la correspondiente acción judicial ante los órganos de la jurisdicción civil.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

La Delegación de Economía y Hacienda en Tarragona formula consulta sobre la situación de la finca urbana sita en la Plaza de l'Esdevenidor, n.º 8 (actualmente, Plaza Colom), en el término municipal de Torredembarra, objeto de cesión gratuita a favor del Ayuntamiento de Torredembarra mediante escritura pública suscrita en fecha 2 de julio de 2003.

En el Exponendo 2º de la escritura pública de cesión se hace constar:

"1.- El Ayuntamiento de Torredembarra solicitó la cesión gratuita del inmueble descrito, con destino a RESIDENCIA DEL PESCADOR Y JUBILADO O PENSIONISTA.

2.- Que por la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda, se dispuso:

PRIMERO: CEDER gratuitamente al AYUNTAMIENTO DE TORREDEMBARRA (TARRAGONA) un inmueble con destino a residencia del pescador y jubilado o pensionista.

SEGUNDO: Si el bien no fuere destinado al uso previsto en el plazo de TRES AÑOS o dejare de destinarse posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirá al Estado, integrándose en su Patrimonio con todas sus pertenencias y accesiones, sin derecho a indemnización, teniendo el Estado derecho, además, a percibir de la Corporación, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos o deterioros experimentados por el mismo".

Según se ha indicado, solicitada información al Ayuntamiento Torredembarra por la Delegación de Economía y Hacienda en Tarragona, la Corporación Local informa que el bien inmueble cedido había sido destinado a un uso distinto del pactado por las partes.

Partiendo de los antecedentes de hecho anteriormente expuestos, este Centro Directivo da su conformidad al proyecto de informe que se eleva a consulta, si bien considera conveniente reforzarlo con las consideraciones que a continuación se exponen.

- II -

La naturaleza de la cesión gratuita de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas ha sido calificada –al examinar la cuestión de la reversión–, por abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto de la Sala de lo Civil (sentencias de 18 de junio de 1990 y de 27 de febrero de 1993), como de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (sentencias de 14 de febrero de 2006 y de 21 de febrero de 2006), como donación modal. Aun con diferentes nombres o calificaciones jurídicas, la jurisprudencia considera que se trata de un acto de disposición patrimonial de carácter gratuito al que resultan aplicables, directamente o por analogía, según los distintos pronunciamientos, las normas de derecho privado que regulan la donación con carga modal regulada en el artículo 647 del Código Civil, precepto que dispone:

"*La donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso.*

En este caso, los bienes donados volverán al donante, quedando nulas las enajenaciones que el donatario hubiese hecho y las hipotecas que sobre ellos hubiese impuesto, con la limitación establecida, en cuanto a terceros, por la Ley Hipotecaria".

Como se reconoce unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia (por todas, sentencias del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1931, 25 de junio de 1990 y 28 de julio de 1997), el término "*condiciones"* que emplea el artículo 647, párrafo primero, del Código Civil (CC) no debe entenderse en el sentido técnico-jurídico de suceso futuro o incierto a que se refieren los artículos 1113 y siguientes del propio CC, sino en el sentido de cargas, obligaciones o gravámenes que ha de cumplir el donatario y que la doctrina más autorizada denomina donación modal, dando lugar el incumplimiento de esas cargas, obligaciones o gravámenes modales a un resultado análogo al del artículo 1124 del CC, bien que, siendo la donación modal o donación *sub modo* una verdadera donación en la que es esencial el *animus donandi*, su revocabilidad no tiene tanto por fundamento la reciprocidad de las prestaciones de las partes, cuanto la necesidad de evitar el enriquecimiento injusto que se produciría a favor del donatario si, en caso de incumplimiento por éste del modo, el ordenamiento jurídico no concediese al donante la facultad de revocar la donación.

La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1999 declara que "*la verdadera y propia donación modal es aquella, (....) en la que se impone al beneficiario el cumplimiento de una obligación como determinación accesoria de la voluntad del donante. Aunque esta obligación no muta la naturaleza del contrato de donación de bienes transformándolo en contrato bilateral, sinalagmático y oneroso, puesto que el gravamen tiene que ser inferior al valor de la donación (...)".*

Pues bien, aun siendo más frecuentes los pronunciamientos sobre resolución de cesiones efectuadas por Entidades Locales a la Administración General del Estado, la doctrina sobre la naturaleza jurídica de la cesión gratuita de los bienes patrimoniales es igualmente aplicable en ambos supuestos. En la sentencia de 21 de febrero de 2006 (recurso n.º 6037/2002) el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), analiza la naturaleza jurídica de estas cesiones en los siguientes términos:

"(...) debemos dejar constancia previa de la síntesis de nuestros pronunciamientos en relación con la naturaleza jurídica de estos tipos de cesiones.

Así en la STS de 28 de abril de 1993, ya dijimos que:

'Esta Sala, en S. 31-10-1988 , ha declarado, que la reversión de un solar y de lo en él edificado, a un Ayuntamiento, está prevista para el supuesto de incumplirse las condiciones pactadas, entre ellas, dedicarlo a finalidad distinta de la contemplada y en cuya atención se efectuó la donación, recordando la Sentencia de la Sala Primera de este Alto Tribunal de 11-3-1988, que la donación con carga modal del art. 647 del Código Civil supone una institución en la que el donante ha exigido al donatario la concurrencia de un modo, finalidad, carga, motivo o recomendación cuyo incumplimiento puede dar lugar a la revocación o resolución de un contrato que en principio nació irrevocable por la sola voluntad del donante, pudiendo quedar sin efecto después por la existencia de tales incumplimientos'.

Y, en la 22 de julio de 2003 hemos añadido que:

'La cesión gratuita de terrenos o bienes municipales de naturaleza patrimonial sujeta al cumplimiento por el ente adquirente de una finalidad de interés para el municipio ha sido calificada por esta Sala en ocasiones como donación modal, como se observa en la sentencia de 28 de abril de 1993, recurso 10499/1991.

En otras ocasiones, sin rechazar esta calificación, esta Sala ha partido del carácter administrativo, sujeto a las normas del Derecho privado, de tal tipo de cesión – sentencia de 31 de octubre de 1988– o lo ha calificado como negocio jurídico innominado, celebrado entre dos administraciones públicas, por el que se ceden unos terrenos patrimoniales para una finalidad determinada (sentencia de 12 de junio de 2001).

En todos los casos, sin embargo, se ha admitido el carácter administrativo del contrato y la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho privado.

La consecuencia a que llegan estas sentencias es la de que, en el caso de incumplimiento de la finalidad a la que se sujeta la cesión del bien, procede la rescisión del contrato a instancia de la corporación cedente, bien por aplicación del artículo 647 del Código civil (según el cual «la donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso») (sentencia de 28 de abril de 1993), bien por entender que al producirse la desafectación de los bienes en su día cedidos desapareció la causa que justificó la razón de ser del negocio jurídico y, por ende, su eficacia por desaparición de la causa del negocio, es decir, de la razón justificativa de su eficacia jurídica (sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997), bien por aplicación del artículo 111 (antiguo artículo 97.2) del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales (sentencias de 23 de noviembre de 1992, recurso 4885/1990 y 26 de junio de 2003, recurso 9811/1998)".

Así lo reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que considera que en "*todos estos casos (...) se ha admitido (...) la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho Privado*" (sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de julio de 2003), y que, ante *"la ausencia de una regulación específica completa de la mencionada institución en el ámbito del derecho administrativo; ello nos ha llevado a aceptar la aplicación supletoria del Código Civil, fundamentalmente, su artículo 647"* (sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de febrero de 2006).

Con independencia de cuál sea el criterio utilizado para calificar el negocio jurídico de cesión, lo cierto es que, tanto por aplicación de lo dispuesto en la legislación reguladora del Patrimonio del Estado, constituida en el momento de la cesión por el artículo 79 del entonces vigente Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado (*"Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso previsto, dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión, o dejaran de serlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos al Estado, el cual tendrá derecho además a percibir de la Corporación u Organismo respectivo, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos o deterioros experimentados por los mismos"*), como, en la actualidad, por el artículo 150.1 de la LPAP (*"Si los bienes cedidos no fuesen destinados al fin o uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejaran de serlo posteriormente, se incumplieran las cargas o condiciones impuestas, o llegase el término fijado, se considerará resuelta la cesión, y revertirán los bienes a la Administración cedente. En este supuesto será de cuenta del cesionario el detrimento o deterioro sufrido por los bienes cedidos, sin que sean indemnizables los gastos en que haya incurrido para cumplir las cargas o condiciones impuestas*") y, en fin, por lo que resulta de lo establecido en el artículo 647 del Código Civil –que regula la revocación de donaciones por incumplimiento del modo impuesto al donatario–, la alteración del destino de los bienes cedidos determina la resolución de la cesión y la reversión automática del bien al cedente.

En el supuesto que se examina, según se ha dicho, la cesión se acordó con la carga permanente de destinar el inmueble al fin exclusivo de "*residencia del pescador y jubilado o pensionista*"; pues bien, según la información facilitada por el Ayuntamiento cesionario, el 15 de abril de 2008 la Junta de Gobierno Local acordó la demolición del inmueble, que actualmente está destinado a "*ubicar un contenedor del SOS servicio de socorrismo, un servicio de baño asistido, servicio de recogida de personas con movilidad reducida y aparcamiento de vehículos de la Cruz Roja*". En estas circunstancias, subsistiendo la obligación de destinar el bien cedido al fin especificado en la escritura en la que se instrumentó la cesión, es claro –compartiendo el criterio expuesto por el Abogado del Estado consultante– que se ha producido un incumplimiento del destino de la cesión que determina la reversión del bien a la Administración General del Estado.

Dicho lo anterior, cabe examinar si resulta aplicable lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 33 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales –dictado en desarrollo de la derogada Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña–, precepto que dispone:

"33.1. Se entiende que las condiciones y las modalidades de afectación permanente bajo las que se han adquirido los bienes son completas y están consumadas si, durante 30 años, se han destinado al fin previsto, y dejan de serlo por circunstancias sobrevenidas de interés público.

33.2. Se entiende que las condiciones y las modalidades están completas también si los bienes se destinan a finalidades análogas a las fijadas en el acto de adquisición".

Pues bien, a juicio de este Centro Directivo no sólo no es posible considerar que el destino actual del bien cedido (servicios de socorrismo, baño asistido, recogida de personas con movilidad reducida y aparcamiento para vehículos de la Cruz Roja) sea análogo al pactado en la escritura de cesión (residencia del pescador y jubilado o pensionista) –pese a tratarse en ambos casos de fines de interés público del municipio–, sino que, además, el indicado precepto no resulta aplicable en el caso de las cesiones gratuitas de bienes patrimoniales del Estado a favor de las Entidades Locales, al prevalecer en este punto la legislación sobre el Patrimonio del Estado.

Al respecto, en el informe de este Centro Directivo de fecha 3 de diciembre de 2004 (Ref.: AEH-Patrimonio 44/04), tras analizar en detalle la evolución de la regulación de la cesión de bienes con carga de afectación a un determinado destino tanto en el ámbito de la legislación sobre el Patrimonio del Estado como en el de la normativa reguladora de los bienes de las Entidades Locales, partiendo de que ambos regímenes jurídicos son no sólo diferentes, sino incompatibles, se analizó, para el caso de cesiones gratuitas de bienes inmuebles del Patrimonio del Estado a Corporaciones Locales, cuál de dichos regímenes resulta ser de aplicación preferente, concluyendo que la cuestión debe resolverse considerando de preferente aplicación el régimen seguido por la normativa reguladora del Patrimonio del Estado, por las siguientes consideraciones:

"En primer lugar (...) puesto que de lo que se trata es de la cesión gratuita de bienes inmuebles del Patrimonio del Estado, lo coherente es que dicha cesión quede regida por la normativa reguladora del Patrimonio del Estado, y ello tanto en atención a un criterio de conexión subjetiva (si quien cede es la Administración del Estado, habrá de aplicarse el régimen estatutario de esa Administración y no de la Administración cesionaria) como en atención a un criterio de conexión objetiva (si lo que se cede es un bien inmueble del

Patrimonio del Estado, habrá de aplicarse el régimen jurídico que disciplina la cesión de esos bienes, lo que conduce a la normativa reguladora del Patrimonio del Estado)'.

En segundo lugar, y para la hipótesis de que, contrariamente a lo indicado, se entendiese inaplicable como criterio de solución del conflicto normativo el principio de prevalencia de la norma específica sobre la genérica por considerarse ambas normativas –la de Régimen Local y la del Patrimonio del Estado- igualmente específicas, el informe considera que el conflicto de normas de que se trata ha de ser resuelto mediante la aplicación de otros principios, como el de lex posterior y, sobre todo, el de jerarquía normativa:

'Pues bien, el primero de dichos criterios –lex posterior– determina la prevalencia de las previsiones de la normativa reguladora del Patrimonio del Estado sobre la normativa de Régimen Local, dado que la LPE era posterior al RBEL de 1955 y, por otra parte, la LPAP es posterior al RBEL de 1986. Si el principio o criterio de lex posterior conduce a la conclusión indicada –prevalencia de la normativa reguladora del Patrimonio del Estado sobre la normativa de Régimen Local–, esta conclusión queda plenamente corroborada por el segundo de los principios indicados –jerarquía normativa– tal y como seguidamente se expone.

Si, como tiene declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo (vid., por todas, sentencias de 23 de junio de 1995, Ar. 4722; 24 de julio de 1995, Ar. 6063; 8 de junio de 1996, Ar. 4943; 27 de julio de 1996, Ar. 6321 y 20 de marzo de 1997, Ar. 2426), el principio de especialidad no puede sobreponerse frente al rango normativo, de forma que la norma de rango inferior no puede prevalecer sobre la norma de rango superior so pretexto de la especialidad o especificidad de aquélla, con igual o mayor motivo ha de entenderse que la norma de rango superior ha de prevalecer sobre la de inferior jerarquía cuando ambas normas tengan carácter específico y el supuesto de que se trate pueda quedar comprendido en los respectivos ámbitos de aplicación de ambas normas, como acontece en la hipótesis que ahora se considera, cual es la de entender que esas dos normativas –la normativa de Régimen Local y la normativa reguladora del Patrimonio del Estado– son específicas (la condición de Corporación Local del cesionario del bien inmueble permitiría entender aplicable lo que disponía el artículo 12 del RBEL de 1955 y lo que actualmente establece el artículo 13 del RBEL de 1986, pero la circunstancia de ser el cedente la Administración del Estado y ser el bien cedido un bien del Patrimonio del Estado justifica la aplicación de la LPE y, actualmente, de la LPAP). Así las cosas, y puesto que la norma que contenía el artículo 12 del derogado RBEL de 1955 era una mera norma reglamentaria, dado que la misma no aparecía recogida en el Texto Articulado y Refundido de la Ley de Régimen Local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 y lo mismo cabe decir del artículo 13 del RBEL de 1986, ya que esta norma tampoco aparece recogida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local ni en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, el carácter de lex posterior que tenía, respecto del RBEL de 1955, la LPE y que tiene, respecto del RBEL de 1986, la LPAP y el superior rango normativo de las citadas LPE y LPAP permiten concluir en la prevalencia o primacía de las previsiones de la LPE y LPAP relativas a la cesión gratuita de bienes inmuebles del Patrimonio del Estado (en el caso de que el cesionario sea una Corporación Local) sobre la norma que establecía el artículo 12 del derogado RBEL de 1955 y que actualmente establece el artículo 13 del vigente RBEL de 1986, lo que tiene por consecuencia que la cesión gratuita de un inmueble del Patrimonio del Estado a una Entidad Local lo sea con la carga de la

afectación permanente del bien cedido al fin o destino para el que se dispuso la cesión, sin que esa carga pueda entenderse cumplida o consumada cuando durante el plazo de treinta años el bien cedido hubiese estado afecto a aquel fin y dejase de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público".

En definitiva, ni el destino actual del bien es análogo al pactado por las partes, ni resulta aplicable –en atención a los criterios recogidos en el informe anteriormente referenciado– la norma establecida en el artículo 33.2 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre y, en consecuencia, la carga de la afectación permanente del bien al fin para el que se dispuso la cesión no pueda entenderse cumplida por destinar la Corporación Local cesionaria el bien a un fin de interés municipal, pero distinto del pactado.

Por lo anterior, coincide este Centro Directivo con el criterio sostenido en el borrador de informe elaborado por la Abogacía del Estado en Tarragona, debiendo concluirse que procede reconocer a la Administración General del Estado el derecho a la reversión del inmueble cedido al Ayuntamiento de Torredembarra por incumplimiento de la carga impuesta en la escritura de cesión.

- III -

Acreditado el incumplimiento de la condición impuesta en la escritura de cesión del bien inmueble procede, tal y como se indica en el proyecto de informe que se eleva a consulta, que por la Delegación de Economía y Hacienda se inicien los trámites previstos en la LPAP y en el RLPAP, en orden al dictado de la resolución de reversión y, para el supuesto en el que el Ayuntamiento no muestre su conformidad con la reversión, se deberá acudir a los órganos jurisdiccionales con el fin de obtener una sentencia judicial que declare ajustada a Derecho la resolución.

En efecto, tal y como tiene declarado el Tribunal Supremo "*el carácter unilateral de la resolución, entendida en nuestro derecho como un derecho potestativo, no es óbice para que, disconforme la otra parte, pueda acudir a los tribunales que, en definitiva, declararán bien o mal ejercitada la facultad"* (sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 26 de diciembre de 2006).

Por otra parte, pese a tener en consideración que, como se ha dicho en el fundamento anterior, la cuestión de la reversión de cesiones gratuitas de inmuebles por parte de Administraciones Públicas se ha ventilado tanto ante la jurisdicción contencioso-administrativa como ante la jurisdicción civil, a juicio de este Centro Directivo, la opción de hacer valer la pretensión de reversión, en caso de oposición del Ayuntamiento cesionario, ante la jurisdicción civil, es la más acertada, por aplicación de lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 110 de la LPAP, que establecen:

"1. Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta ley y las normas de derecho privado.

(...)

3. El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan sobre estos contratos entre las partes. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación

y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con su normativa reguladora".

Ya en el informe de este Centro Directivo de fecha 28 de septiembre de 2018 (Ref.: A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 11/18, R-844/2018), en al fundamento de derecho IV se dijo que:

"Teniendo en cuenta las fechas desde las que el Estado tiene conocimiento del posible incumplimiento del destino de la cesión, debe, a continuación, analizarse las posibles formas de actuación y, en particular, si está todavía dentro del plazo legal para llevarlas a efecto.

En el primer supuesto la cuestión ha llegado ante la primera de dichas jurisdicciones como consecuencia de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el cesionario contra la resolución que, tras la tramitación del correspondiente expediente administrativo, acuerda la reversión o, en el caso de que el cesionario también fuera una Administración Pública, en supuestos en que, acordada la reversión por la Administración cedente y notificada a la Administración cesionaria, por ésta se ha dictado un acto denegando la solicitud de reversión que ha sido recurrido por la Administración cedente (sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2014 , RJ 2006\2015; y de 21 de febrero de 2006, RJ 2006\1932).

No obstante, considera este Centro Directivo que, desde que en 2003 entró en vigor la LPAP, la aplicación concordada de los apartados 1 y 3 del artículo 110 de dicha ley permite concluir que resulta más adecuado hacer valer la pretensión de reversión, en caso de oposición del cesionario, ante la jurisdicción civil.

El artículo 110.1 de la LPAP dispone que los efectos y extinción de los contratos, convenios y demás negocios jurídicos patrimoniales, entre los que se incluyen las cesiones gratuitas, se regirán por dicha ley y por las normas de derecho privado, añadiendo el artículo 110.3 que 'el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan sobre estos contratos entre las partes. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con su normativa reguladora'.

La cuestión de la resolución de la cesión por incumplimiento del fin y la consecuente reversión del bien cedido al Estado está sin duda relacionada con los efectos y extinción de la misma, siendo el orden jurisdiccional civil el competente para resolver las controversias que se susciten sobre la misma.

No es óbice a dicha conclusión el que el artículo 150.2 disponga que 'La resolución de la cesión se acordará por el Ministro de Hacienda, respecto de los bienes y derechos de la Administración General del Estado" y que "En la resolución que acuerde la cesión se determinará lo que proceda acerca de la reversión de los bienes y derechos y la indemnización por los deterioros que hayan sufrido'.

Dicho precepto debe interpretarse en el sentido de que la competencia para tomar la decisión de acordar la resolución de la cesión corresponde al Ministro de Hacienda, decisión que, por imperativo de lo establecido en el artículo 24.1 f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, debe revestir necesariamente la forma de Orden Ministerial. Sin embargo, dicha Orden Ministerial no es en este caso un acto administrativo iniciador de un procedimiento de tal clase y por el que se ejercen potestades públicas, sino que es la vestimenta que da forma a una decisión de pura gestión patrimonial por la que el Estado resuelve sobre la mejor forma de gestionar sus bienes. Dicha decisión

consiste, en este caso, en resolver una cesión gratuita, cuyos efectos y extinción, en caso de controversia, deben ventilarse directamente ante la jurisdicción civil, según ordena de forma expresa el artículo 110.3 de la LPAP.

Se trata de un supuesto similar al previsto en el artículo 21.1 de la misma ley, que establece que corresponde al Ministro de Hacienda aceptar las herencias, legados y donaciones a favor de la Administración General del Estado, salvo en ciertos casos en que la competencia se atribuye al Ministerio de Cultura o al Ministerio expresamente designado por el testador o donante. También en estos casos la manifestación de voluntad expresada por el Ministro correspondiente adoptará la forma de Orden Ministerial, pero tampoco en este caso se estará en presencia de un verdadero acto administrativo, sino de un acto de gestión patrimonial, y las ulteriores controversias relacionadas con la herencia, legado o donación se ventilarán también en sede de jurisdicción civil".

Por consiguiente, en el caso de que el Ayuntamiento de Torredembarra se oponga expresa o tácitamente a la resolución que acuerde la reversión del bien inmueble cedido y el abono de la indemnización sustitutoria correspondiente, deberá la Administración General del Estado iniciar el correspondiente procedimiento judicial para obtener una sentencia que declare que el ejercicio unilateral por ésta de la facultad resolutoria es conforme al ordenamiento jurídico, y que los efectos de la misma deben entenderse producidos desde la notificación de la resolución efectuada al Ayuntamiento.

- IV -

Por lo que respecta al plazo de caducidad de la acción de revocación de la donación por incumplimiento de cargas –plazo que resultaría aplicable al supuesto de reversión del bien por incumplimiento del modo impuesto al Ayuntamiento cesionario– no existe un pronunciamiento claro del Tribunal Supremo que haya formado jurisprudencia al respecto. Esto ha sido recordado en distintas sentencias del Alto Tribunal, pudiendo citarse como sentencia más reciente la de la Sala de lo Civil, n.º 44/2023, de 18 de enero, Recurso n.º 1026/2019, que se refiere a un supuesto de donación modal, cuyo modo o carga era la de cuidar y asistir a la donante, que quedó desasistida, y en la que el Alto Tribunal declara lo siguiente:

"TERCERO.- Plazo de ejercicio de la acción de revocación de la donación modal. Dies a quo

1. Para la donación modal o con carga, el art. 647 CC no establece cuál es el plazo de que dispone el donante para revocar la donación 'cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquel le impuso'. Es comúnmente admitido que el término 'condición' en este precepto se debe entender referido a las cargas, obligaciones o gravámenes modales.

Ante la falta de previsión legal, son muy distintas las opiniones doctrinales acerca de cuál es el plazo de ejercicio de la acción de revocación por incumplimiento de cargas. Las diversas alternativas que se han propuesto se apoyan bien en la naturaleza que se atribuye a la acción de revocación, bien en la similitud con otros supuestos que sí cuentan con una regulación expresa, bien en la inclusión del supuesto de incumplimiento de la carga en el espíritu de algunas de los otros supuestos para los que sí hay norma expresa. Así, se ha sostenido que el plazo es el mismo que el general para la acción de

cumplimiento del modo o gravamen, por ser una alternativa de que dispone el donante (art. 1964 CC); o que es el de un año, dada la proximidad del supuesto al de la revocación por ingratitud (art. 652 CC, que expresamente prevé el plazo de un año); o que es el plazo de cuatro años del art. 1299 CC, por analogía con las acciones rescisorias, en tanto se trata de dejar sin efecto una situación jurídica creada, el legislador no ha dotado a la revocación de las donaciones de un régimen unitario y la revocación por incumplimiento de cargas, a diferencia de otros ordenamientos y de los precedentes históricos es un supuesto autónomo de revocación de la donación y no una modalidad de la revocación por ingratitud. También se han mantenido posturas diferentes acerca de si el plazo debe calificarse como de caducidad (lo que se justifica en atención a la función que se atribuye a la caducidad y a la mayor seguridad jurídica y certidumbre que proporciona para evitar que se prolonguen situaciones de pendencia) o de prescripción (en cuanto que, en este supuesto, la revocación se fundamenta en el incumplimiento de una obligación).

La sala, hasta el momento, no ha tenido ocasión de sentar doctrina porque, al igual que sucede en este caso, la decisión de lo planteado en el recurso no está en función del plazo.

La sentencia de 11 de marzo de 1988, en un supuesto en el que el cumplimiento del modo no se limitaba al tiempo de vida del donante, consideró preferible el plazo de un año desde que el donante (sus causahabientes) tuvieron conocimiento del hecho del incumplimiento y posibilidad de ejercitar la acción; el problema de fondo era más bien si puede imponerse ilimitadamente un destino a un inmueble, en particular cuando, como sucedía en el caso, por el tiempo transcurrido, cien años, se hacía muy difícil mantener la institución (el destino de 'correccional' de jóvenes que debía darse al inmueble donado, que luego pasó a ser un colegio). Pero, como observa la posterior sentencia 1104/2004, de 23 de noviembre, ese pronunciamiento no fue determinante del fallo, pues la sentencia de 11 de marzo de 1988 declaró que, aunque se aplicara el plazo de cuatro años, también habría transcurrido con exceso cuando se interpuso la demanda.

La sentencia 1104/2004, de 23 de noviembre, ante unos hechos más cercanos a los que nos ocupan, considera que es más defendible el plazo de cuatro años, 'por tratarse de un tipo de acción asimilable a la rescisión'. Pero este pronunciamiento también se hace obiter dicta, pues la caducidad de la acción se invocó por primera vez en casación, por lo que un pronunciamiento decisivo de la sala sin que la otra parte hubiera podido efectuar alegaciones, hubiera contrariado su más elemental derecho de defensa y generado indefensión, proscrita por la tutela judicial efectiva proclamada por nuestra Constitución.

También obiter dicta, la sentencia 900/2007, de 20 de julio, antes de concluir que en el caso que decide (referido al cambio de destino del inmueble donado) el plazo no ha transcurrido, tanto si se entiende que es de un año como de cuatro, afirma:

'El plazo para el ejercicio de esta acción no está determinado por el Código civil. La sentencia de 11 de marzo de 1988 parece mantener que es el plazo de un año, aunque no lo dice como fundamento del fallo y la de 23 de noviembre de 2004 dice que 'es más defendible el plazo de cuatro años'. Esta última afirma claramente que el dies a quo no es la escritura de donación, sino el conocimiento del incumplimiento del modo, lo cual es evidente, ya que en dicho momento se produce la actio nata. En todo caso, es un plazo de caducidad, como afirman las sentencias antes mencionadas'.

2. En el caso que debemos resolver, la Audiencia Provincial, con cita de la sentencia de esta sala de 11 de marzo de 1988, se inclina por aplicar el plazo de un año porque entiende que el incumplimiento del modo denunciado por la actora se asemeja a la ingratitud, que no es sino el mal comportamiento de un hijo con sus padres. A continuación, fija el dies a quo para el cómputo del plazo en julio de 2012, cuando la actora remite un burofax a su hijo comunicando los desencuentros habidos con su esposa e hija y, requiriéndole, como usufructuaria, para que en el plazo de un mes abandonen la planta baja del caserío donde viven. A partir de allí, la Audiencia concluye que cuando se interpuso la demanda en marzo de 2017 la acción estaría ya prescrita, y añade que en el caso lo mismo sería aunque se estuviera al plazo de cuatro años.

Con independencia de que la Audiencia omite la cita de las dos sentencias de la sala que en 2004 y en 2007 se inclinaron (obiter dicta) por el plazo de caducidad de cuatro años, la decisión del primer motivo del recurso debe basarse en que la Audiencia no tiene en cuenta la naturaleza y el contenido del comportamiento impuesto al donatario y cuyo cumplimiento exige una atención permanente que, si no se observa, da lugar a que se esté incumpliendo continuadamente.

En efecto, con independencia de las divergencias existentes acerca de cuál es el plazo y su naturaleza, por lo que se refiere a cuándo debe computarse, es generalmente admitido que empieza a correr desde que el donante pueda conocer el incumplimiento, pero que si el modo impuesto al donatario consiste en una actividad o un comportamiento continuados y el incumplimiento es duradero, no existe un día concreto de incumplimiento, sino que el incumplimiento persiste, y el plazo no empieza a contar cuando se inició el incumplimiento, y mientras el incumplimiento dura se va renovando el comienzo del tiempo de ejercicio dela acción".

Ahora bien, pese a la falta de un pronunciamiento claro del Tribunal Supremo sobre el plazo para el ejercicio de la acción revocatoria de las donaciones por incumplimiento de cargas, lo cierto es que, en el supuesto que se examina, se ha de considerar que el inmueble se encuentra situado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En estas circunstancias, resulta aplicable la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales.

El apartado 3º del artículo 531-15 de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, sobre revocación de las donaciones, dispone que:

"3. La acción revocatoria caduca al año contado desde el momento en que se produce el hecho que la motiva o, si procede, desde el momento en que los donantes conocen el hecho ingrato. Es nula la renuncia anticipada a la revocación. Cuando la causa revocatoria constituye una infracción penal, el año empieza a contarse desde la firmeza de la sentencia que la declara".

En suma, a juicio de este Centro Directivo, compartiendo el criterio expuesto por el Abogado del Estado consultante, el plazo para el ejercicio de la acción revocatoria por incumplimiento de cargas en el supuesto que se examina sería de un año.

Respecto del término inicial o "*dies a quo*" de dicho plazo, en primer lugar procede indicar que, tal y como se advierte en la citada sentencia del Tribunal Supremo n.º 44/2023, de 18 de enero: "*se han mantenido posturas diferentes acerca de si el plazo debe calificarse como de caducidad (lo que se justifica en atención a la función que se atribuye a la caducidad y a la mayor seguridad jurídica y certidumbre que proporciona para evitar que se prolonguen situaciones de pendencia) o de prescripción (en cuanto*

que, en este supuesto, la revocación se fundamenta en el incumplimiento de una obligación). La sala, hasta el momento, no ha tenido ocasión de sentar doctrina porque, al igual que sucede en este caso, la decisión de lo planteado en el recurso no está en función del plazo".

Sin entrar a analizar las diferencias existentes entre el instituto de la prescripción y la caducidad –siendo una de ellas, de acuerdo con la inveterada opinión doctrinal y jurisprudencial, el que la caducidad, a diferencia de la prescripción, no se interrumpe, sino que se suspende–, en el supuesto que se examina, resultando aplicable el apartado 3º del artículo 531-15 de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, que señala expresamente que *"la acción revocatoria caduca al año desde el momento en que se produce el hecho que la motiva o, si procede, desde el momento en que los donantes conocen el hecho ingrato"* y aplicando la regla de la "*actio nata*" que sanciona el artículo 1.969 del Código Civil ("*el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse*"), es claro que lo determinante en el supuesto que se examina es que dicho plazo (sea de prescripción, sea de caducidad) sólo comenzará a correr cuando el titular del derecho disponga de todos los datos fácticos y jurídicos necesarios para poder hacerlo valer frente al obligado.

Pues bien, según resulta de los antecedentes de hecho anteriormente expuestos, la Delegación de Economía y Hacienda no tuvo conocimiento del incumplimiento de la condición impuesta hasta el 14 de octubre de 2024 –al comunicar el Ayuntamiento, con contestación a un requerimiento de información de la indicado Delegación, que el bien cedido no está actualmente destinado al fin previsto en el acuerdo de cesión–, por lo que en aplicación de la teoría de la "*actio nata*" no habría transcurrido el plazo para el ejercicio de la acción de revocación de la donación y, en consecuencia, para el dictado de la resolución acordando la reversión del inmueble cedido; ahora bien, en dicho escrito, el Ayuntamiento también informó que el 15 de abril de 2008 la Junta de Gobierno Local acordó la demolición del inmueble objeto de cesión, previa exposición del proyecto de derribo en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya y en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona, lo cual podría tener incidencia en la determinación del día inicial del cómputo del plazo de caducidad de la referida acción.

Sin perjuicio de advertir –como acertadamente hace el Abogado del Estado consultante– de los riesgos que pueden existir en sede judicial sobre el "*dies a quo*" del cómputo del plazo indicado, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones sobre los criterios jurisprudenciales relativos a la aplicación del artículo 1969 del Código Civil –que, si bien referidos al instituto de la prescripción, son trasladables, en lo que respecta a la cuestión que se examina, también al mecanismo de la caducidad–.

La posibilidad de ejercitar la acción surge cuando el titular del derecho que lo pretende hacer efectivo dispone de los datos o elementos, tanto fácticos como jurídicos, que son necesarios para el ejercicio de aquélla y consiguiente tutela del derecho. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009 declara lo siguiente:

"En efecto, el artículo 1970 del Código Civil para poder ser aplicado nítidamente en una relación negocial hay que esgrimirlo a partir del momento en que la obligación sea exigible, ya que como dice la sentencia de esta Sala de 22 de mayo de 2008 'nuestro Código Civil, superando la teoría de la 'actio nata', afirmativa para ser posible la prescripción, de que la acción hubiera nacido, dejando sin resolver la cuestión de cuando debe entenderse que nació, afecta, a través de la normativa del artículo 1969 de dicho

Código , la teoría de la realización, sosteniéndose del nacimiento de la acción cuando puede ser realizado el derecho que con ella se actúa, o más concretamente al tiempo al que pudiere ejercitarse eficazmente para lograr su total efecto, según tiene reconocido este Tribunal en Sentencias de 26 de noviembre de 1943, 29 de enero de 1952 y 25 de enero de 1962, reiterando criterio ya sostenido en otras precedentes, porque, como se proclama en la última de las relacionadas resoluciones, si la prescripción extintiva comenzara a correr antes de que la acción pudiera ejercitarse, se daría el contrasentido de que se castigaba al titular de un derecho por una inactividad que le imponía la Ley o la propia convención, y de ahí que no se pueda reprochar al titular de un derecho el no haberlo actuado en una época en la cual no podía ponerlo normal y eficazmente en ejercicio, por no conocer todavía las bases para actuario (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1977). Análoga la Sentencia de 29 de enero de 1982'".

En esta misma línea, el Alto Tribunal, en la sentencia 24 de mayo de 2010, afirma que:

"CUARTO.- Día inicial del cómputo del plazo de prescripción.

A) La prescripción, según ha reiterado la jurisprudencia, debe ser interpretada restrictivamente (STS de 14 de marzo de 2007, al no estar basada en principios de estricta justicia, sino de seguridad jurídica y de presunción de abandono del ejercicio del derecho (STS de 6 de mayo de 2009). El dies a quo [día inicial] para el ejercicio de la acción es aquel en que puede ejercitarse, según el principio actio nondum nata non praescribitur [la acción que todavía no ha nacido no puede prescribir] (STS 27 de febrero de 2004). Este principio exige, para que la prescripción comience a correr en su contra, que la parte que propone el ejercicio de la acción disponga de los elementos fácticos y jurídicos idóneos para fundar una situación de aptitud plena para litigar".

Idéntico criterio se mantiene en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, pudiendo citar al respecto la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2006, que señala:

"Sin necesidad de reproducir la jurisprudencia ya recogida en la sentencia de instancia, baste señalar con la sentencia de 13 de mayo de 2005, que esta Sala viene manteniendo que la acción de responsabilidad patrimonial, 'no puede ejercitarse sino desde el momento en que resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos. Esta doctrina tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (sentencias de la Sala Tercera de 19 de septiembre de 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991) del principio de 'Actio nata' (nacimiento de la acción), según el cual el plazo de prescripción de la acción comienza en el momento en que ésta puede ejercitarse, y esta coyuntura sólo se perfecciona cuando concurren los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad".

Así las cosas, aplicando los anteriores criterios jurisprudenciales, difícilmente puede tomarse como *"dies a quo"* del cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de revocación de la donación la fecha de exposición del proyecto de demolición del inmueble cedido, y ello teniendo en consideración que el cesionario no cumplió su obligación de comunicar la posible alteración del destino del bien al cedente, ni en aquel momento se había producido efectivamente tal alteración, de forma que no puede iniciarse el cómputo del plazo para reclamar un incumplimiento todavía no producido.

Asimismo, se debe tener en cuenta lo señalado en el artículo 129 del RLPAP, cuando señala que:

"Los bienes o derechos cedidos se destinarán de modo permanente al fin previsto, debiendo constar expresamente en la inscripción registral que se practique las menciones señaladas en el artículo 150.2 de la Ley, así como que el bien cedido no podrá ser transmitido ni gravado. Todo acto del cesionario que se refiera o afecte a estos bienes o derechos deberá hacer referencia a la condición de destino a la que se encuentran sujetos".

Esta precisión justifica la legítima confianza de la Administración cedente en una comunicación expresa del Ayuntamiento cesionario, que no puede ser cumplida por la genérica publicación de un proyecto de demolición del inmueble en los Diarios Oficiales de la Comunidad y de la Provincia.

Pues bien, en la documentación que el Ayuntamiento de Torredembarra aporta con su escrito de 14 de octubre de 2024 y, en concreto, en el proyecto de demolición, no se hacía constar la condición o carga impuesta sobre el inmueble –la afectación permanente al destino pactado por cedente y cesionario en la escritura de cesión–.

Asimismo, el artículo 148 de la LPAP, establece que:

"3. A estos efectos, y sin perjuicio de otros sistemas de control que puedan arbitrarse, los cesionarios de bienes inmuebles o derechos sobre ellos deberán remitir cada tres años a la Dirección General del Patrimonio del Estado la documentación que acredite el destino de los bienes. La Dirección General del Patrimonio del Estado, atendidas las circunstancias concurrentes en cada caso, podrá exonerar de esta obligación a determinados cesionarios de bienes, o señalar plazos más amplios para la remisión de la documentación".

No consta, en el supuesto examinado, que el Ayuntamiento cesionario hubiera dado cumplimiento a la prescripción impuesta en el citado precepto, como hubiera sido su obligación, o al menos, remitir la documentación acreditativa de la pretendida alteración del destino del inmueble al cedente.

Finalmente, por lo que respecta a la posible venta directa del inmueble al Ayuntamiento –que se contempla como alternativa posible en el proyecto de informe que se eleva a consulta–, cabe indicar que, siempre que concurran los requisitos previstos en el artículo 137.4 de la LPAP, a juicio de este Centro Directivo no existiría obstáculo legal para ello.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado somete a su consideración la siguiente:

CONCLUSIÓN

Este Centro Directivo confirma el criterio del borrador de informe que se eleva a consulta, reforzado con las consideraciones efectuadas en los fundamentos jurídicos II, III y IV del presente informe.

ORGANIZACIÓN

CONVENIOS DE COLABORACIÓN

10.24 EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ELECTRÓNICO ESTATAL DE ÓRGANOS E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL (REOICO), DE LOS ACUERDOS DE PRÓRROGA DE LOS CONVENIOS REGULADOS EN LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO (LRJSP)

Resumen: Consulta sobre el efecto de la inscripción, en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal (REOICO), de los acuerdos de prórroga de los convenios regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). La interpretación más conforme a Derecho de la previsión contenida en el artículo 49 h) de la LRJSP consiste en entender que la inscripción en el REOICO no se configura como requisito de eficacia de los acuerdos de prórroga de los convenios de colaboración regulados en la citada norma legal, siendo inscribibles en dicho Registro las prórrogas acordadas por voluntad unánime de las partes del convenio en cualquier momento anterior a la finalización de la vigencia del convenio.

Examinada su consulta sobre el efecto de la inscripción, en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, de los acuerdos de prórroga de los convenios regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Abogacía General del Estado procede a informar cuanto sigue:

ANTECEDENTES

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda solicita informe a la Abogacía General del Estado acerca de si resulta exigible que la prórroga del plazo de vigencia de los convenios regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) –que deberá ser formalizada por acuerdo de las partes–, se inscriba en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público (REOICO) antes de la expiración del plazo de vigencia del convenio.

La petición de informe, tras exponer las consideraciones jurídicas que estima pertinentes, detalla el motivo de la consulta, señalando que:

"En los últimos meses, en ejercicio de las competencias que la SGT del MINHAC tiene atribuidas respecto a la gestión del REOICO, se han recibido algunas consultas de diversos Departamentos Ministeriales y entidades de derecho público (...), sobre la eficacia de los acuerdos de prórroga de convenios. En particular, se ha planteado la posibilidad de inscribir en REOICO adendas de prórroga de convenios extintos al haber expirado su plazo de vigencia acordado por las partes en el clausulado del convenio.

(...)

Hasta ahora, existía un criterio general interpretativo de lo previsto en los artículos 48, 49 y la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, recogido en el citado documento FAQ, acordado con la Abogacía General del Estado, de conformidad con el cual solo la inscripción REOICO dota de eficacia a los convenios y adendas, y es con dicha inscripción cuando despliegan sus efectos jurídicos. Debe tenerse presente que el único efecto que produce una prórroga es alargar en el tiempo los efectos (ejercicio de derechos y obligaciones recogidos en el convenio primigenio) del convenio al que se refiere y que, en consecuencia, ha de estar vigente para poder ampliar su duración.

Además, sobre esta materia ya se contaba con un criterio de la Abogacía General del Estado expresado en el dictamen A.G. Entes Públicos 94/16 (R-923/16), en el que se concluye que la inscripción en REOICO constituye un acto debido para conseguir que el convenio sea eficaz y puedan así ejercitarse los derechos y exigirse el cumplimiento de las obligaciones que resulten de su contenido. La falta de inscripción registral del convenio no da lugar a la nulidad del mismo sino a su ineficacia.

No obstante, pese a haber estado aplicando este criterio general desde el año 2017, en los últimos meses parece que algunas Abogacías del Estado singulares discrepan del mismo, considerando que debe permitirse la inscripción en REOICO de prórrogas de convenios ya extintos considerando que el cumplimiento del requisito para su validez (firma) es suficiente sin tener en cuenta que la inscripción de la prórroga (que es lo que la dota de eficacia) ha de ser sobre un convenio vigente y no extinto."

El escrito de consulta, a continuación, solicita que por este Centro Directivo se fije criterio en relación con la cuestión planteada y, en particular, sobre si:

"De acuerdo con lo previsto en el artículo 48.8, el artículo 49.h) y la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre: ¿Es posible inscribir en REOICO prórrogas de convenios extintos?

En caso de resultar afirmativa la respuesta a la cuestión anterior: ¿Podría practicarse la inscripción de dicha prórroga de un convenio ya extinto en cualquier momento?"

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

Como ha quedado expuesto, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda consulta a este Centro Directivo sobre la conformidad a Derecho del criterio conforme al cual sólo la inscripción en el REOICO dota de eficacia, no sólo a los convenios regulados por la LRJSP, sino también a las adendas o acuerdos de prórroga de dichos convenios, de forma que las mismas sólo resultarían eficaces mediante su inscripción en el REOICO antes de la expiración del plazo de vigencia del convenio; o, dicho de otro modo, se

consulta sobre si resulta admisible la inscripción en el REOICO de aquellos acuerdos de prórroga que, aun habiendo sido debidamente formalizados por las partes del convenio durante su vigencia, se presentan para su inscripción registral una vez ha transcurrido el periodo de vigencia establecido en el convenio.

La anterior cuestión se suscita en razón de que, según se alude en la petición de informe, algunas Abogacías del Estado consideran que debe permitirse la inscripción en el REOICO de prórrogas de "*convenios extintos*", entendiendo el órgano consultante que este Centro Directivo ya ha formulado un criterio general interpretativo de lo previsto en los artículos 48, 49 y en la disposición adicional séptima de la LRJSP –criterio que, según se señala, es el que se recoge en el documento informativo "*FAQ",* consensuado con la Abogacía General del Estado–

Con carácter previo, resulta pertinente aclarar que las dudas que varias Abogacías del Estado han trasladado sobre dicha cuestión a este Centro Directivo no se plantean exactamente en los términos indicados en el escrito de consulta (posibilidad de prorrogar *"convenios extintos"*), que en este punto exige una respuesta –negativa– clara.

Como ya ha declarado este Centro Directivo en anteriores ocasiones, la prórroga de un convenio –entendida como la continuidad de la vigencia de un acto o negocio jurídico con todo su contenido (y, por tanto, con todos los derechos y obligaciones de ambas partes), más allá del tiempo por el que se fijó su duración–, debe acordarse constante y vigente la relación convencional. Así se indicó en el informe de 29 de enero de 2020 (Ref. A.G. Hacienda 33/19, R-998/2019), en el que se examinaba la adecuación a Derecho de una propuesta de modificación de un contrato consistente en la prórroga de su plazo de ejecución –con cita del anterior informe de 12 de enero de 2015 (Ref. A.G. Entes Públicos 1/15, R.1/2015)–, señalándose, al efecto, lo siguiente:

"En primer lugar, es esencial a la configuración jurídica de toda prórroga la necesidad de que ésta se acuerde constante o vigente la relación jurídica cuyos efectos se pretenden prolongar en el tiempo, por la sencilla razón de que no puede prorrogarse algo que ya se ha extinguido. Este principio, que, como se indica, es consustancial a la propia configuración jurídica de la prórroga, se plasma, como no podía ser de otra forma, en diversas normas de Derecho positivo.

Así, en el ámbito de las sociedades civiles, el artículo 1.703 del Código Civil dispone que 'si la sociedad se prorroga después de expirado el término, se entiende que se constituye una nueva sociedad. Si se prorroga antes de expirado el término, continúa la sociedad primitiva'. Pese a que el precepto se refiere literalmente a la prórroga acordada con posterioridad a la expiración del término, lo hace para indicar inmediatamente que en tal caso se ha de entender que se constituye una nueva sociedad, lo que implica que la voluntad de prórroga de las partes, exteriorizada después de la expiración del término de vigencia de la sociedad, determina ex lege la constitución de otra nueva sociedad, debido a necesaria e inevitable extinción de la primera. A contrario sensu, dispone el precepto transcrito que la prórroga acordada antes de la expiración del término (supuesto normal y deseable) conlleva la continuidad de la sociedad inicial o primitiva.

La misma regla se recoge, con mayor claridad aún, en el ámbito de las sociedades mercantiles. Así, el Capítulo I del Título X de la Ley de Sociedades de Capital, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio, regula en dos secciones las causas de disolución de este tipo de sociedades. Pues bien, en la Sección primera, bajo la rúbrica 'disolución de pleno derecho', dispone el artículo 360 que 'las sociedades de capital se disolverán de pleno derecho en los siguientes casos: a) por el

transcurso del término de duración fijado en los estatutos, a no ser que con anterioridad hubiera sido expresamente prorrogada e inscrita la prórroga en el Registro Mercantil'. La claridad de los términos en los que aparece redactado el apartado transcrito, unido a la circunstancia de que el mismo se ubique en una sección específicamente referida a las causas de disolución de pleno derecho (frente a las causas de disolución reguladas en la sección Segunda, referida a la 'disolución por constatación de la existencia de causa legal o estatutaria'), ponen de manifiesto que el transcurso del término de duración estatutariamente fijado opera como causa automática de extinción de las sociedades mercantiles, sin que, en consecuencia, sea admisible la prórroga una vez expirado dicho término.

La exigencia de que la prórroga se acuerde antes de que expire el término de la relación jurídica en cuestión tiene también reflejo en el ámbito hipotecario. Así por ejemplo, en materia de prórroga de las anotaciones preventivas de embargo viene señalando la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) que 'El artículo 86 de la Ley Hipotecaria determina que las anotaciones preventivas, cualquiera que sea su origen, caducarán a los cuatro años de la fecha de la anotación misma, salvo aquellas que tengan señalado en la Ley un plazo más breve, pudiendo prorrogarse por un plazo de cuatro años más, siempre que el mandamiento ordenando la prórroga sea presentado antes de que caduque el asiento. Habiendo caducado el asiento, como ha declarado reiteradamente esta Dirección General (confrontar los vistos), y como así lo dispone expresamente el artículo 86 de la Ley Hipotecaria, no puede practicarse su prórroga' (por todas, Resolución de 22 de abril de 2010).

En el mismo sentido se expresa, entre otras muchas, la Resolución de la DGRN 10 de febrero de 2014, con arreglo a la cual 'Es doctrina reiterada de este Centro Directivo, en cuanto a la cancelación de los asientos posteriores, que la caducidad de las anotaciones preventivas opera 'ipso iure' una vez agotado el plazo de cuatro años, hayan sido canceladas o no, si no han sido prorrogadas previamente, careciendo desde entonces de todo efecto jurídico, de modo que los asientos posteriores mejoran su rango en cuanto dejan de estar sujetos a la limitación que para ellos implicaba aquel asiento y no podrán ser cancelados en virtud del mandamiento prevenido en el artículo 175.2.ª del Reglamento Hipotecario dictado en el procedimiento en el que se ordenó la práctica de aquella anotación, si al tiempo de presentarse aquél en el Registro, se había operado ya la caducidad'.

En fin, el mismo criterio se viene aplicando en materia de contratación administrativa por los distintos órganos consultivos del Estado y por este Centro Directivo. En el informe de la Abogacía General del Estado de 22 de septiembre de 1997 (Ref. A.G. Fomento 32/97) se declara, en ese caso concreto respecto de un contrato de concesión, que 'la prórroga debe solicitarse, e incluso acordarse o denegarse, mientras está vigente el plazo inicialmente previsto', añadiendo, a este respecto, que 'no es preciso que las normas prevean aquellas cuestiones que por su obviedad o por su lógica resulten innecesarias, como ocurre en el presente supuesto', pues '... resulta evidente que no se puede ampliar lo que ya está extinguido. Una vez que el plazo previsto normativamente llega a su término, se extingue y, por lo tanto, no resulta susceptible de ser ampliado, reducido o prorrogado, porque simplemente ha fenecido'. Y, frente a la argumentación que de contrario se efectuaba en aquel supuesto sobre el carácter instrumental de los plazos y sobre la posibilidad de que éstos pueden producir distintas consecuencias después de su transcurso, se afirmó lo siguiente en el informe de referencia:

'Por otra parte, el Tribunal Supremo, también ha rechazado en diversas sentencias la premisa de la que se parte en el dictamen de referencia, que considera que los plazos tienen un mero valor instrumental. Así, en sentencia de 13 de noviembre de 1991 se declara que los plazos procesales, 'no son formalismos intranscendentes, sino que son requisitos de inexcusable observancia, por lo que no se pueden desconocer', añadiendo que 'en la Jurisdicción contencioso administrativa los plazos son improrrogables, de suerte que una vez transcurridos, se tiene por caducado el derecho y por perdido el trámite o recurso que hubiere dejado de utilizarse'. En el mismo sentido, la sentencia de 15 de julio de 1991 declara que 'el problema de los plazos tiene una importancia capital' y el auto de 6 de noviembre de 1990 que 'si no cabe efectuar interpretaciones extensivas del presupuesto procesal impeditivo... tampoco pueden hacerse las permisivas que conduzcan a ampliar los trámites materiales o temporales del ejercicio de la acción, comprometiendo la regularidad del procedimiento...'.

La esencial importancia de los plazos en el proceso contencioso administrativo expresada por la jurisprudencia es trasladable al procedimiento administrativo, que ha sido definido por la doctrina como 'sucesión de momentos en el tiempo' y a la teoría del procedimiento como 'ciencia del plazo'. La obligatoriedad de los términos y plazos se pone de manifiesto tanto en el artículo 47 de la LRJ-PAC o ('Los términos y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan por igual a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos') como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya en sentencia de 25 de junio de 1960 (RA 1563) declaraba que los términos y plazos no pueden quedar al arbitrio de los interesados. El Consejo de Estado, en dictamen de 29 de octubre de 1959 (exp. 25516) también calificaba a los plazos en el Derecho administrativo como de interés público.

Así las cosas, cualquier intento de relativizar la trascendencia de los plazos en el procedimiento administrativo español resulta injustificado, puesto que los mismos operan (o pueden operar) de forma decisiva en el seno de cualquier expediente."

Atendiendo a la configuración jurídica de la prórroga, en materia de contratación administrativa continúa señalando el referido informe que:

"(...) Ese carácter esencial del plazo en la prestación contractual determina que, vencido el plazo de duración de un contrato administrativo, no resulte ya posible acordar su prórroga ni la ampliación del plazo de ejecución.

(...)

A este respecto, el Consejo de Estado ha declarado en numerosas ocasiones que el vencimiento del plazo de duración de los contratos administrativos determina su extinción. Así, en los dictámenes números 349/2017, 350/2017 y 351/2017, de 14 de septiembre de 2017, el Consejo de Estado afirma lo siguiente:

'Este Cuerpo Consultivo ha dicho reiteradamente que los contratos administrativos son negocios jurídicos a plazo fijo y que la duración es uno de sus elementos esenciales. (...)

En el caso presente (...), el contrato quedó extinguido por el vencimiento de su plazo. Y debe concluirse también que la denegación de la solicitud de prórroga formulada por el contratista, cuando ya había transcurrido dicho plazo, (...) fue conforme a Derecho."

En el mismo sentido se ha pronunciado este Centro Directivo en el informe de 4 de marzo de 2016 (Ref.: AE. Hacienda y Administraciones Públicas 5/16, R-147/16).

En suma, y a modo de recapitulación del criterio expuesto, no cabe duda de que constituye requisito esencial a la configuración jurídica de toda prórroga que ésta se acuerde constante o vigente la relación jurídica cuyos efectos se pretenden prolongar en el tiempo –de forma que sólo es admisible la prórroga acordada en tanto subsista la relación jurídica–, no resultando conforme a Derecho acordar la prórroga de un convenio cuya duración ha expirado.

Sentado lo anterior, resulta preciso concretar que las dudas que se trasladan a este Centro Directivo por varias Abogacías del Estado se refieren, distintamente, a la negativa de inscribir en el REOICO prórrogas de convenios inscritos que se acordaron válidamente por las partes estando vigente el convenio, aunque llegaron al REOICO transcurrido el *"plazo de cinco días desde que ocurra el hecho inscribible"* que establece el apartado 2º de la disposición adicional séptima de la LRJSP. Ahora bien, en el planteamiento de tales dudas subyace la consideración contraria a la que en la consulta se expone como punto de partida, esto es, la consideración de que el convenio, una vez acordada su prórroga y formalizada ésta mediante la correspondiente adenda en fecha anterior a la de la expiración del plazo inicialmente pactado, sigue vigente al tiempo en que dicha prórroga se comunica al REOICO para inscripción, aunque cuando haya de practicarse ésta el plazo de duración inicial del convenio sí haya expirado ya.

Planteados así los términos de la consulta, a continuación se examinará dicha cuestión, sobre la que ha de advertirse que no existe propiamente doctrina expresa de este Centro Directivo, debiendo recordarse en este punto que la doctrina de la Abogacía General del Estado –en el ámbito consultivo– se expresa únicamente en los informes emitidos por la Dirección General de lo Consultivo (artículo 6 del Real Decreto 1012/2022, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Abogacía General del Estado, se regula la inspección de los servicios en su ámbito y se dictan normas sobre su personal), a salvo la emisión de los dictámenes reservados al Abogado o Abogada General del Estado, doctrina que, además, puede cambiar en el tiempo en función de las modificaciones normativas y de la realidad social considerada.

- II -

Centrado el objeto de la consulta en los términos expuestos, debe adelantarse ya que este Centro Directivo coincide con el criterio manifestado por el órgano consultante en la petición de informe, conforme al cual la eficacia de los convenios regulados en la LRJSP queda supeditada necesariamente a la inscripción del propio convenio en el REOICO –de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.8 de la LRJSP–, pero discrepa de la consideración que sostiene que la inscripción en el REOICO constituye requisito de eficacia de la prórroga –criterio, éste último que no ha sido acogido en ningún informe de este Centro Directivo, a través del cual, según se ha dicho, se fija la doctrina de la Abogacía General del Estado–.

Por lo que respecta a la creación del REOICO, en la Exposición de Motivos de la LRJSP, se dice que:

"Se crea un Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, con efecto constitutivo, de forma que pueda ser de general conocimiento, de forma fiable, la información relativa a los órganos de cooperación y coordinación en los que participa la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, y qué convenios hay en vigor en cada momento."

Pues bien, partiendo de tal declaración –la creación del REOICO con efecto constitutivo–, para la adecuada respuesta en Derecho de la cuestión suscitada procede, en primer lugar, realizar una serie de consideraciones sobre la diferencia entre las inscripciones declarativas y las inscripciones constitutivas.

Tanto la doctrina científica como la jurisprudencia recogen esta importante distinción, al señalar que la inscripción constitutiva es aquella que tiene el efecto de crear, modificar y extinguir derechos y obligaciones, configurándose como elemento integrante del acto sin el cual no es posible su existencia y eficacia, mientras que la inscripción declarativa es aquella de la que no depende la validez y eficacia del acto jurídico, y que únicamente se incorpora a un registro público para que su contenido pueda ser oponible frente a terceros.

En nuestro ordenamiento jurídico rige, con carácter general, el sistema de inscripción declarativa, salvo los supuestos en los que expresamente se atribuye a la inscripción un carácter constitutivo –haciendo depender de la inscripción la existencia misma del acto o negocio jurídico–. En este sentido, el Tribunal supremo (Sala de lo Civil), en la sentencia de 24 de noviembre de 1986, refiriéndose a la inscripción de un embargo en el Registro de la Propiedad, declaró que:

"(...) es indudable que la existencia, y subsistencia, del embargo no está supeditada a su anotación en el Registro de la Propiedad, ello sin perjuicio de que la falta de constatación tabular, además de privar a la traba de los efectos de la publicidad registral expuesto a terceros, impida el nacimiento de un derecho de garantía similar al de hipoteca respecto a los actos dispositivos o de gravamen posteriores a su fecha. La falta, pues, de anotación ni priva de efectos al embargo, ni impide la prosecución de la vía de apremio contra el inmueble embargado hasta la venta en pública subasta o la adjudicación al acreedor, y buena prueba de ello es que al no regir en nuestro ordenamiento el principio de inscripción constitutiva , es decir al no ser la inscripción registral requisito indispensable para la constitución o transmisión de los derechos reales inmobiliarios, existen infinidad de fincas que no han tenido acceso al Registro y que, sin duda alguna, pueden ser objeto de embargo y posterior venta en pago del crédito garantizado con embargo, pese a que, por falta de previa inscripción, no puede anotarse la traba practicada."

En efecto, a modo de ejemplo, en el Derecho Civil, y en el ámbito del Registro de la Propiedad, la inscripción es, por regla general, declarativa, de forma que la mutación jurídico-real inmobiliaria opera independientemente del Registro, mediante la concurrencia del título y el modo, y sin que la inscripción forme parte del negocio que origina el nacimiento del derecho o situación de trascendencia real; por el contrario, la inscripción constitutiva opera como un requisito esencial de la transmisión y constitución de los derechos reales, que nacen a través del Registro, esto es, no existen hasta el momento de su inscripción (sentencia n.º 34/2018,de 16 de abril, de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

El artículo 18 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, dispone que: "*La inscripción en el Registro Civil sólo tendrá eficacia constitutiva en los casos previstos por la Ley".* Ejemplos de inscripción constitutiva en nuestro ordenamiento jurídico los encontramos en la normativa sobre el derecho de hipoteca (artículo 1875 del Código Civil, artículos 145 y 159 de la Ley Hipotecaria) –puesto que, si no está inscrita la hipoteca, ésta no existe jurídicamente–, o en la regulación del derecho de superficie

y vuelo (artículo 16 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario).

Pues bien, partiendo de la diferencia expuesta, por lo que respecta a la naturaleza de la inscripción en el REOICO, el artículo 48.8 de la LRJSP dispone lo siguiente:

"Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos, en el plazo de 5 días hábiles desde su formalización, en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima. Asimismo, serán publicados en el plazo de 10 días hábiles desde su formalización en el 'Boletín Oficial del Estado', sin perjuicio de su publicación facultativa en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia que corresponda a la otra administración firmante".

De los términos literales del precepto se desprende que la inscripción registral del convenio se configura como una condición de eficacia –no de validez– de éste, de forma que sólo desde el momento de su inscripción en el REOICO las partes pueden ejercitar los derechos y exigirse el cumplimiento de las obligaciones que resultan de su contenido, computando desde ese momento el tiempo pactado de duración de la relación convencional –con el límite que para la duración de los convenios establece el artículo 49.h) de la LRJPS, que establece que no podrán tener una duración superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior, y sin perjuicio de la posibilidad de prorrogar el convenio hasta un máximo de cuatro años adicionales–.

Este criterio es el acogido en distintos informes de este Centro Directivo, alguno de los cuales se citan en la petición de informe. Así, en el informe de 23 de diciembre de 2016 (Ref.: A.G. Entes Públicos 94/16, R-923/16), en el que se examinaba si la inscripción en el REOICO es un acto debido para conseguir que el convenio sea eficaz, y si la falta de inscripción registral del convenio resulta determinante de su nulidad, se dijo que:

"Entiende este Centro Directivo que, en estricto sentido técnico-jurídico y en el caso a que se refiere el presente informe, no resulta adecuada, aunque sea expresiva, la contraposición entre acto debido y acto facultativo a que se alude en el escrito de consulta, siendo más apropiada, a la vista de la consecuencia que se anuda a la inscripción registral, la distinción entre obligación y carga.

El concepto de obligación refiere la idea de conducta, comportamiento o actuación exigida por la norma jurídica a su destinatario y que, en caso de desatención o incumplimiento por éste, da lugar a su exigencia por vía coactiva (independientemente de que ese incumplimiento dé lugar o pueda dar lugar, además, a la imposición de una sanción); por el contrario, el concepto de carga denota la idea de conducta, comportamiento o actuación exigida también por la norma jurídica a su destinatario, pero, y aquí radica la diferencia con la obligación, sin que la desatención o incumplimiento de esa conducta o actuación por su destinatario dé lugar a su exigencia por vía coactiva, sino, distintamente, a que el interesado sufra el perjuicio que se anuda al incumplimiento de esa conducta o actuación.

Aplicando la anterior distinción al requisito o exigencia de la inscripción registral del convenio que establece el artículo 48.8, párrafo segundo, de la LRJSP, ha de entenderse que la inscripción registral del convenio es no una obligación, sino una carga dada la consecuencia que dicho precepto legal anuda a la inscripción registral: si la inscripción registral es condición o requisito de eficacia del convenio, su falta da lugar a su ineficacia,

esto es, a la imposibilidad jurídica de ejercer los derechos y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio, sin que la repetida norma legal establezca el cumplimiento coactivo de la inscripción registral de no efectuarse ésta voluntariamente por las partes, como hubiera sido necesario para poder apreciar la existencia de una obligación en estricto sentido técnico-jurídico.

En suma, de no inscribirse el convenio en el repetido Registro, las partes sufrirán el perjuicio consistente en que, por carecer el convenio no inscrito de eficacia jurídica, no podrán hacer valer los derechos ni exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el propio convenio, persistiendo esta situación de inoperancia del convenio hasta tanto éste se inscriba.

Cabe así concluir, volviendo a los términos literales de la consulta (acto debido o acto facultativo), que la inscripción registral constituye un acto debido para conseguir que el convenio sea eficaz y puedan así ejercitarse los derechos y exigirse el cumplimiento de las obligaciones que resultan de su contenido, y tiene carácter facultativo en el sentido de que la falta de inscripción del convenio no es una situación o estado de cosas cuya subsanación pueda exigirse coactivamente a las partes.

- III -

Se recaba, finalmente, el parecer de este Centro Directivo sobre si la falta de inscripción registral del convenio viciaría a éste de nulidad.

En términos generales, y más particularmente en el Derecho de Obligaciones y Contratos (disciplina en la que pueden enmarcarse los convenios en cuanto a sus principios o reglas básicas), se distingue entre invalidez (nulidad, anulabilidad) e ineficacia en sentido estricto. Partiendo de esta distinción, se entiende que un acto o negocio jurídico es inválido cuando alguno de sus elementos esenciales (consentimiento, objeto y causa, cfr. artículo 1.261 del Código Civil) falta o adolece de un vicio de legalidad o cuando carece de alguno de los presupuestos necesarios del tipo negocial al que pertenece. Por el contrario, se entiende que un acto o negocio jurídico es ineficaz cuando, estando en regla los elementos esenciales y los presupuestos exigidos por el ordenamiento jurídico para el tipo negocial de que se trate, concurre una circunstancia (generalmente extrínseca y sobrevenida) que impide su eficacia, esto es, el natural despliegue de sus consecuencias. Con todo, esta distinción no es exacta, puesto que el acto o negocio jurídico inválido (nulo o anulable) tiene que ser también, al menos en hipótesis, ineficaz. Es por ello por lo que resulta más correcta la distinción en la ineficacia procedente de la invalidez e ineficacia procedente de otras causas (incumplimiento de una condición, revocación en los casos en que se admite, resolución por incumplimiento, etc.).

Aplicando los conceptos indicados, y no obstante la relatividad de su formulación, cabe fundadamente entender que la falta de inscripción registral no se encuadra en la categoría de la nulidad del convenio, sino en la categoría de su ineficacia y ello en razón de lo que seguidamente se expone.

En primer lugar, llevando por rúbrica el artículo 48 de la LRJSP 'requisitos de validez y eficacia de los convenios', de la interpretación de conjunto de este precepto legal se desprende que los requisitos de validez son los establecidos en los apartados 2 (competencia para celebrar convenios en el ámbito de la Administración General del

Estado y de sus organismos públicos), 5 (exigencias que han de cumplir los convenios que incluyan compromisos financieros), 6 (requisitos de las aportaciones financieras que deban realizar los firmantes del convenio), 7 (requisitos que han de cumplir los convenios que instrumenten subvenciones o que tengan por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local) y 8, párrafo primero (prestación del consentimiento por las partes como condición o requisito de perfección del convenio).

En segundo lugar, y puesto que, como se ha dicho, el artículo 48.8, párrafo segundo, configura la inscripción registral del convenio como una condición o requisito de eficacia de éste ('...resultarán eficaces una vez inscritos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del Sector Público estatal...'), lo coherente con el tenor literal de la norma y dada su claridad es entender que la falta de inscripción no es un vicio de nulidad del convenio, sino un hecho que impide su eficacia, máxime cuando, como se ha indicado en la consideración precedente, los requisitos de validez son los consignados en los apartados 2, 5, 6, 7 y 8, párrafo primero, del artículo 48. Así resulta particularmente de la relación entre el párrafo primero del apartado 8 y el párrafo segundo de este mismo apartado, pues mientras el primero sanciona la regla de que los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento (regla que recuerda la del artículo 1.258 del Código Civil), lo que es exigencia de validez (por lo que la falta de consentimiento o el vicio de éste da lugar a la invalidez), el segundo se refiere exclusivamente a la eficacia que presupone la validez del convenio. Puesto que, como acaba de decirse, la noción de eficacia presupone la de validez, cuando la regla del artículo 48.8, párrafo segundo, conceptúa la inscripción registral (y la publicación en el Boletín Oficial del Estado) como determinante de la eficacia del convenio, esta regla parte de la premisa de que el convenio es válido, por lo que, si no se cumple el requisito de la inscripción registral, ello no afectará a la validez de aquél.

En tercer lugar, y ante la duda que pudiera suscitarse al respecto, ha de aplicarse la regla o principio del favor acti o favor negotii que postula, en la medida que sea posible, el mantenimiento o conservación del acto o negocio jurídico, lo que tiene por consecuencia que sea más concorde con dicho principio general entender que, faltando la inscripción registral de convenio, éste, manteniéndose, no sea nulo, sino eficaz, de forma que, no adoleciendo de un vicio de nulidad, pueda desplegar su natural y propia eficacia cuando se cumpla el requisito de la inscripción registral. Es así como mejor se satisface la exigencia que comporta el referido principio general."

Así las cosas, la referencia de la Exposición de Motivos de la LRJSP al carácter constitutivo del REOICO debe entenderse matizada por lo dispuesto en el articulado de dicho texto legal (en concreto, en el artículo 48.8 de la LRJSP), conforme al criterio expuesto en el informe de la Abogacía General del Estado de 23 de diciembre de 2016 (Ref.: A.G. Entes Públicos 94/16, R-923/16): pese a que la Exposición de Motivos la califique de *"constitutiva"*, la inscripción en el REOICO no afecta, por tanto, ni a la existencia ni a la validez del convenio, sino tan solo a su eficacia.

- IV -

Expuestas las consideraciones que anteceden, procede entrar en el examen de la cuestión planteada, esto es, si la eficacia que el legislador ha atribuido a la inscripción en el REOICO de la relación convencional que liga a las partes, es igualmente predicable respecto de la prórroga, como sostiene el órgano consultante, o lo que es lo mismo, si

se opone a la eficacia del acuerdo de prórroga celebrado en plazo (no a su validez) el cumplimiento del requisito de la inscripción en el REOICO realizado con posterioridad a la expiración del plazo de vigencia del convenio.

Según se ha dicho, el escrito de consulta razona que, puesto que la inscripción en el REOICO se configura como una condición de eficacia del convenio, también su prorroga deberá inscribirse en dicho registro antes de la finalización de la vigencia del convenio *"para que pueda producir el único efecto que tiene una prórroga, que es alargar la duración del convenio".*

Pues bien, este Centro Directivo no comparte el criterio que postula el órgano consultante, y ello en atención a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, una interpretación literal –primero de los criterios interpretativos de las normas jurídicas según el artículo 3.1 del Código Civil–, de los preceptos normativos implicados conduce a rechazar tal criterio.

El artículo 49.h) de la LRJSP, dispone que:

"Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

(...)

h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima."

De la lectura de la citada disposición se deduce claramente que la prórroga de los convenios regulados en la LRJSP –que debe ser acordada por las partes en cualquier momento antes de la finalización del plazo pactado de duración del convenio–, únicamente deberá ser comunicada al REOICO; nada se indica –a diferencia de lo dispuesto en el artículo 48.8 de la LRJSP para la inscripción de los convenios– sobre la configuración de la inscripción de la prórroga en el REOICO como requisito determinante de su eficacia, precisamente porque no tendría sentido la previsión legal de que la prórroga puede ser acordada "*en cualquier momento antes de la finalización del plazo",* y que, al mismo tiempo, la eficacia de la prórroga, válidamente adoptada dentro del plazo de vigencia del convenio, hubiera de supeditarse a su acceso al REOICO.

Por su parte, la disposición adicional séptima de la LRJSP, referida al REOICO, establece que:

"2. La creación, modificación o extinción de los órganos de cooperación, así como la suscripción, extinción, prórroga o modificación de cualquier convenio celebrado por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes deberá ser comunicada por el órgano de ésta que lo haya suscrito, en el plazo de cinco días desde que ocurra el hecho inscribible, al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación."

La interpretación gramatical de los citados preceptos conduce a sostener que tanto la validez como la eficacia de la prórroga de un convenio quedan supeditadas, como único requisito –además de que el convenio tenga por objeto un prestación de tracto sucesivo–, a la suscripción del necesario acuerdo de las partes antes de que finalice el plazo de vigencia del convenio –pues es claro que, según se ha dicho, una vez concluido del plazo de duración del mismo no cabría plantear la prórroga, sino sólo la concertación de un nuevo convenio–; y ello sin perjuicio de la obligación (carga) de comunicar dicha prórroga al REOICO. De sostenerse la interpretación contraria, se estaría convirtiendo la inscripción –establecida como condición de eficacia, según se ha visto–, en condición de validez, no sólo respecto de la prórroga, sino también del propio convenio, que perdería eficacia (de forma definitiva e irreversible) por la falta de inscripción en plazo de su prórroga, pese a haber sido válidamente acordada por ajustarse al artículo 49.h) de la LRJSP y en los términos establecidos en ese precepto.

Así las cosas, la interpretación literal del artículo 49.h) de la LRJSP no plantea duda alguna, al no contemplar la inscripción en el Registro como condición que afecte a la eficacia de la prórroga de un convenio. En consecuencia, el acuerdo de las partes prestando su consentimiento para prolongar la vigencia de la relación jurídica se configura como el único requisito esencial de la existencia, validez y eficacia del acuerdo de prórroga de un convenio que ya es eficaz –siempre que dicha prórroga, se insiste, se acuerde estando vigente la relación convencional–.

En segundo lugar, aun cuando el resultado de la interpretación de la norma con arreglo al criterio gramatical no ofrece duda alguna (*in claris non fit interpretatio*), a continuación, se analizará si dicha interpretación queda confirmada con el resultado obtenido de la aplicación de los demás criterios de interpretación sancionados en el artículo 3.1 del Código Civil.

El criterio conforme al cual la inscripción en el REOICO del acuerdo de prórroga no constituye una condición a la que se supedita la eficacia de un convenio ya existente y eficaz –al haberse prorrogado su periodo de vigencia por acuerdo unánime de las partes y constante la relación jurídica–, queda confirmado no sólo por la interpretación gramatical, sino también desde la perspectiva de la interpretación sistemática, lógica y teleológica o finalista.

Atendiendo a los criterios sistemático y lógico, debe subrayarse que el artículo 48.8 de la LRJSP configura, expresamente, la inscripción en el REOICO como condición esencial de la eficacia del convenio, subsiguiente a su suscripción. Sin embargo, dicha previsión no aparece contemplada al tratar de la prórroga –ni en el artículo 49 de la LRJSP ni en la disposición adicional séptima de la misma norma legal–. No sólo no se contiene una mención similar a la establecida para la suscripción de los convenios, sino que se explicita que bastará para la prórroga el acuerdo unánime de las partes en cualquier momento anterior a la finalización de su vigencia. Ello tiene su razón lógica en el hecho de que, puesto que la prórroga implica sumar un tiempo adicional al inicialmente establecido o contemplado para la duración de un convenio eficaz –desde la fecha de inscripción en el REOICO y siempre a condición de que esa relación jurídica no se haya extinguido, en cuyo caso no sería posible prorrogarla–, no parece razonable o lógico que la norma exija la inscripción en el Registro de la prórroga, adicionalmente, como condición de eficacia de la misma, puesto que su finalidad no es otra que la de prolongar la duración de una relación jurídica que ya es plenamente eficaz precisamente por virtud de la inicial inscripción de la suscripción del convenio.

Por tanto, si la inscripción de los convenios en el REOICO constituye requisito de su eficacia –porque así lo ha dicho expresamente el legislador (artículo 48.8 de la LRJPS), de manera que, en tanto no se inscriba el convenio en el Registro, éste no resultará eficaz para las partes–, no tiene coherencia lógico-jurídica que se interprete el artículo 49.h) de la LRJSP en el mismo sentido de atribuir también ese efecto a la inscripción de las prórrogas, pues su falta de inscripción en plazo constituiría una causa de pérdida de eficacia del propio convenio, esto es, la extinción de una relación jurídica que ya de por sí es eficaz desde la fecha en que el convenio se inscribió. Dicho de otro modo: atribuir efectos constitutivos a la inscripción de la prórroga (válidamente acordada) de un convenio inscrito, conllevaría la posibilidad de privar de cualquier tipo de efecto (en función de la fecha efectiva de la inscripción de la prórroga) al propio convenio, cuya existencia y validez, como se ha indicado, no se supeditan a la inscripción en el REOICO.

En definitiva, si la inscripción en el REOICO de los convenios se configura como un requisito de eficacia de la relación jurídica convencional, este mismo carácter no puede imponerse coactivamente a la prórroga de la relación jurídica cuyo efecto no es otro que prolongar la duración de los derechos y obligaciones de las partes que resultan exigibles desde la inscripción del convenio en el REOICO.

Por otra parte, y en todo caso, es lógico pensar que si el legislador hubiera querido condicionar la eficacia de las prórrogas a su inscripción registral lo habría dicho expresamente, como ha hecho en el artículo 48.8 de la LRJSP respecto de la suscripción de los convenios.

Finalmente, el resultado anterior, obtenido con los criterios interpretativos literal, sistemático y lógico, se refuerza por la interpretación finalista o teleológica de los preceptos que se analizan en este informe.

La indagación sobre el espíritu y finalidad del artículo 49 h) de la LRJSP –así como de la disposición adicional séptima de dicha norma legal–, exige analizar el contenido de la Exposición de Motivos de la LRJSP, en la que la voluntad declarada por el legislador se explicita en los siguientes términos:

"Por último, se regulan en el Título Preliminar los convenios administrativos, en la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, que recomendaba sistematizar su marco legal y tipología, establecer los requisitos para su validez, e imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal. De este modo, se desarrolla un régimen completo de los convenios, que fija su contenido mínimo, clases, duración, y extinción y asegura su control por el Tribunal de Cuentas."

Tal y como se indicó por este Centro Directivo en el reciente informe de 18 de marzo de 2024 (Ref.: A.G. Entes Públicos 44/24, R- 311/2024): *"(...) los artículos 47 y siguientes de la LRJSP establecieron una novedosa y completa regulación sobre los convenios que se extiende a su concepto, clases, requisitos de validez y eficacia, tramitación, contenido mínimo, duración, extinción, publicidad y registro, colmando la insuficiencia de la regulación preexistente."*

En efecto, la LRJSP introdujo la importante novedad de limitar la vigencia de los convenios (que hasta su entrada en vigor podía ser indefinida) a un plazo temporal máximo de 4 años, extensible a 8 años con las posibles prórrogas. Esa importante limitación temporal de la vigencia de los convenios aconseja descartar interpretaciones que avoquen a la extinción anticipada de convenios válidamente prorrogados, por motivos meramente formales (principio antiformalista).

En el Dictamen emitido por el Tribunal de Cuentas a que se refiere la Exposición de Motivos de la LRJSP se pusieron de manifiesto las carencias detectadas con relación al plazo de duración de los convenios y la suscripción de prórrogas acordadas con posterioridad a la finalización del plazo de vigencia. Y, en línea con lo indicado en el presente informe, aquel Dictamen señalaba que:

"Mayor relevancia tienen las deficiencias que afectan al plazo de vigencia. El plazo es necesario que quede fijado en el convenio. A este respecto, debe indicarse que los arts. 6.2 y 88 LRJ-PAC no hablan literalmente de 'vigencia', sino de 'plazo de vigencia'.

Ciertamente, según el citado art. 6.2 LRJ-PAC, la referencia al periodo de vigencia debe incluirse en el texto del convenio, 'cuando así proceda', lo que parece abrir la posibilidad de que se suscriban convenios de vigencia indeterminada. Pese a ello, sería ilegal un convenio de vigencia indefinida en el caso de que, como los aquí considerados, fuera generador de gasto, por cuanto sería contrario a la temporalidad del Presupuesto, y a los propios principios de la contratación del sector público (art. 23.1 LCSP).

Más difícil es pronunciarse sobre la prórroga. También una prórroga automática más allá del ejercicio presupuestario sería contraria a la temporalidad del presupuesto, pues no estaría garantizada la cobertura financiera. Según el art. 74.5 LGP en los convenios debe figura el importe máximo de las obligaciones a adquirir. Para comprometer un gasto más allá del ejercicio presupuestario no existe otro cauce que el que brinda el art. 47 LGP para los gastos plurianuales, que, en todo caso, son de duración determinada. Por el contrario, una prórroga previo acuerdo de las partes podría ser admisible. También cabe una ampliación del plazo, previo acuerdo de las partes, sin perjuicio de que haya que proceder a un reajuste de anualidades, si es el caso. La prórroga, en todo caso, debe acordarse con anterioridad a la fecha de finalización de la vigencia del convenio, por la imposibilidad de prorrogar un instrumento extinto".

Pues bien, a juicio de este Centro Directivo, siendo la finalidad de la LRJSP acoger una completa regulación de los convenios a fin de superar la insuficiente regulación precedente y, por lo que respecta al concreto extremo que se examina, la creación de un registro administrativo a fin de proporcionar una información completa, veraz y fiable de los convenios que hay en vigor en cada momento, dicha finalidad se consigue –y así lo contempla expresamente el legislador–, configurando la inscripción registral del convenio, que no de su prórroga, como requisito de eficacia; sin embargo, lo que no parece coherente con dicha finalidad es la interpretación que postula el órgano consultante, elevando la inscripción registral de la prórroga –sin que el legislador lo haya previsto– a la categoría de requisito "*sine qua non*" de eficacia de una relación jurídica que, en el momento en el que se acuerda la prórroga, era eficaz y se pretende que siga siéndolo, sin solución de continuidad, por virtud de la prórroga acordada; de admitirse este criterio, se estaría desvirtuando no sólo la finalidad perseguida por el legislador de la norma, sino la naturaleza de cualquier prórroga, que no es otra que prolongar la duración de una relación jurídica válida y eficaz, lo que resultaría, por otra parte, contrario al principio del "*favor acti o favor negotii",* que postula el mantenimiento o conservación del acto o negocio jurídico, al hacer depender la subsistencia de una relación convencional válidamente pactada por las partes y plenamente eficaz y que las partes han querido continuar, a la exigencia formal de que la inscripción registral de la prórroga se produzca en un determinado plazo.

En efecto, la interpretación que condiciona la eficacia de la prórroga de un convenio a su inscripción en el REOICO resultaría contraria al espíritu que inspiró la regulación de los

convenios –evitar la suscripción de convenios de vigencia indeterminada y las prórrogas automáticas, facilitando un conocimiento fiable y pleno de los convenios en vigor– y se llegaría al absurdo de entender que hasta que dicha inscripción no se practique en el plazo de los 5 días a que se refiere el apartado 2º de la disposición adicional séptima de la LRJSP, un convenio plenamente eficaz cuya vigencia se prorroga por acuerdo unánime de las partes –constante la relación convencional–, quedaría extinguido.

En este punto debe recordarse que entre los principios rectores de la actuación de las Administraciones Públicas, *ex* artículo 3.1 de la LRJSP, se encuentran los de *"d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión", "h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados", "i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales"* y *"j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos"*. Estos principios serían dudosamente compatibles con una interpretación de la Ley que obligara a la Administración, cuando es parte en un convenio de colaboración que ha prorrogado por acuerdo con las otras partes antes de que venciera su plazo inicial de duración, habiendo valorado ya por tanto que le interesa el mantenimiento de la vigencia del convenio, a darlo por extinguido solamente porque la prórroga no llegó a acceder al REOICO a tiempo, obligándole a liquidarlo para después volver a negociarlo y suscribirlo de nuevo quizá en idénticos términos a los del convenio extinto.

En suma, de los anteriores parámetros interpretativos se ha de entender que, otorgada expresa y formalmente la prórroga del convenio por la voluntad de las partes antes de que expire su vigencia (cumpliendo así lo dispuesto en el artículo 49.h) 2º de la LRJSP), dicho acuerdo de voluntades constituye una condición de existencia, validez y eficacia del convenio que, como relación jurídica vigente y eficaz, despliega todos sus efectos durante el nuevo plazo de duración pactado, limitándose la inscripción de la prórroga en el REOICO a su finalidad propia, esto es, a garantizar el pleno conocimiento de los convenios que siguen estando en vigor.

Por tanto, y dando respuesta a los concretos interrogantes planteados en la petición de informe, se ha de afirmar que no es que resulte posible inscribir en el REOICO prórrogas de convenios extintos (*quod non)*, sino que el artículo 49 h) LRJSP ordena la comunicación al REOICO – a efectos de su inscripción, al referirse el apartado 2º de la disposición adicional séptima de la LRJSP al "*hecho inscribible*"– de los acuerdos de prórroga, los cuales se han de entender válidos y eficaces desde su firma, siempre y cuando hayan sido suscritos por las partes antes de la finalización del plazo de vigencia del correspondiente convenio.

- V -

Alcanzada la anterior conclusión, resta examinar si el plazo de 5 días para la inscripción de la prórroga que establece el apartado 2º de la disposición adicional séptima de la LRJSP, ha de configurarse como una carga de obligado cumplimiento puesto que, como se indica en el escrito de consulta, la norma no prevé los efectos de su incumplimiento.

Pues bien, al respecto se ha de recordar la regla general de la obligatoriedad de los términos y plazos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), precepto que dispone:

"Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos."

Ahora bien, entiende este Centro Directivo que, para atribuir al incumplimiento de los plazos –en concreto, del plazo de 5 días que contempla el reiterado apartado 2º de la disposición adicional séptima de la LRJSP–, unos efectos tan drásticos como los que plantea el escrito de consulta –la imposibilidad de que la prórroga acceda al REOICO y, a consecuencia de ello, de acuerdo con el planteamiento de la consulta, la expiración del convenio si al cumplirse esos 5 días su plazo inicial de duración ha transcurrido–, haría falta una previsión legal expresa, tal y como resulta de lo dispuesto, con carácter general, en el artículo 48.3 de la LPACAP: "*3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo."*

Entretanto eso no suceda, la comunicación de una adenda de prórroga al REOICO para inscripción, siempre que la adenda esté formalizada antes de la expiración del plazo inicial de vigencia del convenio, debería producir esa inscripción, aunque hayan transcurrido los 5 días, y ello sin perjuicio de insistir en la conveniencia de que los órganos gestores sean diligentes en la observancia del plazo de comunicación de prórroga a fin de facilitar la adecuada gestión del Registro.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado somete a su consideración la siguiente:

CONCLUSIÓN

Con base en las consideraciones expuestas en este informe, la interpretación más conforme a Derecho de la previsión contenida en el artículo 49 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, consiste en entender que la inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal no se configura como requisito de eficacia de los acuerdos de prórroga de los convenios de colaboración regulados en la citada norma legal, siendo inscribibles en dicho Registro las prórrogas acordadas por voluntad unánime de las partes del convenio en cualquier momento anterior a la finalización de la vigencia del convenio.

11.24 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS Y PATRIMONIALES Y EXAMEN DE SU SUJECIÓN A LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE

Resumen: Consulta sobre el sometimiento de los convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES Entidad Pública del Suelo a la regulación recogida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre si es innecesario adaptar los convenios preexistentes al contenido de dicha Ley, y sobre si –en caso de no ser convenios sujetos a la LRJSP– deben ser dados de baja en el REOICO. Resumen de la doctrina de la Dirección General de lo Consultivo en materia de convenios.

Examinada la consulta formulada por SEPES Entidad Pública del Suelo sobre el sometimiento de sus convenios urbanísticos y patrimoniales a la regulación en materia de convenios recogida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Abogacía General del Estado procede a informar cuanto sigue.

ANTECEDENTES

El escrito de consulta formulado por SEPES Entidad Pública del Suelo plantea la cuestión objeto de informe en los siguientes términos:

"En virtud de la cláusula primera del Convenio de asistencia jurídica entre la Abogacía General del Estado y SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo, de 30 de mayo de 2023, se eleva consulta en relación con el régimen jurídico al que deben quedar sometidos los convenios de la Entidad, de naturaleza urbanística o necesarios para el desarrollo de actuaciones urbanísticas, y patrimoniales, previstos en el artículo 7 del Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad.

Motivo de la consulta:

La consulta se plantea como consecuencia de las observaciones efectuadas por el Ministerio de Hacienda, con ocasión de la tramitación del Acuerdo de resolución del convenio de colaboración suscrito el 20 de febrero de 2004 para el desarrollo de la actuación industrial 'Torrehierro 2ª fase' en el que se ha trasladado la necesidad de eliminar en el texto las referencias a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al entender que el acuerdo no se encuentra sometido a la misma, al tener por objeto la resolución de un convenio urbanístico exceptuado del trámite de la autorización del Ministerio de Hacienda previsto en el artículo 50.2 c) de la Ley, de conformidad con la Instrucción Cuarta (apartado 18) de la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre.

Siendo la primera vez que se traslada desde el Ministerio de Hacienda este criterio en la tramitación de los convenios de SEPES desde la entrada en vigor de la LRJSP, se planteó consulta por la Secretaría General Técnica de Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, en adelante MIVAU, que fue contestada mediante correo de 23 de enero desde la Subdirección General de producción normativa y convenios de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, en los siguientes términos:

'1.- Cuando un convenio corresponde a alguno de los casos de excepción contemplados en la instrucción cuarta de la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre, (salvo el caso del número 14), está exento de recabar la autorización del MINHAC porque no es un verdadero convenio de los previstos en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Ello se basó en distintos criterios e informes que, tanto la Abogacía General como la IGAE, en los que habían venido sosteniendo respecto a algunos tipos de convenios que, pese a compartir el nomen iuris, no encajan en la nueva definición de convenio que aporta la Ley 40/2015, (sobre todo en los que respecta a la libertad de pacto y la finalidad común), sino que se rigen por su normativa especial.[...]

En el caso de los convenios urbanísticos y negocios jurídicos de contenido patrimonial (caso 18 de las excepciones) ocurre lo mismo, no son verdaderos Convenios de los definidos en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, sino que se rigen por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y el resto de normativa urbanística que, en su caso, resulte de aplicación y que prevalece como normativa especial en esta materia.

Esta interpretación ha sido consistente y coherente en el tiempo desde que se aprobó la Ley 40/2015 y así se recoge en el documento FAQ que se adjunta y que se elabora desde esta Subdirección con la conformidad de la Abogacía General del Estado (como se señala en la introducción del documento) periódicamente (páginas 20 y 21).

En coherencia con lo anterior, al no tratarse de convenios de los previstos en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/215, no han de inscribirse en el REOICO tal y como se explica también en el documento FAQ referido (página 17).

2.- En todo caso no cabe extraer una conclusión general en abstracto referida a todos los convenios que suscriba SEPES, hay que analizar caso a caso. El hecho de que esta entidad de derecho público reúna los requisitos intuitu personae que exige el artículo 47 de la Ley 40/2015 para suscribir convenios de los previstos en el artículo 47 y siguientes de la citada Ley no implica que todos los convenios que suscriba sean de esta naturaleza. Habrá que estar al objeto y obligaciones comprometidas para poder concluir si reúne los requisitos objetivos de la mencionada Ley o, por el contrario, se trata de otro tipo de instrumentos sometidos a su normativa especial, como ocurre con los convenios urbanísticos y los que instrumentan negocios jurídicos de contenido patrimonial'.

Asimismo, el pasado 5 de febrero, se ha remitido por la Vicesecretaría General Técnica de MIVAU nuevo correo electrónico de la Subdirección General de producción normativa y convenios del Ministerio de Hacienda, relativo a un convenio y su adenda de prórroga, inscritos en el REOICO, con objeto de que se proceda a su eliminación de dicha base de datos por no encontrarse sometidos a la Ley, al tener naturaleza urbanística.

También es la primera vez que se requiere a la Entidad para dar de baja un convenio del REOICO, lo que preocupa especialmente, dado que dichos acuerdos han sido informados favorablemente durante su tramitación con arreglo a la Ley 40/2015, y en especial, cuando dicha eliminación afectaría incluso a su eficacia, dado que la misma se encuentra vinculada a su inscripción en el referido Registro, tal y como se encuentra previsto en los mismos.

Pues bien, a la vista de las consideraciones remitidas por el Ministerio de Hacienda, se ha considerado necesario elevar consulta, con objeto de garantizar la seguridad jurídica necesaria, en orden a determinar al régimen jurídico aplicable a los convenios urbanísticos y patrimoniales.

La cuestión tiene especial trascendencia para la Entidad, dada la actividad urbanística que desarrolla basada fundamentalmente en la concertación con otras Administraciones públicas; que está llevando a cabo un proceso de adaptación de los convenios suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de gran volumen, en base a las recomendaciones de la IGAE, habiéndose elaborado para ello una adenda tipo para dicha adaptación, que también se tramitó con arreglo a Ley 40/2015; y que tiene incluso judicializados los efectos de la falta de adaptación de algunos convenios, en los que la Abogacía del Estado está sosteniendo el sometimiento de los mismos a la Ley.

Por ello, y si bien en lo que se refiere al concreto acuerdo de resolución tramitado, las observaciones efectuadas no presentan una incidencia significativa, toda vez que se trata de la resolución de un convenio anterior a la Ley 40/2015, el criterio trasladado posteriormente para dar de baja convenios inscritos en REOICO que fueron tramitados, informados jurídicamente, suscritos, inscritos en el Registro para adquirir eficacia y publicados en el BOE, todo ello conforme a la mencionada Ley, tendría un gran impacto para la Entidad (...)".

***2º)** Tras desarrollar detalladamente su planteamiento en distintos apartados del escrito de consulta (relativos a la "Concertación como principio básico de actuación de SEPES"; "Consideraciones jurídicas en relación con la naturaleza de los convenios urbanísticos previstos en el artículo 7 del Estatuto de la Entidad"; "Régimen jurídico de los convenios urbanísticos previsto en el Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de SEPES. Especial mención al dictamen del Consejo de Estado núm. 521/2019, de 18 de julio"; "Adaptación de los convenios de la entidad a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público"; "Informe de la Abogacía del Estado de 22 de noviembre de 2019 sobre adaptación de los convenios de SEPES a la Ley 40/2015, de 1 de octubre"; "Adenda tipo para la adaptación de los convenios urbanísticos de SEPES a la Ley 40/2015, de 1 de octubre"; "Informe de la IGAE de recomendaciones de control interno e Informe adicional (IRCIA) en el ejercicio 2020"; "Declaración unilateral de pérdida de vigencia de convenios de colaboración para el desarrollo de actuaciones urbanísticas por los Ayuntamientos de Navalcarnero y Albacete por su falta de adaptación de la Ley 40/2015", y "Tramitación de convenios de la Entidad con arreglo a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dese su entrada en vigor"), SEPES Entidad Pública del Suelo solicita a la Abogacía General del Estado la emisión de informe sobre las siguientes cuestiones:*

"I. Si los convenios urbanísticos se encuentran sometidos al régimen jurídico de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por el contrario, no deben tener la consideración de los convenios a los que se refieren el artículo 47 y siguientes de la referida Ley, en cuanto a sus requisitos de validez y eficacia, contenido, trámites preceptivos y demás cuestiones reguladas por la Ley.

II. Si los convenios patrimoniales se encuentran sometidos al régimen jurídico de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por el contrario, no deben tener la consideración de los convenios a los que se refieren el artículo 47 y siguientes de la referida Ley, en cuanto a sus requisitos de validez y eficacia, contenido, trámites preceptivos y demás cuestiones reguladas por la Ley.

III. En el supuesto de que los convenios urbanísticos y patrimoniales deban considerarse excluidos del ámbito de aplicación de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, confirmar la innecesariedad de adaptar el contenido de los convenios de este tipo, suscritos con anterioridad a la entrada en vigor

de la Ley, a lo dispuesto en la misma, así como que la falta de adaptación no afecta a su validez ni a su eficacia.

IV. En el supuesto de que los convenios urbanísticos y patrimoniales deban considerarse excluidos del ámbito de aplicación de la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, confirmar que la baja de los convenios de este tipo en REOICO, una vez inscritos, no afecta a su validez ni a su eficacia, a pesar de estar expresamente contemplada la necesidad de inscripción en el propio texto del convenio suscrito".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

Tal y como resulta de los antecedentes expuestos, SEPES Entidad Pública del Suelo (en adelante, SEPES), plantea varias cuestiones relacionadas con la naturaleza de los convenios urbanísticos y patrimoniales que suscribe en ejercicio de sus funciones, en concreto, si se trata de convenios sujetos a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y, en caso contrario, si es innecesario adaptar los convenios preexistentes al contenido de dicha Ley, y si deben ser dados de baja en el Registro Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO, en lo sucesivo).

SEPES explica en su escrito de consulta que, aunque el Ministerio de Hacienda ha venido considerado, con carácter general, que sus convenios urbanísticos y patrimoniales no están sujetos al informe preceptivo de dicho Departamento previsto en el artículo 50.2.c) de la LRJSP –y ello conforme a lo dispuesto en el apartado 18 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, al que luego se aludirá–, inicialmente no se formularon objeciones a la inscripción de dichos convenios en el REOICO, postura que ha cambiado recientemente, al solicitarse a SEPES que proceda a dar de baja en el REOICO convenios urbanísticos o patrimoniales que en su día accedieron a dicho Registro por entender que, al no ser convenios sujetos a la LRJSP, no procede su permanencia en el mismo.

A efectos de la emisión del presente informe se examinará, como cuestión previa, la regulación aplicable a SEPES y, en concreto, a los convenios urbanísticos y patrimoniales que, en cumplimiento de sus fines, suscribe dicha entidad pública empresarial. Seguidamente se abordará la configuración de los convenios regulados en la LRJSP y la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos y patrimoniales (considerada en términos generales y abstractos), para examinar, en última instancia, si, en función de esa naturaleza jurídica, procede su acceso o, en su caso, permanencia en el REOICO.

- II -

Conforme al Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial de Suelo, SEPES se configura como una entidad pública empresarial de las previstas en los artículos 84.1.a).2.º y 103 y siguientes de LRJSP, adscrita actualmente al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana -en virtud de lo establecido en la disposición adicional sexta del Real Decreto 208/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Vivienda

y Agenda Urbana, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales-, con personalidad jurídica pública diferenciada de la del Estado, plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, rigiéndose por la LRJSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria LGP), y por su propio Estatuto.

Conforme al artículo 4 de su Estatuto:

1. Constituyen el objeto de la Entidad:

1.º Promoción, adquisición y preparación de suelo para asentamientos industriales, residenciales, terciarios y de servicios, así como su correspondiente equipamiento.

2.º Adquisición, por cualquier título, de terrenos destinados a la formación de reservas de suelo, preparación de solares o cualquier otra finalidad análoga.

3.º (Anulado)

4.º Ejecución de planes y proyectos de urbanización, creación y ejecución de infraestructuras urbanísticas y las actuaciones protegidas en materia de vivienda que le encomienden las Administraciones competentes.

5.º Realización de las actuaciones que, en materia de su objeto social, le encomienden las administraciones Públicas de cualquier tipo e incluso las que se conviniere con la iniciativa privada.

6.º Cualquier otra actividad relacionada con las expresadas en los apartados anteriores, incluso la construcción, arrendamiento y enajenación de edificaciones de cualquier uso.

7.º Participación en negocios, sociedades y empresas a los fines recogidos en los apartados anteriores.

2. SEPES, en el desarrollo de sus fines, podrá llevar a cabo cuantas actuaciones estime convenientes en los aspectos de estudios, redacción de proyectos y planes, ejecución de obras, adquisición, comercialización, permuta y enajenación a título oneroso de suelo y equipamiento, constitución de derechos reales y gravámenes sobre sus bienes, gestión y explotación de obras y servicios y cualesquiera otras que estime necesarias, sin otros límites que los establecidos por el ordenamiento jurídico.

3. SEPES podrá llevar a cabo las actuaciones de adquisición de suelo que convenga al cumplimiento de sus fines, incluso mediante expropiación, a cuyo efecto podrá ostentar la condición de beneficiaria prevista en la legislación de expropiación forzosa, correspondiendo la facultad expropiatoria al Ministerio de Fomento o a cualquier otra Administración competente".

De lo expuesto se desprende que la actuación propia de SEPES se circunscribe al ámbito de la promoción, adquisición y preparación del suelo propiciando, a través de las correspondientes operaciones patrimoniales y urbanísticas, su transformación en espacios aptos para usos industriales, residenciales, terciarios y de servicios, con su correspondiente equipamiento, incluyendo actuaciones protegidas en materia de vivienda.

El artículo 7 del Estatuto de SEPES, en la redacción dada por el Real Decreto 855/2021, de 5 de octubre de 2021, se refiere a los convenios de dicha entidad en los siguientes términos:

"1. Cuando sea necesario o conveniente para el mejor desempeño de sus funciones, la Entidad podrá celebrar los Convenios con cualquiera de las Administraciones públicas que ambas partes estimen pertinentes.

2. Específicamente, podrá suscribir cualesquiera otros Convenios en materia de actuaciones de preparación, promoción y equipamiento de suelo que, con carácter urbanístico o sin él, la Entidad pueda concluir con entidades públicas y privadas para el mejor cumplimiento de dichos fines.

3. Será necesaria la autorización de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana cuando de dichos Convenios pudiera derivarse incidencia presupuestaria en cuantía superior a la previamente fijada por el mismo.

4. Los Convenios celebrados por la Entidad se sujetarán a las prescripciones establecidas para los convenios en los artículos 47 y siguientes de la 40/2015, de 1 de octubre.

5. No obstante lo establecido en el apartado anterior, en el caso de que SEPES celebre Convenios de carácter urbanístico o necesarios para la ejecución de actuaciones urbanísticas, previstos en el apartado 2, estos se ajustarán además a las prescripciones que establezca la legislación urbanística autonómica en vigor, así como a la legislación urbanística estatal y de régimen del suelo y de vivienda del Estado.

El plazo de vigencia de estos Convenios será el que determine la legislación urbanística aplicable, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.h).1.º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

6. Lo establecido en este artículo será también de aplicación para los convenios de carácter urbanístico o necesarios para la ejecución de actuaciones urbanísticas que se encuentren vigentes."

Del precepto transcrito se desprende que SEPES puede celebrar convenios para la preparación, promoción y equipamiento de suelo, *"con carácter urbanístico o sin él"*, quedando todos ellos sometidos a las previsiones establecidas en los artículos 47 y siguientes de la LRJSP, si bien se añade que, *"no obstante"*, los convenios urbanísticos o necesarios para la ejecución de actuaciones urbanísticas que celebre SEPES se ajustarán, *"además"*, a la normativa urbanística y de régimen del suelo y vivienda en vigor. En consecuencia, los convenios que celebre SEPES se someten, conforme al artículo 7 de su Estatuto, al régimen previsto para los convenios en la LRJSP, y aquellos de sus convenios que tengan "*carácter urbanístico*" o que sean "*necesarios para la ejecución de actuaciones urbanísticas*" se regirán, además, por la normativa urbanística autonómica o estatal que resulte de aplicación y por la normativa sobre régimen del suelo y de vivienda del Estado.

El empleo del adverbio *"además"*, en el párrafo primero del apartado 5 del artículo 7 del Estatuto, presupone que la sujeción de los convenios urbanísticos de SEPES a la normativa urbanística y sobre suelo y vivienda que resulte de aplicación opera de forma adicional o cumulativa (y no excluyente) respecto a su genérica sujeción a la LRJSP. Se añade (párrafo segundo del apartado 5) una excepción normativa expresa al límite general de duración de ocho años de los convenios sujetos a la LRJS, y ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.h)1º de la propia LRJSP, excepción que

presupone y abunda en la caracterización de los convenios urbanísticos de SEPES –siempre conforme a la literalidad del artículo 7 de su Estatuto–, como convenios de los regulados en dicho texto legal.

En definitiva, el artículo 7 del Estatuto de SEPES (aprobado por una norma con rango de Real Decreto) configura los convenios urbanísticos de dicha entidad pública empresarial como convenios sujetos a la LRJSP, con la peculiaridad de que también se someten a la normativa urbanística, de suelo y vivienda vigente, y de que su duración se excepciona expresa y normativamente del plazo máximo de duración de los convenios de la LRJSP, acomodándola a lo dispuesto en la normativa urbanística aplicable.

Procede examinar si esta sujeción de los convenios urbanísticos de SEPES a la LRJSP, declarada en el artículo 7 de su Estatuto, resulta acorde con la naturaleza jurídica que legal, doctrinal y jurisprudencialmente se atribuye a este tipo de convenios. Y ello porque, como se expondrá seguidamente, la LRJSP establece una serie de requisitos subjetivos y objetivos para poder considerar un determinado acuerdo como *"convenio"*, en el sentido técnico-jurídico empleado en dicho texto legal, de forma que sólo si se cumplen esos requisitos subjetivos y objetivos estaremos, realmente, ante convenios sometidos a la LRJSP. Dicho de otro modo, para que los convenios de SEPES queden sujetos a las previsiones de la LRJSP no basta con que así lo declaren las partes o así se prevea, con carácter general, en su Estatuto, sino que el convenio en cuestión deberá reunir los requisitos previstos en la propia LRJSP para poder ser considerado "convenio" a los efectos de dicha Ley, pues la norma general de rango legal ha de primar, en todo caso, sobre lo dispuesto en la norma reglamentaria.

- III -

Con carácter general, el convenio de colaboración ha sido definido por este Centro Directivo (por todos, informe de 17 de marzo de 2008, Ref. A.G. Entes Públicos 13/08, R.85/2008) como aquel acuerdo de voluntades *"en el que dos partes que tienen competencias o funciones concurrentes, o al menos complementarias, sobre una misma realidad o, lo que es igual, persiguen fines comunes cuya consecución se articula mediante la puesta en común y de forma coordinada por ambas partes de medios personales, materiales o de ambos para la obtención de esa finalidad común, de la que resultan así ser cogestoras, participando igualmente de forma común o conjunta en el resultado obtenido; todo ello hace que la nota característica de esta figura sea, como lo denota su propia denominación, la cooperación o colaboración de las partes por razón precisamente de esa comunidad de fines"*.

Siendo los rasgos expuestos comunes a todo tipo de convenio, la LRJSP vino a establecer un régimen legal específicamente aplicable a determinados acuerdos o convenciones que, por cumplir los requisitos establecidos en los artículos 47 y siguientes de la dicha Ley, pueden considerarse, desde un punto de vista técnico-jurídico, *"convenios sujetos a la LRJSP"*.

Efectivamente, los artículos 47 y siguientes de la LRJSP establecieron una novedosa y completa regulación sobre los convenios que se extiende a su concepto, clases, requisitos de validez y eficacia, tramitación, contenido mínimo, duración, extinción, publicidad y registro, colmando la insuficiencia de la regulación preexistente. Como se indica en el Preámbulo de la LRJSP, *"se regulan en el Título Preliminar los convenios administrativos, en la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de*

30 de noviembre, de 2010, que recomendaba sistematizar su marco legal y tipología, establecer los requisitos para su validez, e imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal. De este modo, se desarrolla un régimen completo de los convenios, que fija su contenido mínimo, clases, duración, y extinción y asegura su control por el Tribunal de Cuentas."

Pues bien, desde un punto de vista subjetivo, los convenios que celebre SEPES tienen encaje en la regulación de la LRJSP, en la medida en que son convenios, a los efectos de dicha Ley (artículo 47.1), *"los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común".* Dado que, como se ha indicado, SEPES tiene la condición de entidad pública empresarial, ha de concluirse que tiene cabida, como *"entidad de derecho público vinculada o dependiente de la Administración General del Estado",* en el ámbito subjetivo de los convenios definido en el artículo 47.1 de la LRJSP.

Desde un punto de vista objetivo, y dando por sentado que los convenios urbanísticos o patrimoniales de SEPES incorporan compromisos jurídicos concretos y exigibles (quedando excluida su caracterización como *"protocolos generales de actuación"*), procede examinar su verdadera naturaleza, dado que el artículo 47.1, párrafo tercero, establece que *"Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos".*

En este punto, conviene traer a colación la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre, que publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios, cuya instrucción cuarta establece una serie de excepciones a la solicitud de autorización del Ministerio de Hacienda prevista en el artículo 50.2.c) de la LRJSP:

"Quedan excluidos de la necesidad de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública prevista en el artículo 50.2 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, la firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes de los siguientes casos:

1. Acuerdos o convenios de terminación convencional de los procedimientos administrativos, incluidos los que instrumenten la concesión de subvenciones al amparo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

2. Convenios por los que se instrumentan subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado a las que se refieren los artículos 22.2.a) y 28.1 de la Ley 38/2003, de 27 de noviembre, General de Subvenciones.

3. Convenios que se suscriban al amparo del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

4. Los convenios que determinan las condiciones, criterios y procedimientos de concesión y control de los préstamos.

5. Convenios que instrumenten encomiendas de gestión de las previstas en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como los encargos de los poderes adjudicadores previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, a partir de su entrada en vigor.

6. Los convenios que tengan por objeto prestaciones propias de los contratos sometidos a la legislación de contratos del sector público, a la legislación patrimonial o a las normas especiales que en cada caso sean aplicables.

7. Convenios que instrumenten contratos de coedición del «Boletín Oficial del Estado».

8. Convenios que tengan por objeto la creación de Consorcios, previstos en el artículo 123 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

9. Convenios que se suscriban entre entidades del sector público estatal cuyos presupuestos se integren en el presupuesto general del Estado que tengan por objeto aportaciones patrimoniales.

10. Los convenios que se suscriban para la canalización de anticipos reembolsables con fondos europeos.

11. Convenios suscritos entre órganos administrativos de una misma Administración Pública o con órganos constitucionales.

12. Convenios no constitutivos de un Tratado Internacional, ni de un Acuerdo Internacional administrativo ni de un Acuerdo Internacional no normativo, cuando en los mismos se determine que se rigen por el ordenamiento jurídico de otro país.

13. Convenios que se concierten al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

14. Convenios a suscribir por Autoridades administrativas independientes.

15. Los convenios que formalizan la modificación de condiciones en el régimen tarifario de una concesión de autopistas, de conformidad con la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Autopistas.

16. Los convenios que formalizan la cesión de la titularidad de carreteras estatales en aplicación de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.

17. Los convenios que formalizan la ocupación demanial de zonas portuarias.

18. Los convenios que instrumentan negocios jurídicos de contenido patrimonial. En particular, los previstos en:

a) El artículo 134 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, respecto de los convenios que instrumentan pagos aplazados.

b) Convenios patrimoniales y urbanísticos del artículo 186 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

19. Los convenios que instrumentan una autorización de conformidad con el artículo 91 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

20. Los convenios por los que se establecen las condiciones de concesión y tramitación de los avales para préstamos.

21. Los convenios que crean órganos administrativos de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y supuestos análogos."

Interesa destacar que la enumeración de la instrucción cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 opera a los exclusivos efectos de

considerar o no aplicable el trámite de autorización del Ministerio de Hacienda prevista en el artículo 50.2.c) de la LRJSP, sin que dicha enumeración presuponga ni excluya, *per se*, la caracterización de los distintos supuestos que se relacionan como convenios sujetos a dicho texto legal.

Así se declaró en el informe de este Centro Directivo de 1 de febrero de 2022 (Ref. A.G. Entes Públicos 149/21, R-1008/2021), con arreglo al cual:

"La variedad de figuras mencionadas en la instrucción cuarta demuestra que su finalidad exclusiva es determinar qué actos o negocios jurídicos quedan exentos de la autorización que establece el artículo 50.2 c) de la LRJSP, y no aclarar la verdadera naturaleza jurídica de los actos o negocios que enumera. No cabe entender, por tanto, que los actos o negocios jurídicos enumerados en la instrucción cuarta del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 sean, sin excepción alguna, verdaderos convenios que queden exonerados por razones especiales del cumplimiento del requisito de la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, como tampoco procede entender, a sensu contrario, que los instrumentos que se denominen convenios y no hayan sido mencionados en la instrucción cuarta, posean en todo caso esa naturaleza y, por tanto, precisen siempre, para su firma, de la autorización del citado Departamento".

En el informe de 14 de marzo de 2018 (Ref. A.G. Entes Públicos 20/2018 (R.214), este Centro Directivo –al abordar la naturaleza jurídica de convenios que articulan concesiones demaniales portuarias– examinó detalladamente el alcance de los supuestos excluidos de la autorización del Ministerio de Hacienda del artículo 50.2.c) de la LRJSP en la instrucción cuarta del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, indicando lo siguiente:

"La LRJSP establece en el Capítulo VI de su Título Preliminar una completa y detenida regulación del régimen jurídico de los convenios que concierten las Administraciones Públicas, colmando así la insuficiente regulación que existía en la legislación española (contenida casi exclusivamente en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Se definen los convenios y sus tipos; se regulan sus requisitos de validez y eficacia; se determina el contenido de los convenios; se establecen los trámites preceptivos para su inscripción y, finalmente, se regula la extinción de los convenios y los efectos de su resolución.

Pues bien, el centro de gravedad de la regulación que de los convenios establece la LRJSP está constituido, como fácilmente se comprende, por el hecho de que el acto jurídico que se pretenda realizar sea un convenio.

Partiendo de la anterior premisa –calificación jurídica de que lo que se pretende concertar sea o no un convenio con arreglo a la definición establecida en el artículo 47 de la LRJSP–, este Centro Directivo entendió en su anterior informe de 24 de febrero de 2017 que los convenios a que se refiere el artículo 73.3 del TRLEPEMM no son convenios de los definidos y regulados en la LRJSP, y ello por razón de las consideraciones que en él se exponen y que aquí se dan por reproducidas.

La anterior calificación –improcedencia de conceptuar a los convenios a que se refiere el artículo 73.3 del TRLPEMM como convenios de los definidos y regulados en el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP– no queda desvirtuada por la circunstancia de que la instrucción cuarta, apartado 17, del acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 cite, como convenios excluidos de la autorización del Ministerio

de Hacienda y Función Pública, 'los convenios que formalizan la ocupación demanial de zonas portuarias'.

En efecto, partiendo de la consideración de que los convenios a que se refiere el artículo 73.3 del TRLCPEMM no son convenios de los definidos y regulados en la LRCSP, debe indicarse que la rúbrica de la instrucción cuarta del repetido acuerdo del Consejo de Ministros y la regla de su inciso inicial ('quedan excluidos de la necesidad de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública prevista en el artículo 50.2 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, la firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes de los siguientes casos') es, ciertamente, común a todos los convenios que se relacionan en dicha instrucción. Ahora bien, no puede desconocerse que no todos los casos contenidos en la repetida instrucción cuarta son supuestos de verdaderos y auténticos convenios, esto es, de actos y negocios jurídicos comprendidos en la definición del artículo 47 de la LRJSP. Así, no son tales convenios, entre otros; 1) los convenios que instrumentan negocios jurídicos de contenido patrimonial, como los previstos en el artículo 134 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas o los convenios patrimoniales del artículo 186 de dicha Ley (n.º 18); los convenios que tengan por objeto prestaciones propias de los contratos sometidos a la legislación de contratos del sector público o a la legislación patrimonial (n.º 6); los convenios que determinan las condiciones, criterios y procedimientos de concesión y control de préstamos (n.º 4); los convenios que instrumenten contratos de coedición del Boletín Oficial del Estado (n.º 7). Los convenios a que acaba de hacerse referencia no son, pese a su denominación como tales en diferentes normas legales y reglamentarias, convenios de los definidos en el artículo 47 de la LRJSP y sometidos, por tanto, a su regulación; se trata, distintamente, de verdaderos y auténticos contratos.

A los supuestos a que se ha hecho referencia como casos de actos o negocios jurídicos que, pese a su denominación, no son convenios de los definidos y regulados por el dicho texto legal, se añaden otros en los que sí se está en presencia de verdaderos convenios, pero que por razones especiales quedan excluidos de la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública a que se refiere el artículo 50.2.c) de la LRJSP; así, cabe citar los convenios que concierten las Autoridades Administrativas Independientes (n.º 14), supuesto en el que la exoneración de la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública se justifica en la incompatibilidad de control que entraña esta autorización con la posición institucional de independencia de esas entidades públicas, y los convenios que se concierten al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Acuerdos Internacionales (n.º 13), supuesto en que por razón de la intervención de distintos órganos de la Administración del Estado –Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio competente por razón de la materia, Ministerio de Hacienda y Función Pública y, finalmente, autorización del Consejo de Ministros– dada la proyección internacional de aquéllos no tiene sentido la autorización del mencionado Departamento ministerial.

Finalmente, existen supuestos en que, independientemente de que sea discutible su calificación como verdaderos convenios en el sentido del artículo 47.4 de la LRJSP, la exoneración de la autorización de Ministerio de Hacienda y Función Pública resulta de la propia determinación de la LRJSP; tal es el caso de los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos (n.º 1) y los convenios por los que se instrumentan determinadas subvenciones nominativas (n.º 2).

Las indicaciones expuestas sobre el contenido de la instrucción cuarta del acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de diciembre de 2017 ponen de manifiesto que la

finalidad exclusiva de dicha instrucción –tomando en consideración la circunstancia de que diversos textos legales y reglamentarios utilizan el término 'convenio' para hacer referencia a actos o negocios que no tienen encaje en la definición del artículo 47 de la LRJSP y la circunstancia de que existen convenios en el sentido de la definición de este precepto legal pero que por razones muy singulares quedan exentos de la autorización del repetido Departamento ministerial– consiste en determinar qué actos o negocios jurídicos quedan exentos de la autorización que establece el artículo 50.2.c) de la LRJSP, pero sin que dicha instrucción tenga por finalidad determinar la verdadera naturaleza jurídica de los actos o negocios que enumera. No cabe, por tanto, entender que los actos o negocios que se enumeran en la instrucción cuarta del mencionado acuerdo del Consejo de Ministros son, sin excepción alguna, verdaderos convenios respecto de los cuales sólo se excepciona el requisito de la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Puesto que, como se ha razonado, la finalidad exclusiva de la instrucción cuarta del acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 consiste en determinar qué actos o negocios, formalmente denominados convenios, quedan exonerados de la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, sin que, como se ha indicado, dicha instrucción prejuzgue su verdadera naturaleza jurídica (ser convenio en el sentido de la definición del artículo 47 de la LRJSP o no), habrá de estarse a la verdadera naturaleza jurídica del acto o negocio de que se trate.

Así las cosas, si, pese a su denominación, un acto o negocio jurídico no es un verdadero convenio en el sentido del artículo 47 de la LRJSP, no sólo estará exento de la autorización del artículo 50.2.c) de la LRJSP, sino que, además, no resultarán aplicable los requisitos o exigencias establecidos en los artículos 47 y siguientes de dicho texto legal (salvo, lógicamente, los generales propios de todo negocio jurídico –consentimiento, objeto y causa, artículo 1.261 del Código Civil y preceptos concordantes, particularmente los relativos al objeto y regulados en los artículos 1.271, 1.272 y 1.273 del propio Código Civil– y los específicos que en cada caso exija la normativa sectorial aplicable). Es por ello por lo que, respecto de estos actos o negocios, no resultan aplicables las exigencias concernientes a su duración, inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación en el Sector Público Estatal ni publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En efecto, lo que el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP establece es, como se ha dicho, una completa regulación del régimen jurídico de los convenios. Ahora bien, la aplicación de esta regulación está supeditada a que el acto o negocio jurídico de que en cada caso se trate sea un convenio en el sentido de la definición del artículo 47 del texto legal de continua referencia, por lo que, si dicho acto o negocio no lo es, queda excluido de ese régimen jurídico en su totalidad al faltar precisamente el supuesto condicionante de su entera aplicación.

Las consideraciones precedentes tienen por obligada consecuencia que, no siendo los convenios a que alude el artículo 73.3 del TRLPEMM verdaderos convenios, no deben ajustarse a las exigencias o requisitos establecidos en los artículos 49.h) –plazo de vigencia– y 48.8 –inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del Sector Público Estatal y publicación en el Boletín Oficial del Estado–".

En la misma línea, en el informe de 13 de septiembre de 2018 (Ref. A.G. Interior 2/18, R-829/2018), al examinar el contenido de la instrucción cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, se afirmó lo siguiente:

"(...), debe partirse de una distinción: 1) convenios que quedan excluidos de la LRJSP; y 2) convenios que, aun quedando comprendidos en el régimen dispuesto por dicho texto legal, no están, sin embargo, sometidos a uno de los trámites, establecidos en la repetida Ley, cual es el de la autorización del Ministerio de Hacienda a que se refiere su artículo 50.2.c).

1) Convenios excluidos del régimen dispuesto por la LRJSP.

La exclusión de estos convenios del régimen dispuesto por la LRJSP tiene por obligada consecuencia que no están sometidos a la tramitación establecida en este texto legal. Estos convenios son exclusivamente, por expresa determinación legal (artículo 48.9), los convenios por los que se formalicen encomiendas de gestión y los convenios por los que se formalicen acuerdos de terminación negocial o convencional de procedimientos administrativos a los que se refiere el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A los convenios a que acaba de hacerse referencia hay que añadir determinados actos o negocios jurídicos que, pese a denominarse en ciertos textos legales y reglamentarios convenios, no son tales en sentido del artículo 47.1, párrafo primero, de la LRJSP. Tal es el caso de los actos o negocios que tienen por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) o en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) o en otros textos legales, así como los convenios a que se refieren los artículos 73, 244 y 245 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, según se indicó en los informes de este Centro Directivo de 24 de febrero de 2017 (ref. A.G. 12/2017) y 14 de marzo de 2018 (ref. A.G. 214/2018).

2) Convenios que, aun quedando comprendidos en la LRJSP, no están, sin embargo, sometidos al trámite del artículo 50.2.c) de dicho texto legal –autorización del Ministerio de Hacienda–.

Estos convenios son los recogidos en la instrucción cuarta del acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017. En relación con estos convenios, debe hacerse una precisión, cual es la de que no todos los casos contenidos en dicha instrucción son supuestos de verdaderos y auténticos convenios (...)"

Esta muy reiterada doctrina se completa con numerosos informes de este Centro Directivo en los que, de forma casuística, se ha examinado la naturaleza jurídica de determinados *"convenios"*, en ocasiones incluidos en la enumeración de la instrucción cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017. A estos efectos cabe citar, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes:

1º. Informes de 24 de febrero de 2017 (Ref. A.G. Entes Públicos 12/2017, R-94/2017) y de 14 de marzo de 2018 (Ref. A.G. Entes Públicos 20/18, R-214/2018), en los que se concluyó que los convenios de ocupación demanial a que se refieren los artículos 73.3 y 244 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, no están sujetos a las normas sobre convenios de la LRJSP.

2º. Informe de 3 de abril de 2017 (Ref. A.G. Energía, Turismo y Agenda Digital 1/17, R-140/2017), en el que se examinó si un convenio en el que se articula una subvención nominativa es un convenio de los regulados en los artículos 47 y siguientes de la LRJSP, concluyéndose que no, al tener adecuado encaje en el supuesto previsto en el artículo 48.9 de este texto legal, ya que por su condición de acuerdo de terminación convencional de un procedimiento administrativo constituye un modo de terminación del procedimiento.

3º. Informe de 25 de mayo de 2017 (Ref. A.G. Hacienda y Función Pública 11/17, R- 376/2017), en el que se concluye que los convenios en virtud de los cuales la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado acuerda con otros entes del sector público la ejecución de determinadas labores de edición o de imprenta no son convenios de la LRJSP, por responder su contenido prestacional a auténticas relaciones contractuales (contratos privados de edición).

4º. En similar sentido, el informe de 6 de mayo de 2022 (Ref. A.G. Hacienda y Función Pública 9/22, R-405/2022) concluyó que un convenio entre el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y determinada empresa editorial para la edición facsimilar de ciertos manuscritos conservados en la Real Biblioteca del Monasterio de San Lorenzo de El Escorial no era un auténtico convenio de la LRJSP, sino un contrato de coedición.

5º. Informe de 29 de septiembre de 2017 (Ref. Hacienda y Función Pública 23/17, R-761/2017), en el que se concluye que el convenio entre el Consejo Superior de Deportes y un Ayuntamiento para la aportación de TRAGSA como medio propio para la ejecución de una obra no es un convenio sometido a la LRJSP, por faltar el elemento de reciprocidad e interdependencia de las prestaciones y por tener la actuación proyectada un contenido contractual.

6º. Informe de 13 de septiembre de 2018 (Ref. A.G. Interior 2/18, R-829/2018), con arreglo al cual los convenios a que se refiere el artículo 4 del Real Decreto 480/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en el centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad, sustitución de penas, no están exonerados del procedimiento de tramitación de convenios establecido en la LRJSP.

7º. Informe de 2 de octubre de 2018 (Ref. A.G. Cultura y Deporte 2/18, R-2/2018), en el que se concluyó que los convenios entre el Ministerio y el Centro Español de Derechos Reprográficos para el pago de la remuneración a los autores por los préstamos que realizan de sus obras las bibliotecas públicas del Estado no son convenios de la LRJSP, al responder la actuación de la Administración al cumplimiento de una obligación impuesta en la normativa sobre propiedad intelectual, faltando el requisito de existencia de un acuerdo de voluntades, concertado libremente, para la consecución de un fin común a las partes.

8º. Informe de 21 de junio de 2021 (Ref. A.G. Entes Públicos 78/21, R- 532/2021), en el que, con cita de los anteriores informes de 19 de mayo y 7 de junio de 2021, se dictamina que los convenios de ejecución, financiación y/o explotación que concierte la sociedad estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas con Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas son convenios sujetos a la LRJSP, con la única excepción del plazo de duración de estos convenios.

9º. Informe de 1 de febrero de 2022 (Ref. A.G. Entes Públicos 149/21, R-1008/2021), con arreglo al cual los convenios de conexión ferroviaria regulados en el artículo 39.3 de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, no son auténticos convenios de la LRJSP, porque poseen un contenido predeterminado de naturaleza esencialmente técnica y deben ser autorizados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

10º. Informe de 17 de marzo de 2022 (Ref. A.G. Política Territorial y Función Pública 1/22, R-251/2022), que concluye que los convenios para la asunción de la gestión del ingreso mínimo vital por las Comunidades Autónomas con regímenes forales constituyen un convenio, en el sentido de acto negocial de carácter bilateral resultante de la voluntad concorde de las partes, pero no pueden calificarse como convenios de colaboración de la LRJSP.

11º. Instrucción n.º 5/2022, de 6 de mayo de 2022, de la Abogacía General del Estado, sobre acuerdos de colaboración y patrocinio suscritos por el Sector público empresarial y fundacional, en la que este Centro Directivo se aparta del criterio expresado en su anterior informe de 7 de junio de 2021 (Ref. A.G. Entes Públicos 58/21, R-433/2021), y concluye que los convenios de colaboración empresarial que se concluyan al amparo de la disposición adicional vigésimo quinta de la LGP no están incluidos entre los convenios regulados por la LRJSP y, por tanto, no quedan sujetos a la tramitación prevista en dicho texto legal.

12º. En el informe de 11 de octubre de 2016 (ref. A.G. Entes Públicos 77/2016, R-685/2016), se abordó la exigencia de la autorización previa del artículo 50.2.c) de la LRJSP para los convenios del Consejo de Seguridad Nuclear, concluyéndose en la improcedencia de exigir la repetida autorización, dada la caracterización de dicha entidad como Administración independiente.

En fin, en el mismo sentido se expresó el informe de 14 de febrero de 2017 (Re. A.G. Entes Públicos 108/16, R-1000/2016), respecto de los Convenios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, puntualizando que la circunstancia de que los convenios que concierten las autoridades administrativas independientes no estén sujetos a la autorización previa establecida en el artículo 50.2 c) de la LRJSP no determina que dichos convenios queden exceptuados también de su inscripción en REOICO.

Bajo las anteriores premisas, procede ya abordar la naturaleza de los convenios urbanísticos y patrimoniales, conforme a la jurisprudencia y a la doctrina de este Centro Directivo.

- IV -

Indica SEPES es su escrito de consulta que *"teniendo en cuenta las especialidades de la Entidad (...), los convenios que suscribe para el desarrollo de las actuaciones urbanísticas que acomete tiene un contenido más amplio, y unos fines de utilidad pública, que entendemos que exceden de los previstos en el artículo 186 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas en la esfera patrimonial, para los convenios patrimoniales y urbanísticos..."*. Las consideraciones jurídicas que se expondrán seguidamente resultan aplicables a los convenios urbanísticos y patrimoniales como categorías o conceptos jurídicos generales, puesto que el examen de las peculiaridades que, en su caso, puedan concurrir en los convenios urbanísticos y patrimoniales suscritos por SEPES exigiría un examen minucioso y particularizado de su contenido que excede del ámbito del presente informe.

A los convenios patrimoniales y urbanísticos se refieren los artículos 186 y siguientes de la LPAP, el primero de los cuales establece que:

"La Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma podrán celebrar convenios con otras Administraciones públicas o con personas jurídicas de derecho público o de derecho privado pertenecientes al sector público, con el fin de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico entre ellas en un determinado ámbito o realizar actuaciones comprendidas en esta ley en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios."

Los convenios patrimoniales y urbanísticos quedan excluidos de la preceptiva autorización del Ministerio de Hacienda del artículo 50.2.c) de la LRJSP, conforme a lo dispuesto en el apartado 18.b) de la instrucción cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, sin que ello, por sí solo, y como ya se ha indicado, prejuzgue su naturaleza jurídica.

Con carácter general cabe señalar que los convenios urbanísticos y patrimoniales no son auténticos convenios de los regulados en la LRJSP, porque, por una parte, regulan prestaciones sometidas a una normativa propia y específica (la urbanística y la LPAP), que dificulta o impide la estricta aplicación de la LRJSP; y, por otra parte, porque en muchas ocasiones articulan verdaderos acuerdos de naturaleza contractual.

A este último respecto, procede atender a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que de forma reiterada ha atribuido carácter contractual a los convenios urbanísticos y patrimoniales. Efectivamente, el Tribunal Supremo viene considerando que los convenios urbanísticos son un negocio jurídico contractual, con eficacia vinculante para las partes, aunque carente de virtualidad para comprometer la potestad de planeamiento urbanístico. En algunas ocasiones los ha calificado de contratos administrativos especiales.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª) número 293/2020, de 2 marzo (RJ\2020\747), declaró lo siguiente:

"1º) Debemos comenzar recordando que, en diferentes ocasiones, y con distintas perspectivas y finalidades, nos hemos pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos, considerándolos, siempre, como una figura de carácter contractual, en la que una de las partes intervinientes es una Administración pública –o entidad de ella dependiente– y que se suscribe con la finalidad de intervenir –o de llegar a acuerdos– en relación con el planeamiento urbanístico o con la gestión del mismo.

Así, en la STS 1649/2017, de 31 de octubre (RJ 2017, 4796) hemos sintetizado y reiterado una anterior doctrina:

'Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (RJ 2011, 5262) (rec. 3722/2009), los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual, como ya ha tenido ocasión de afirmar dicha Sala. Dada dicha naturaleza, deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil y 243 de la Ley 9/2001, en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración.

Desde esa perspectiva solo cabría instar la nulidad del Convenio suscrito por concurrencia de algún vicio en la prestación del consentimiento (art. 1265 C. civil).

Lo cierto es que el convenio una vez firmado, nace al mundo jurídico como acuerdo de voluntades, pues se perfecciona por el mero consentimiento, siempre que concurran los requisitos de validez conforme a los artículos 1258 y 1261 del Código Civil y desde entonces tiene fuerza vinculante para las partes (ver STS, Sala 3ª, Secc. 6ª, de 26 de octubre de 2005, rec. 2.188/2001). Igualmente y conforme a la misma, es admisible que por alteraciones posteriores a su firma el cumplimiento del convenio devenga inexigible, como la inconstitucionalidad declarada de la normativa vigente en que se amparaba, en virtud de la STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61) (STS, Sala 3ª, Secc. 5ª, de 6 de febrero de 2007, rec. 4290/2003). Cuando lo que se predica es el incumplimiento de obligaciones, conviene recordar que si éste es parcial (como la no iniciación de actuaciones sobre una calle asumidas por el Ayuntamiento) no conlleva la resolución del convenio pues tal decisión rompería el equilibrio patrimonial expresado en el mismo (ver STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 21 de febrero de 2006, rec. 7866/2002). Esta sentencia destaca la naturaleza del Convenio, que no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. Cree o no derechos u obligaciones para terceros, como especifica esta resolución, los produce para las partes contratantes, que es lo lógico y esencial de los contratos, según el artículo 1257 del Código Civil. Convenio urbanístico al que debemos considerar como un instrumento de acción concertada entre la Administración y los particulares, que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general, siendo su finalidad la de complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística. Como tal vincula a las partes que lo han concertado en los términos que señala el Código Civil, al quedar establecida con claridad suficiente el acuerdo de voluntades alcanzado. En consecuencia, las prestaciones asumidas por las partes a través del convenio, en la medida en que coinciden con las exigidas en las Leyes o por los planes en vigor, son exigibles directamente en virtud de lo dispuesto en tales normas'.

(...)

Por otra parte, los convenios de planeamiento participan de la naturaleza de un contrato-convención, al no existir solamente un conjunto de obligaciones reciprocas, sino sobre todo, compromisos paralelos de la Administración y de la entidad que lo concierta, tendentes a un fin que tiende al aseguramiento futuro de la materialización de la modificación futura del Plan, contemplado en el Convenio, el que en definitiva viene a ser un acto preparatorio de la modificación del planeamiento contemplado.

Por supuesto, que los citados convenios urbanísticos no pueden incidir válidamente sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto'.

En la STS de 6 de febrero de 2007 (RJ 2007, 3308), reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto, en relación con estos mismo convenios, que '[c]on independencia de algunas peculiaridades propias de este tipo de Convenios –en particular que la potestad del planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados (SSTS de 29.01.1991 y 15.03.1997, entre otras)–, los Convenios Urbanísticos no son sino verdaderos contratos para los cuales es exigible los requisitos esenciales del art. 1261 del CC de consentimiento, objeto y causa (SSTS 30.04.1979 y 13.07.1984)'."

En la misma línea se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) número 1649/2017, de 31 octubre (RJ\2017\4796):

"Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (RJ 2011, 5262) (rec. 3722/2009), los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual, como ya ha tenido ocasión de afirmar dicha Sala. Dada dicha naturaleza, deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil (LEG 1889, 27) y 243 de la Ley 9/2001, en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración.

(...) Cuando lo que se predica es el incumplimiento de obligaciones, conviene recordar que si éste es parcial (como la no iniciación de actuaciones sobre una calle asumidas por el Ayuntamiento) no conlleva la resolución del convenio pues tal decisión rompería el equilibrio patrimonial expresado en el mismo (ver STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 21 de febrero de 2006 (RJ 2006, 1933), rec. 7866/2002). Esta sentencia destaca la naturaleza del Convenio, que no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. Cree o no derechos u obligaciones para terceros, como especifica esta resolución, los produce para las partes contratantes, que es lo lógico y esencial de los contratos, según el artículo 1257 del Código Civil. Convenio urbanístico al que debemos considerar como un instrumento de acción concertada entre la Administración y los particulares, que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general, siendo su finalidad la de complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística. Como tal vincula a las partes que lo han concertado en los términos que señala el Código Civil, al quedar establecida con claridad suficiente el acuerdo de voluntades alcanzado. En consecuencia, las prestaciones asumidas por las partes a través del convenio, en la medida en que coinciden con las exigidas en las Leyes o por los planes en vigor, son exigibles directamente en virtud de lo dispuesto en tales normas".

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) número 102/2019, de 29 enero (RJ 2020\521), declara:

"Desde una perspectiva jurisprudencial, podemos sintetizar tres líneas jurisprudenciales en relación con los mismos, que hacen referencia a los siguientes aspectos:

1º. Naturaleza jurídica contractual.

2º. Indisponibilidad de la potestad de planeamiento, a través de los convenios urbanístico; Y,

3º. Posibilidad de exigencia indemnizatoria en caso de incumplimiento de los convenios.

1º) Debemos comenzar recordando que, en diferentes ocasiones, y con distintas perspectivas y finalidades, nos hemos pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos , considerándolos, siempre, como una figura de carácter contractual, en la que una de las partes intervinientes es una Administración pública –o

entidad de ella dependiente– y que se suscribe con la finalidad de intervenir –o de llegar a acuerdos– en relación con el planeamiento urbanístico o con la gestión del mismo.

(...)

En la STS de 6 de febrero de 2007 (RC 4283/2003), reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto, en relación con estos mismo convenios, que '[c]on independencia de algunas peculiaridades propias de este tipo de Convenios –en particular que la potestad del planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados (SSTS de 29.01.1991 (RJ 1991, 607) y 15.03.1997 (RJ 1997, 1676), entre otras)–, los Convenios Urbanísticos no son sino verdaderos contratos para los cuales es exigible los requisitos esenciales del art. 1261 del CC de consentimiento, objeto y causa (SSTS 30.04.1979 (RJ 1979, 2234) y 13.07.1984 (RJ 1984, 4097))".

En la misma línea cabe citar las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020 (número 102/2019, recurso 694/2018) y de 15 de junio de 2020 (número 769/2020, recurso 1346/2019).

En fin, en la sentencia número 903/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 23 junio (RJ 2021\3018), el Alto Tribunal reitera su criterio:

"El recurrente parte de la naturaleza contractual del convenio suscrito con el Ayuntamiento de Totana, naturaleza reconocida por la jurisprudencia, como indica la sentencia antes citada con referencia a la de 29 de enero de 2020 (RJ 2020, 521) (rec. 694/2018), en la que se analizan este tipo de convenios de planeamiento, destacando entre las características que la jurisprudencia ha puesto de relieve: "(i) su naturaleza contractual, (ii) su inidoneidad para incidir en la potestad de planeamiento y (iii) la posibilidad de exigir la responsabilidad de la Administración por su incumplimiento.

- (i) naturaleza jurídica contractual: se trata de 'una figura de carácter contractual', más precisamente, se configura como 'contrato-convención', sustentada en el principio de libertad de pacto (art.1255 CC y art. 4 del TR de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, aquí aplicable); (...)"

Este Centro Directivo, en los informes ya citados (informe de 14 de marzo de 2018, Ref. A.G. Entes Públicos 20/2018, R.214; informe de 13 de septiembre de 2018, Ref. A.G. Interior 2/18, R-829/2018), ha considerado que los convenios urbanísticos y patrimoniales no son verdaderos convenios de la LRJSP por su sometimiento a una normativa propia y específica (*"no son tales convenios, entre otros; 1) los convenios que instrumentan negocios jurídicos de contenido patrimonial, como los previstos en el artículo 134 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas o los convenios patrimoniales del artículo 186 de dicha Ley (n.º 18);"*. Y, en el informe de 19 de julio de 1993 (Ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 5/93, R-89/1993) se indicó lo siguiente.

"La cuestión de la naturaleza jurídica del convenio urbanístico participa de la complejidad y la dificultad de aplicar la categoría contractual a la actuación de las Administraciones Públicas. En cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha optado por reconocer a los convenios urbanísticos carácter contractual, con el fin básico de permitir la aplicación de las normas sobre eficacia de los contratos y efectos de su incumplimiento".

Los convenios patrimoniales, o bien se equiparan a los contratos urbanísticos (a ambos se refieren, indistintamente, tanto el artículo 186 de la LPAP como el apartado 18.b) de la instrucción cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017), o bien se configuran –cuando su objeto sean cesiones de propiedad o uso– como contratos privados (de contenido similar a la donación o al comodato) sometidos íntegramente a las previsiones de la LPAP, tal y como se declara en el informe de este Centro Directivo de 29 de septiembre de 2017 (Ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 14/17, R – 674/2017):

"Las cesiones de propiedad o uso de la LPAP son negocios de tracto único (se entrega definitivamente la propiedad al cesionario, o el uso durante un tiempo), sin que esté prevista una cogestión del bien o una colaboración de tracto continuado, que es lo propio de los convenios de la LRJSP. De hecho, las cesiones de la LPAP no tienen encaje en muchos de los aspectos característicos del régimen de los convenios de colaboración de la LRJSP, como, por ejemplo, en la regulación del plazo. Piénsese, por ejemplo, en una cesión de propiedad al amparo del artículo 145 de la LPAP, que transmite gratuita e indefinidamente el dominio al cesionario al modo de una donación modal, lo que resulta incompatible con el régimen de duración determinada establecido para los convenios de colaboración en el artículo 50 de la LRJSP.

A lo dicho se añade, de una parte, que la Administración del Estado (cedente) no asume ninguna obligación (salvo, lógicamente, la de entrega de la cosa), dada la configuración de la cesión como un acto de tracto único, y, de otra parte, que las obligaciones que asume el cesionario –básicamente, destinar la cosa al fin para el que se acordó la cesión– no son obligaciones que resultan de la libre determinación de las partes en virtud del acto negocial que entraña la cesión, sino que constituyen obligaciones legales que permanecerían incólumes y subsistentes por más que no se recogiesen en el hipotético convenio que se celebrase. No tiene por ello sentido aplicar a los actos de cesión gratuita de bienes patrimoniales del Estado, sea la cesión en propiedad, sea en uso, las previsiones de la LRJSP sobre convenios de colaboración, puesto que las prescripciones que establece dicho texto legal, en particular su artículo 49 sobre contenido de los convenios, resultan inaplicables.

La cesión gratuita de bienes patrimoniales del Estado a que se refieren los artículos 145 y siguientes de la LPAP es un contrato que se reconduce a la donación (si lo que se cede es la propiedad) o al comodato (si lo que se cede es el uso). Es justamente esta naturaleza contractual lo que justifica que no se pueda apreciar la figura del convenio de colaboración; así lo confirma el sentido de la regla del artículo 49.1, párrafo tercero, de la LRJSP ('los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público'), y que no revela otro propósito que el excluir de dicho texto legal las relaciones contractuales que tienen en otras normas su adecuado encaje y específica regulación, por más que dicho precepto legal aluda, lo que resulta insuficiente, a la legislación de contratos del sector público, desconociendo que existen también relaciones contractuales que por su objeto tienen en la LPAP (y en el CC) su marco regulatorio.

Por la misma razón –configuración contractual de la cesión gratuita de bienes patrimoniales del Estado– no puede tampoco subsumirse dicha cesión en los convenios a que se refiere el artículo 186 de la LPAP –convenios patrimoniales y urbanísticos–, pues, aunque este precepto se refiera a convenios concertados con el fin de ordenar relaciones de carácter patrimonial, sobre esta norma general deben prevalecer las

más específicas de los artículos 145 y siguientes de dicho texto legal que, de darse prevalencia al precepto legal primeramente citado, quedarían desplazadas"

De lo expuesto se desprende que los convenios urbanísticos y patrimoniales, pese a su denominación, no son, en puridad, convenios de los regulados en los artículos 47 y siguientes de la LRJSP ni, consecuentemente, quedan sujetos a los requisitos y trámites procedimentales establecidos en dicho texto legal.

Ello determina que no sea necesario adaptar los convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES a lo dispuesto en la LRJSP (en cumplimiento de lo dispuesto en su disposición adicional octava), ni tampoco inscribirlos en el REOICO. Y que, *de lege ferenda,* resulte aconsejable modificar, en aras de la claridad, lo dispuesto en el artículo 7.5 del Estatuto de SEPES.

Sin perjuicio de lo anterior, resta examinar qué tratamiento jurídico ha de darse a aquellos convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES que, pese a no ser convenios en el sentido técnico-jurídico de la LRJSP, accedieron en su momento al REOICO.

- V -

Dado que existe una previsión normativa en vigor (el citado artículo 7 del Estatuto de SEPES) que declara aplicable a los convenios urbanísticos y patrimoniales que celebre SEPES a las previsiones de los artículos 47 y siguientes de la LRJSP (a excepción del plazo de duración del artículo 49.1.h) de dicho texto legal), se han podido producir situaciones, al amparo de aquella norma, que no resulten ajustadas a la verdadera naturaleza jurídica de estos convenios. En efecto, y como se indica en el escrito de consulta, muchos convenios urbanísticos de SEPES se han redactado y firmado con sujeción a la LRJSP, se han inscrito en el REOICO, se ha supeditado su eficacia a dicha inscripción; se ha instado la adaptación de convenios preexistentes de SEPES a las prescripciones de la LRJSP, y existen incluso, litigios en tramitación en los que la Abogacía del Estado está defendiendo, en sede contenciosa, la sujeción de dichos convenios a la LRJSP y su necesaria adaptación a dicha Ley.

La Abogada del Estado coordinadora del convenio de asistencia jurídica con SEPES emitió el 22 de noviembre de 2019 informe (confirmado por este Centro Directivo con fecha de 19 de noviembre de 2019), sobre los efectos derivados de la falta de adaptación a la LRJSP de los convenios urbanísticos suscritos por SEPES, y si bien se concluía que, por su vinculación al urbanismo, estos convenios debían tener una duración superior al límite temporal máximo previsto en la LRJSP, ello presuponía su sujeción a las restantes determinaciones de dicha Ley.

En definitiva, en el supuesto que se examina concurren una serie de circunstancias (normativas y doctrinales) que han podido propiciar la consideración de los convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES como convenios sujetos a la LRJSP, con los efectos que ello conlleva (adaptación de los convenios preexistentes a la LRJSP, inscripción en el REOICO).

Pues bien, entiende este Centro Directivo que una cosa es que los convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES –pese a lo dispuesto en el artículo 7.5 de su Estatuto– no sean, en función de su verdadera naturaleza jurídica, convenios sometidos a la LRJSP (por lo que no han de someterse a sus previsiones, ni adaptarse a ellas, ni tienen que inscribirse en el REOICO), y otra muy distinta que, en este estado de cosas,

los convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES que se sometieron o adaptaron a la LRJSP y que accedieron al REOICO tengan que ser expulsados del mismo.

Se trata, tal y como ha quedado expuesto a lo largo del presente informe, de una cuestión interpretativa compleja que parte de una normativa –el artículo 7.5 del Estatuto de SEPES– que hay que considerar, cuanto menos, equívoca, y cuya solución práctica exigiría un análisis casuístico y pormenorizado del contenido de cada concreto convenio suscrito por SEPES, que ha actuado siempre bajo la cobertura de una norma reglamentaria en vigor.

A esta situación se une la circunstancia de que el documento informativo "FAQ sobre convenios recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", aprobado por el Ministerio de Hacienda, en su día publicaba una redacción distinta y más laxa en este punto. Así, la versión anterior indicaba (pregunta 14) que en *"los veintiún casos recogidos en la Instrucción Cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre, no será necesario solicitar la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública prevista en el artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para la firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes de dicho convenio por haber quedado excepcionados de sustanciar dicho trámite";* y que (pregunta 15) *"En estos veintiún casos no será obligatorio inscribir en el Registro su firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes, ...".*

Entiende este Centro Directivo que el hecho de que la última versión del citado FAQ vaya más allá –al disponer (pregunta 19) que *"deben inscribirse en el REOICO únicamente los convenios cuyo régimen jurídico aplicable sea el previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En consecuencia, no deben inscribirse en REOICO gran parte de los supuestos previstos como excepciones a la solicitud de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública del artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en la Instrucción Cuarta del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre. De entre estos supuestos excepcionados únicamente los convenios que suscriban las autoridades administrativas independientes deben inscribirse en el REOICO..."–,* no debe afectar a las situaciones que, amparadas en la anterior versión del documento informativo FAQ, propiciaron la inscripción de determinados convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES en el REOICO, máxime cuando el contenido de dichos convenios vincula no solo a SEPES, sino también a las restantes partes firmantes del convenio –pudiendo haber desplegado efectos jurídicos frente a terceros–, y cuando un cambio de criterio al respecto puede afectar a la estrategia procesal de litigios de SEPES que se encuentran en tramitación.

En consideración a lo expuesto, la Abogacía General del Estado formula las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- Para que un convenio –entendido como acuerdo o convención entre dos o más partes con competencias o funciones concurrentes que se comprometen a poner en común medios personales o materiales para la consecución de un fin común– quede sujeto a lo dispuesto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, debe reunir los requisitos subjetivos y objetivos previstos en dicho texto legal.

Segunda.- Los supuestos enumerados en la instrucción cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 no están sujetos a la autorización

del Ministerio de Hacienda prevista en el artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, lo que no prejuzga su concreta naturaleza jurídica (convenio sujeto o no sujeto a la LRJSP).

Tercera.- Lo dispuesto en el artículo 7.5 del Estatuto de SEPES, aprobado por Real Decreto1525/1999, de 1 de octubre –con arreglo al cual los convenios que celebre dicha entidad pública empresarial se han de sujetar a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y sus convenios urbanísticos y patrimoniales, además, a las normas urbanísticas autonómicas y estatales y a la normativa estatal de régimen del suelo y de vivienda– no puede desvirtuar la regulación general de los convenios contenida en la Ley, por lo que los convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES serán convenios de la Ley 40/2015 sólo si cumplen los requisitos subjetivos y objetivos previstos en dicha Ley.

Cuarta.- Los convenios urbanísticos y patrimoniales del artículo 186 de la LPAP están exonerados de la autorización del Ministro de Hacienda del artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015 (apartado 18.b) de la instrucción cuarta del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017) y no son, desde un punto de vista técnico-jurídico, convenios de los regulados en dicho texto legal.

Quinta.- Sin perjuicio de que, en lo sucesivo, proceda examinar caso por caso el contenido de los convenios que se proponga suscribir SEPES, considerando no sujetos a la Ley 40/2015 (ni a la obligación de inscripción prevista en dicha Ley) aquellos convenios que tengan un contenido patrimonial o urbanístico, y sin perjuicio de que, *de lege ferenda,* resulte conveniente modificar lo dispuesto en el artículo 7.5 del Estatuto de SEPES (aclarado que sus convenios urbanísticos y patrimoniales no están sujetos a la LRJSP, sino solo a su normativa especial), razones de seguridad jurídica aconsejan respetar las inscripciones ya practicadas en el REOICO de convenios urbanísticos y patrimoniales de SEPES.

12.24 DUDAS INTERPRETATIVAS DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Resumen: Régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes. Modo de actuar en caso de que el Comité preparatorio no alcance la mayoría prevista en su Reglamento para nombrar al titular de la Secretaría General; aplicación analógica de las normas de suplencia de LRJSP. Facultades de dirección del Presidente del Gobierno en lo concerniente al sometimiento a votación de la Conferencia de Presidentes, aplicación analógica de las normas de los órganos colegiados.

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado petición de informe facultativo, con carácter de urgencia, relativa a dudas interpretativas de aplicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes, y respecto de este se informa cuanto sigue.

ANTECEDENTES

La petición de informe se formula en los siguientes términos.

La aprobación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes, publicado a través de la Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, plantea una serie de dudas interpretativas en lo que respecta a su aplicación práctica.

Con motivo de la convocatoria del Comité Preparatorio de la Conferencia de Presidentes para el próximo lunes 28 de octubre, y teniendo en cuenta lo novedoso del Reglamento, se solicita informe a esa Abogacía del Estado en relación con las siguientes cuestiones:

1.- En primer lugar, se solicita opinión jurídica en relación con el nombramiento del Secretario General de la Conferencia de Presidentes. Concretamente, se plantea qué ocurriría si, en la reunión del Comité Preparatorio que tendrá lugar el próximo día 28, no resulta posible nombrar al Secretario General, dado que, de conformidad con el art. 9 del Reglamento, su nombramiento requiere acuerdo, adoptado «con el voto favorable de la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial y de la mayoría de los representantes del conjunto de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía presentes» (ex art. 9.5 del Reglamento).

En este sentido, si no fuese posible nombrar al Secretario General, se plantea también quién habría de ser competente para levantar el acta, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.3 del Reglamento, así como si, en su caso, resultaría acorde a

Derecho proceder a la convocatoria de la Conferencia de Presidentes sin haber sido nombrado previamente un Secretario General.

Por último, en relación con esta cuestión, y en el supuesto de no haber sido nombrado un Secretario General, se solicita informe respecto de quién habría de ser la persona o autoridad competente para ejercer las funciones de Secretario General. Y, en definitiva, si podría adjudicarse el ejercicio de tales funciones a un funcionario designado por el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática o por el Presidente del Gobierno en ese concreto supuesto con carácter interino hasta el nombramiento de un Secretario General.

2.- En segundo punto, se solicita opinión fundada en Derecho en relación con la interpretación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes en lo relativo a la toma de decisiones. De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento:

«1. La Conferencia podrá adoptar acuerdos o recomendaciones que tendrán la consideración de compromisos políticos.

2. Los acuerdos se adoptarán por consenso de todos los miembros presentes de la Conferencia, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes Autonómicos.

3. Las recomendaciones se adoptarán por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes y comprometen a los miembros que las han adoptado.

4. Los acuerdos y las recomendaciones serán públicos. Los miembros de la Conferencia comunicarán los acuerdos y las recomendaciones, cuando corresponda, a los órganos competentes de sus respectivas instituciones».

La Conferencia de Presidentes se integra por veinte miembros (los Presidentes de las diecisiete Comunidad Autónoma, los de las dos Ciudades Autónomas y el Presidente del Gobierno) y se prevé que, en cada uno de los puntos del orden del día, así como en relación con los asuntos o propuestas derivados de cada uno de ellos, se realicen distintas intervenciones. Ello puede implicar unas necesidades de organizar y dirigir los debates teniendo en cuenta la composición tan numerosa descrita.

Habida cuenta de las exigencias de este artículo 7 –que precisa de «consenso» de los miembros presentes de la Conferencia para los acuerdos, con asistencia de dos tercios de los Presidentes Autonómicos, y de dos tercios de éstos y del Presidente del Gobierno para la adopción de recomendaciones– parece razonable plantear que no todas las propuestas que se susciten se sometan finalmente a votación. Así, teniendo en cuenta los principios de economía procedimental y eficiencia, se solicita informe jurídico respecto de si es procedente que la Presidencia al ordenar los debates pueda plantear como requisito para proceder a una votación que el Acuerdo o Recomendación tenga alguna posibilidad real de ser adoptado, a la vista de las posiciones expuestas.

En este mismo sentido, el artículo 3.1 del Reglamento atribuye al Presidente del Gobierno la función del presidir la Conferencia de Presidentes. Se solicita a esa Abogacía del Estado en consecuencia opinión fundada en Derecho en relación con la extensión a los efectos descritos de las facultades de dirección del Presidente del Gobierno en lo concerniente al sometimiento a votación de la Conferencia de Presidentes de los distintos puntos integrantes del orden del día, así como demás asuntos, propuestas o sub propuestas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Para resolver las cuestiones planteadas previamente hemos de exponer el régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) establece, en su artículo 140, los principios de las relaciones entre las diferentes Administraciones territoriales, recogiendo entre ellos el principio de cooperación, que la letra d) del apartado 1 del referido artículo define del siguiente modo: «cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común»

El principio de cooperación es un principio constitucional relativo a la estructura territorial del Estado que deriva de la esencia del modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución.

Así, señala el Tribunal Constitucional (STC 217/2016, de 15 de diciembre ECLI:ES:TC:2016:217) resumiendo su doctrina sobre tal principio:

El principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías. Depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7).

Sobre dicho principio hemos destacado tanto su carácter necesario en un Estado descentralizado como el nuestro, como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad. (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, por todas). Por otro lado, su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, a través de cualesquiera técnicas que revistan ese carácter voluntario, sin modificar la titularidad y el ejercicio de las competencias, pues este Tribunal ha venido también reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos (STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5 in fine).

En suma, el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones (STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9, con cita de otras), pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6).

Las relaciones entre las diversas organizaciones territoriales están sometidas, por tanto, a un principio de cooperación que tiene su fundamento en la Constitución y que se traduce en la existencia de un deber general y recíproco que se concreta a través de una serie de técnicas.

La LRJSP regula las técnicas de cooperación en los artículos 143 y siguientes, señalando en el artículo 143.1 que «las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer

sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio», y citando, entre las técnicas de cooperación, la participación en órganos de cooperación «con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas» (artículo 144.1.a de la LRJSP)

Como órganos de cooperación la LRJSP se refiere a la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Coordinación.

Dichos órganos tienen una regulación distinta de la de los órganos colegiados a los que se refiere la Sección 3.ª, del Capítulo II, del Título Preliminar, de la LRJSP (artículos 15 a 22), y por ello la LRJSP los regula separadamente en la Sección 2.ª, del Capítulo III, del Título III (artículos 145 a 154).

Así, el artículo 145.2 de la LRJSP establece que los órganos de cooperación se regirán por lo dispuesto en esta Ley y por las disposiciones específicas que les sean de aplicación.

En cuanto a las normas de organización y funcionamiento, sólo en el caso de las Conferencias Sectoriales hay una previsión expresa en la LRJSP, que dispone que cada una de ellas dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros (artículo 147.3 LRJSP). A esas normas internas se añaden las contenidas para todas las Conferencias Sectoriales, en el Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre criterios de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

En lo que se refiere a la Conferencia de Presidentes, la LRJSP le dedica un solo precepto, el artículo 146, que establece.

1. La Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

2. La Conferencia de Presidentes tiene por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas, estando asistida para la preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un Ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma.

Aquella norma legal se completa, en lo que a organización y funcionamiento se refiere, por el vigente Reglamento de la Conferencia de Presidentes, publicado por Orden TER/257/2022, de 29 de marzo (en adelante RCP), adoptado en la XXVI Conferencia de Presidentes celebrada el 13 de marzo de 2022, en la isla de La Palma, que sustituyó al primer reglamento aprobado en la IV reunión, de 14 de diciembre de 2009, modificado en el VI encuentro celebrado el 17 de enero de 2017.

Dicho RCP prevé las funciones del órgano, su composición, las reuniones y sedes, la forma de adoptar su Orden del día, sus reglas de funcionamiento, los acuerdos y recomendaciones que pueden adoptar, la posibilidad de constituir comisiones y grupos de trabajo, y como órganos de apoyo y asistencia el Comité preparatorio y la Oficina de la Conferencia de Presidentes, a cuyo frente se encuentra la persona titular de la Secretaría General de la Conferencia.

II

Fijado el marco normativo de aplicación procede abordar las dudas suscitadas, por su orden.

Así, nos referiremos en primer lugar a las que surgen en el caso de estar vacante la Secretaría General de la Conferencia de Presidentes, al momento de celebrarse la próxima sesión de la Conferencia de Presidentes.

Hay que señalar que el Reglamento de Conferencia de Presidentes anterior al vigente RCP, atribuía la condición de secretario de la Conferencia de Presidentes al Ministro competente en materia de cooperación territorial (artículo 3.2 del Reglamento aprobado por la Conferencia de Presidentes de 14 de diciembre de 2009, modificado por la Conferencia de 17 de enero de 2017), por lo que la figura del Secretario General es novedosa, sin que hasta ahora se haya procedido a su nombramiento.

El nombramiento y cese de la persona titular de la Secretaría General se produce por acuerdo del Comité preparatorio a propuesta de la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial (artículo 10.3 RCP).

El acuerdo de nombramiento o cese se adopta por el Comité preparatorio con el voto favorable de la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial, que lo preside, y de la mayoría de los representantes del conjunto de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía presentes (artículos 9.3 g) y 9.6 RCP).

Dichas normas se completan por el artículo 2.2. del Real Decreto 273/2024, de 19 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (en adelante RD 273/2024), al establecer que la persona titular de la Secretaría General de la Oficina de la Conferencia de Presidentes será propuesta por la persona titular del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática de entre las personas titulares de los órganos superiores y directivos del Departamento, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 10.3 del RCP.

En cuanto a sus funciones, estas son las siguientes.

1.ª Asistir a las reuniones de la Conferencia de Presidentes y de los demás órganos colegiados de aquella, con voz, pero sin voto (artículos 3.4 y 10.2 del RCP).

2.ª Levantar acta de las sesiones de la Conferencia de Presidentes, del Comité preparatorio y de los demás órganos de la Conferencia de Presidentes (artículos 6.3 y 10.2 del RCP).

3.ª Dirigir la Oficina de la Conferencia de Presidentes, con funciones de apoyo técnico y administrativo a la acción de la Conferencia, el Comité preparatorio y las Comisiones y grupos de trabajo que se constituyan, ejerciendo las labores de secretaría administrativa y cualesquiera otras que se le encomienden por acuerdo de la Conferencia de Presidentes y sus órganos (artículo 10.1 y 4 RCP), que se halla adscrita al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, a través de la Secretaría de Estado de Política Territorial (artículo 2.2. del RD 273/2024).

Es de señalar que, dependiendo de la Secretaría General de Coordinación Territorial, órgano directivo a su vez dependiente de la Secretaría de Estado de Política Territorial (artículo 2.3 del RD 273/2024), se encuentra la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (artículo 3.3 a), y que, conforme al artículo 4.1.b) del citado RD 273/2024, compete a la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local «las

funciones de apoyo técnico y administrativo y de secretaría administrativa que el Reglamento de la Conferencia de Presidentes atribuye a la Oficina de la Conferencia de Presidentes, bajo la dirección de la persona que ejerza la Secretaría General, así como cualesquiera otras que se le encomienden por acuerdo de la Conferencia de Presidentes y sus órganos»

Expuesto lo establecido en el RCP y en el RD 273/2024 respecto de la Secretaría General de la Conferencia de Presidentes, examinaremos las distintas dudas que se suscitan.

Se parte de la hipótesis de que el Comité preparatorio no alcance la mayoría prevista en el artículo 9.6 del RCP para nombrar a la persona titular de la Secretaría General, y de las dudas de funcionamiento de la Conferencia que puedan plantearse en tal caso.

Conviene previamente hacer una consideración sobre el modo en que tal caso podría producirse. El Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática puede someter a votación, a su conveniencia, bien un solo candidato, bien otro u otros sucesivamente, ante el rechazo anterior, mediante propuestas distintas de la inicial, pues visto lo que establece el artículo 2.2 del RD 273/2024, podría hacerlo hasta agotar el listado de órganos superiores y directivos del Departamento. Además, en ese caso, sería un argumento justificativo más de haber tenido que recurrir a la solución de la suplencia como último recurso y ante la imposibilidad de que el Comité preparatorio vote favorablemente ninguna de las propuestas efectuadas en cumplimiento del artículo 2.2 de RD 273/2024.

En fin, partiendo de la hipótesis de la imposibilidad de nombrar un Secretario General -se haya propuesto uno o varios sucesivamente-, en el momento actual la titularidad de dicho órgano está vacante y, llamado como está por el RCP, según se ha visto anteriormente, a ejercer funciones muy relevantes para el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes, del Comité preparatorio y de la Oficina, esa situación de vacancia, en el caso de que no se solucione mediante el nombramiento de un titular en el Comité Preparatorio, debe abordarse y resolverse. La dificultad estriba en que existe una laguna normativa en el RCP y el RD 273/2024, que no fijan quien suple al titular de la Secretaría General en caso de estar el puesto vacante.

Veremos por ello la forma en que tal laguna puede resolverse.

Para ello exploraremos varias soluciones.

A) Aplicación analógica de otras normas de la LRJSP.

En primer lugar, cabe considerar la posibilidad de acudir a la analogía, bien aplicando las normas propias de los órganos colegiados, o bien las peculiares de otro órgano de cooperación, como son las Conferencias sectoriales, pues en ambos casos se trataría de supuestos semejantes a aquel en que se produce el vacío normativo, apreciándose en su caso identidad de razón entre ambos, conforme al artículo 4.1 del Código Civil.

A.1. Normas reguladoras de los órganos colegiados.

Por lo que se refiere a las normas que regulan los órganos colegiados, el artículo 16.1 de la LRJSP establece que el secretario podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente, y el artículo 19.4 de la LRJSP señala que la sustitución temporal del secretario en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, se realizará según lo dispuesto en las normas específicas de cada órgano y, en su defecto, por acuerdo del mismo.

En el caso que nos ocupa, como más adelante veremos al abordar el segundo orden de cuestiones, surge la dificultad de que el artículo 7 del RCP prevé que las decisiones que se adopten en forma de acuerdos se tomen por consenso, es decir, requiere unanimidad o asentimiento de los miembros de la Conferencia de Presidentes para comprometer a todos ellos, y por tanto al conjunto del órgano, pues en otro caso las decisiones adoptadas, denominadas Recomendaciones, por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes sólo comprometen a los miembros que las han adoptado, y por ello el artículo 11 del RCP establece que la reforma del Reglamento, es decir de las reglas de organización y funcionamiento del órgano exigen acuerdo unánime de los miembros de la Conferencia.

Partiendo de la hipótesis de que no haya sido posible nombrar al Secretario General por acuerdo del Comité preparatorio por falta de mayoría, la obtención de consenso para la designación de suplente por unanimidad en la Conferencia, se haría difícil sino imposible.

Adicionalmente, la vacancia en el puesto de Secretario General debería resolverse ya en el seno del propio Comité preparatorio porque, si no, no habría quien extendiera el acta de la sesión de ese órgano, de modo que una solución que retrasara la solución de esa vacancia a la Conferencia de Presidentes seguiría dejando sin resolver la cuestión de quién se ocuparía entonces de extender el acta de la sesión del Comité preparatorio.

A.2. Normas reguladoras de las Conferencias Sectoriales.

El artículo 150.1 de la LRJSP establece que cada Conferencia Sectorial tendrá un secretario que será designado por el Presidente de la Conferencia Sectorial.

La aplicación analógica de dicha norma significaría que el Presidente del Gobierno, en tanto Presidente de la Conferencia, designase al suplente del Secretario General de la Conferencia, sin perjuicio de que el nombramiento de su titular siguiera correspondiendo al Comité Preparatorio.

La dificultad de esta solución está en que el artículo 150.1 de la LRJSP se refiere no al supuesto suplencia sino de nombramiento del titular, amén de chocar con la lógica organizativa, pues, correspondiendo al Comité preparatorio, órgano presidido por el Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática, el nombramiento del titular de la Secretaría, resulta extraño que sea designado su suplente por un órgano de superior jerarquía, el Presidente del Gobierno, en tanto que Presidente de la Conferencia sectorial.

Además, seguiría existiendo el problema que antes se señalaba al abordar la posibilidad anterior, pues si fuera el Presidente de la Conferencia de Presidentes quien designase a la persona que supliría al Secretario General que no pudo ser nombrado en Comité preparatorio, aún subsistiría la dificultad de que no habría habido quien ejerciera las funciones de Secretario en ese previo Comité preparatorio a la Conferencia de Presidentes.

B) Acudir a las normas de suplencia de la LRJSP.

Para ello hemos de partir de que la Secretaría General de la Conferencia de Presidentes, como resulta de las normas expuestas del RCP y RD 273/2024, tiene naturaleza bifronte, por un lado ejerce funciones en el seno de un órgano colegiado peculiarísimo, de carácter multilateral, conformado por los máximos órganos superiores de las Administraciones Territoriales que lo componen, y, por ello, con un acentuado perfil político; y por otro su titular lo ha de ser además de un órgano administrativo, ya sea superior o directivo, de este Departamento, y se encuentra al frente de un órgano, la Oficina de la Conferencia de Presidentes, adscrito al Departamento, y cuyos medios

materiales y personales son aportados por sus órganos administrativos, la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, bajo la dirección de la persona que ejerza la Secretaría General de Coordinación Territorial.

Ello podría permitir, partiendo de la consideración de la Secretaría General de la Conferencia como órgano no sólo de la Conferencia, sino también administrativo que ha de ser nombrado entre titulares de órganos, superiores o directivos, de este Departamento, acudir a las reglas de suplencia previstas en la LRJSP, en concreto a su artículo 13, que dispone:

1. En la forma que disponga cada Administración Pública, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación.

Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa.

2. La suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación.

3. En el ámbito de la Administración General del Estado, la designación de suplente podrá efectuarse:

a) En los reales decretos de estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales o en los estatutos de sus Organismos públicos y Entidades vinculados o dependientes según corresponda.

b) Por el órgano competente para el nombramiento del titular, bien en el propio acto de nombramiento bien en otro posterior cuando se produzca el supuesto que dé lugar a la suplencia.

4. En las resoluciones y actos que se dicten mediante suplencia, se hará constar esta circunstancia y se especificará el titular del órgano en cuya suplencia se adoptan y quien efectivamente está ejerciendo esta suplencia.

A nuestro juicio, la solución en el caso que nos ocupa debe conducir a la designación del suplente del Secretario General por el Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática, por la consideración, conjunta y ponderada, de los siguientes argumentos.

En primer lugar, por el hecho de que al Ministro le compete proponer al titular y, habiendo ejercido esa competencia sin resultado satisfactorio, resulta razonable que siga estando en su ámbito de actuación la responsabilidad de proporcionar una solución a esa situación de vacancia.

De otro por que el orden lógico de aplicación del artículo 13 LRJSP nos lleva a esa solución.

El artículo 13 de la LRJSP, contiene dos ámbitos de reglas para determinar la suplencia, las reglas del apartado 1, aplicables a todas las Administraciones, y las del apartado 3, aplicables sólo a la Administración General del Estado.

Así, comenzando por la aplicación de las reglas contenidas en el apartado 3 del artículo para la Administración General del Estado no puede acudirse, en aplicación del artículo 13.3.a) de la LRJSP, a la norma que previene la disposición adicional cuarta del RD 273/2024 porque, al no haberse nombrado al titular de la Secretaría General de entre los titulares de un órgano superior o directivo concreto, y no fijar el artículo 2.2 del RD 273/2024 el titular concreto del órgano administrativo, superior o directivo, que

debe ser nombrando, sino dejarlo abierto a cualquiera de los del Ministerio, la regla de suplencia se hace de imposible aplicación.

Hemos de acudir, por ello, en segundo lugar, a las reglas de designación singular de suplentes, para la Administración General del Estado, que previene el artículo 13.3.b) de la LRJSP, que atribuye la designación al órgano competente para el nombramiento del titular.

Pues bien, esta aplicación debe también descartarse, pues nos vuelve a llevar a la situación de partida, que es la de que actúe, para designar al suplente, el órgano competente para el nombramiento del titular, cuando el problema es que el órgano competente para el nombramiento del titular, que es, en este caso, el Comité preparatorio, no ha sido capaz de hacerlo con la mayoría requerida por el artículo 9.6 del RCP; por lo que sería absurdo proponerle que designe a un suplente, con la misma mayoría, si no ha designado a un titular.

No cabe pues sino acudir entonces, ante la imposibilidad de designación de suplente por las reglas que rigen en la Administración General del Estado, esto es, las del artículo 13.3 LRJSP, a la que con carácter general rige para todas las Administraciones, precisamente en los casos en que no ha habido designación de suplente, para evitar que la competencia de que se trate deje de ejercerse, que es la regla del artículo 13.1, segundo párrafo: «Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa»

Toda vez que el nombramiento del titular de la Secretaría General ha de recaer forzosamente en el titular de un órgano superior o directivo de este Departamento y que, por tanto, el Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática ha de ser en todo caso su superior jerárquico, entendemos que aplicando el artículo 13.1 LRJSP, la designación de quien haya de suplir al Secretario General correspondería al Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática, solucionando así la situación de vacancia.

Es por ello por lo que, entre las soluciones posibles, nos decantamos por esta última, al ser la única que puede resolver la vacancia, de modo que corresponde al Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática designar al suplente del Secretario General.

El artículo 13 de la LRJSP no fija quien puede ser el suplente, pero de las reglas generales de trafico de competencias que establece la LRJSP, puede inferirse que ha de ser el titular de un órgano administrativo, sea superior o directivo, y tener al menos la categoría de Subdirector.

A este suplente le corresponderían todas las funciones del Secretario General titular, entre ellas asistir a las reuniones de la Conferencia Sectorial y de sus órganos, con voz, pero sin voto, y levantar las Actas de sus reuniones.

De acuerdo con el RCP, artículo 4, no compete al Secretario General convocar la Conferencia de Presidentes, sino al Presidente de la Conferencia que lo es del Gobierno, por lo que no es óbice para convocar que no haya sido nombrado previamente el Secretario General.

En este sentido conviene distinguir entre convocar y dar traslado de la convocatoria, siendo esta última función una mera actividad material que puede realizarse, además de por el Secretario General o la persona que se designe como suplente, por los órganos de apoyo a la Conferencia que hacen funciones de secretaría de aquella en virtud del RD 273/2024.

Todo ello, no sin tener en cuenta que la situación de vacancia ha de quedar resuelta, bien mediante el nombramiento de la persona titular de la Secretaría General, bien de aquel que lo supla, pues de otro modo subsistiría la dificultad de que no habría habido quien ejerciera las funciones de Secretario, levantando el acta, en ese previo Comité preparatorio a la Conferencia de Presidentes.

III

Nos referiremos a continuación a la cuestión de las facultades de dirección del Presidente del Gobierno en lo concerniente al sometimiento a votación de la Conferencia de Presidentes de los distintos puntos integrantes del orden del día, así como demás asuntos, propuestas o sub propuestas, de modo que pueda plantear como requisito para proceder a una votación, que el Acuerdo o Recomendación propuesto tenga alguna posibilidad real de ser adoptado, a la vista de las posiciones expuestas.

El artículo 7 del RCP establece:

1. La Conferencia podrá adoptar acuerdos o recomendaciones que tendrán la consideración de compromisos políticos.

2. Los acuerdos se adoptarán por consenso de todos los miembros presentes de la Conferencia, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes Autonómicos.

3. Las recomendaciones se adoptarán por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes y comprometen a los miembros que las han adoptado.

4. Los acuerdos y las recomendaciones serán públicos. Los miembros de la Conferencia comunicarán los acuerdos y las recomendaciones, cuando corresponda, a los órganos competentes de sus respectivas instituciones.

Del precepto se infiere que la adopción de Acuerdos que comprometan políticamente a todos los participantes en la conferencia precisa de consenso, sin perjuicio de que el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes puedan acordar Recomendaciones, que no comprometen a todas las Administraciones componentes del órgano sino sólo a los que lo adopten.

Consenso es, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, el acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos, y entre sus sinónimos se encuentra la unanimidad y el asentimiento.

Por ello para lograr tal consenso -por voto unánime o mero asentimiento- en el caso de los Acuerdos, o la mayoría necesaria en el caso de las Recomendaciones, se plantea si puede el Presidente, en el uso de las funciones propias de quien dirige y ordena los debates, apreciar la conveniencia o no de someter las distintas propuestas a los miembros de la Conferencia.

Está posibilidad está ínsita en las funciones propias de todo presidente de órganos colegiados, pues es con la fijación del orden de día, y la dirección de las deliberaciones y votaciones sobre sus asuntos, como ejerce sus funciones.

Ya se ha señalado anteriormente que la Conferencia de Presidentes, como todos los demás órganos de cooperación que contempla la LRJSP, cuenta con una regulación distinta de la de los órganos colegiados a los que se refiere la Sección 3.ª, del Capítulo II, del Título Preliminar, de la LRJSP (artículos 15 a 22), y también se ha advertido

que la Conferencia de Presidentes es un órgano colegiado peculiarísimo, de carácter multilateral, conformado por los máximos órganos superiores de las Administraciones Territoriales que lo componen, y, por ello, con un acentuado perfil político.

Todo ello no ha impedido considerar la posibilidad de aplicar por analogía las reglas propias de los órganos colegiados de la LRJSP a la hora de resolver la primera de las cuestiones consultadas, la relativa a la solución de la vacancia que podría afectar al puesto de titular de la Secretaría General, pero es importante en este punto recordar por qué esa aplicación analógica sería posible en relación con la segunda de las cuestiones consultadas: la determinación de las facultades que corresponderían al Presidente de la Conferencia de Presidentes.

Conforme al artículo 4.1 del Código Civil: «Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón»

Como se indica en el informe de la Abogacía General del Estado de 5 de agosto de 2008 (Ref. A.G. Medio Ambiente, Medio Rural y Marino 4/08) la aplicación analógica exige verificar si concurren los dos requisitos que el artículo 4.1 del Código Civil exige al efecto: a) existencia de un supuesto de hecho no regulado, esto es, de una laguna de ley aplicable; y b) existencia, entre el supuesto regulado por la norma y aquél no contemplado por la misma, de identidad de razón. Respecto a este último requisito, en el informe de referencia se declaró lo siguiente:

En opinión de la doctrina mayoritaria, la apreciación de la concurrencia de este segundo requisito –existencia de identidad de razón o *eadem ratio iuris*– procederá siempre que exista una situación de igualdad jurídica esencial entre el supuesto no regulado y supuesto previsto por el legislador. Por tanto, no bastará con la existencia de cierta semejanza o similitud entre los dos supuestos, el regulado y el carente de regulación, sino que precisará, además, de un juicio de valor sobre el hecho de que la solución que el supuesto no regulado debe recibir o es justo que reciba precisamente la prevista por la ley para el supuesto que sí está expresamente regulado en la misma. Dicho, en otros términos, la apreciación de la existencia de identidad de razón exige atender tanto al objeto como a la finalidad de la norma a aplicar. Al objeto, por cuanto que los dos supuestos de hecho, sin ser idénticos pues ello haría innecesaria la analogía, han de guardar similitud, y a la finalidad, por cuanto pueda afirmarse que existe la misma razón para decidir en el mismo sentido uno y otro supuesto y, por tanto, concluir que la consecuencia jurídica prevista para el supuesto de hecho regulado debe aplicarse también al supuesto no regulado y que se trata de resolver.

La opinión doctrinal expuesta queda corroborada en innumerables sentencias del Tribunal Supremo que vienen a establecer reiteradamente los requisitos necesarios para la aplicación analógica de las normas, añadiendo a los dos anteriormente expuestos –existencia de una laguna legal e identidad de razón– un tercer requisito cual es la inexistencia de prohibición expresa por el legislador de aplicación del método analógico. Por todas, cabe citar la sentencia del citado Tribunal de 30 de mayo de 2007 cuyo fundamento de derecho quinto establece lo siguiente:

"El motivo debe desestimarse porque es aplicable la '*analogía legis*'. El art. 4.1 del Código Civil dispone que procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón. La analogía se configura en la doctrina como el procedimiento de aplicación del derecho por virtud del cual aplicamos la norma establecida para un

caso previsto a la solución de otro no previsto, atendida la esencial igualdad que existe entre ambos. Responde al principio de que si hay igualdad de razón jurídica debe haber también identidad de disposición concreta ('*ubi eadem ratio legis est, ibi eadem iuris dispositio*').

La doctrina jurisprudencial (SS., entre otras, 10 mayo 1996, 21 nov. 2000, 13 junio 2003, 28 junio 2004, 18 mayo 2006) exige como requisitos la existencia de una laguna legal respecto del caso contemplado, igualdad o similitud jurídica esencial entre el caso que se pretende resolver y el ya regulado, y que el legislador no haya prohibido la aplicación del método analógico. Asimismo indica la jurisprudencia que se entiende que existe semejanza cuando en el supuesto de hecho no regulado están los elementos sobre los que descansa la previsión normativa del regulado (SS. 10 mayo 1996 y 21 nov. 2000) y que debe acudirse para resolver el problema al fundamento de la norma y al de los supuestos configurados (SS. 20 feb. 1998 y 21 nov. 2000), y es que, como enseña la mejor doctrina, 'no es la disposición legal tenida en cuenta la que regula el nuevo caso, sino el principio que se revela o puede ser reconocido a través de la ley'

En el caso de las facultades que puede ejercer el Presidente de la Conferencia de Presidentes y, más en concreto, en relación con la duda que se plantea de si entre esas facultades se encontraría la de poder decidir sobre el sometimiento a votación de los asuntos, propuestas o sub propuestas en función de que existan o no posibilidades reales de que sobre ellos se adopte un Acuerdo o una Recomendación observando las mayorías establecidas en el artículo 7 del RCP a la vista de las posiciones expuestas en los debates, debe señalarse que el RCP guarda silencio.

Es decir, concurriría el primero de los requisitos exigidos para que la aplicación analógica de la norma fuera posible: la existencia de un supuesto de hecho no regulado, esto es, de una laguna de ley aplicable, ya que, aunque el RCP sí regula quién convoca la Conferencia de Presidentes (artículo 4), cómo se configura el orden del día (artículo 5), de qué manera se fijará el orden de intervención de los Presidentes autonómicos (artículo 6) y cómo se adoptarán los Acuerdos y Recomendaciones (artículo 7), no contiene reglas expresas sobre la manera en que se dirigirán y moderarán los debates ni, sobre todo, precisa a quién le corresponderá esa facultad.

Respecto al segundo requisito de la aplicación analógica de las normas, como es el de la identidad de razón atendiendo tanto al objeto como a la finalidad de la norma a aplicar, cabe concluir que concurriría igualmente: los dos supuestos de hecho son similares, pues en la concreta cuestión de la moderación de los debates es similar la situación del Presidente de la Conferencia de Presidentes que la del Presidente de cualquier otro órgano colegiado en el sentido de que tanto de uno como de otro cabe esperar, precisamente por esa posición de preeminencia que es ínsita a su cualidad de presidentes, que sean ellos quienes dirijan, moderen y pongan término a los debates que en el seno del órgano se susciten.

Así las cosas, tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 19.2.c) de la LRJSP, que establece entre las funciones del Presidente del órgano colegiado la de «presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas», y que puede aplicarse por analogía a la Presidencia de la Conferencia de Presidentes, se considera que esa función presidencial y moderadora habilitaría para someter sólo a votación aquellas propuestas de Acuerdos o Recomendaciones que, a la vista de las posiciones que se hayan expuesto sobre los asuntos sometidos a debate, puedan prosperar y concretarse en una decisión en forma de Acuerdo o Recomendación, según

las mayorías requeridas en cada caso, lo cual permitiría establecer como requisito para proceder a su votación el que tengan alguna posibilidad real de ser adoptados.

Es cuanto me cumple informar a ese centro directivo que con su mejor criterio resolverá.

PROPIEDADES PÚBLICAS

CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

13.24 CONCESIONES DE EXPLOTACIÓN MINERA. CUADRÍCULA MINERA. EIA. COMPETENCIAS ENTRE AGE Y CCAA

Resumen: Autorización para explotación de mina que se extiende a varias CCAA y excede del límite máximo de la cuadrícula minera. Competencia para otorgar dicha autorización. Falta de emplazamiento del Estado en uno de los procesos de instancia y recurso de casación contra la sentencia no habiendo sido parte en dicho proceso de instancia.

Destinatario: Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra

Recurrente en casación: Administración General del Estado (Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico)

Postulación y defensa: Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo.

Sentencia recurrida: Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Navarra, de 30 de septiembre de 2024, estimatoria del recurso c-a 383/2022

Tipo de escrito que se presenta: Escrito de preparación de recurso de casación.

Materia: CONCESIÓN EXPLOTACIÓN MINAS

Asuntos: Emplazamiento del titular de la competencia cuya atribución determina la anulación del acto dictado por otra AP. Estimación de motivos no basados en infracción de normas medioambientales en caso de acción popular. Necesaria-o no- vinculación entre proyecto de explotación y concesión minera, aunque los derechos provengan de varios permisos de investigación. Competencia para el otorgamiento de concesión de explotación de recursos mineros ubicada íntegramente en una CA, derivada de un permiso de explotación ubicado también íntegramente en una CA, si el proyecto minero abarca varias CCAA y se ha acudido a mecanismos de coordinación y cooperación para asegurar una única DIA y un único análisis sustantivo.

A LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA

EL ABOGADO DEL ESTADO...

Que, considerando que dicha Sentencia infringe el ordenamiento jurídico y que concurren los requisitos exigidos para impugnarla mediante recurso de casación,

y, especialmente que concurre un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia; por medio del presente escrito se PREPARA RECURSO DE CASACIÓN conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA):

Primero.- PLAZO, LEGITIMACIÓN Y RECURRIBILIDAD DE LA SENTENCIA QUE SE IMPUGNA (artículo 89.2.a) LJCA):

Este recurso se prepara y presenta dentro del plazo de treinta días contados desde el siguiente a que esta Administración tuviera conocimiento de la STSJ: por una parte, nos fue comunicada por la Comunidad Foral Navarra (CFN), el 21-10-24; por otra parte, también fue aportada por la parte recurrente en el rec. 887/2022 que se sigue ante el TSJ Madrid, en que somos demandados, en el trámite de conclusiones notificado con fecha 24-10-2024. Todo ello se acredita mediante el doc. 1 que aquí se acompaña. Por ello, y tomando de estas dos fechas la anterior, el recurso vence el 09/12/2024.

Se prepara este recurso en nombre de la Administración General del Estado (AGE). Y ello, por cuanto la casación puede interponerse además de por quienes hayan sido parte, por quieres debieran haber sido parte, pero no lo fueron (89.1 LJCA), entre los cuales están quienes no fueron oportunamente emplazados, máxime si no tuvieron conocimiento del proceso hasta el dictado de la Sentencia; momento en el cual sí nos personamos.

Así, en materia de legitimación para preparar recurso de casación, el inciso que hace referencia a quienes debieran haber sido parte se vincula a aquellos para quienes el emplazamiento personal en el proceso se configura como preceptivo: ATS 29-3-17, rec. queja 142/2017; ATS 25-5-17, rec. queja 264/2017; ATS 6-11-17, rec, queja 531/2017; ATS 6-3-18, rec. queja 20/2018; ATS 18-7-18, rec. queja 179/2018, y ATS 9-5-19, rec. queja 25/2019. En este último se señala que:

"en sede casacional, una vez finalizado el proceso con la sentencia, **el examen de los presupuestos procesales para la constitución de la relación jurídico-procesal, es decir, de quién tiene capacidad para ser parte, capacidad procesal y legitimación para su impugnación en esta sede, solamente puede realizarse en el momento en el que se prepara -y eventualmente interpone- el recurso; decisión y actuación procesal estas que son distintas e independientes del proceso de instancia.** Por tanto, la condición de parte a los efectos de la legitimación del recurso de **casación se adquiere mediante la personación, que supone la presentación en plazo del escrito de preparación del recurso de casación con carácter autónomo o independiente de su actuación en el proceso de instancia** vinculada a las normas sobre emplazamiento a interesados y reconociéndose legitimación activa para recurrir en **casación por resultar afectada por la sentencia y ser titular de un interés legítimo".**

Y, en nuestro caso, es indudable que esta parte resulta "afectada" por la Sentencia recurrida y debió haber sido emplazada personalmente en tanto que titular de un interés legítimo para participar en todos los trámites oportunos, como titular de la competencia que, discutida en el proceso, llevó finalmente a que **la propia STSJ anulase el acto recurrido, precisamente, por entender competente para su dictado a mi representada**. Si durante la tramitación resultó claro que uno de los motivos de la "*causa petendi*" (el que, insistimos, finalmente resultó decisivo) era (del F. de Derecho Primero de la

STSJ, "Resolución recurrida y alegaciones de las partes"), que "1º.- La Administración General del Estado ha asumido de manera parcial e insuficiente la competencia que le correspondía respecto del proyecto único y supraterritorial autonómico de Mina Muga. ..."; y, todavía más, se conocía la intervención de la Administración General del Estado en los antecedentes jurídicos que actúan como presupuesto de la Resolución recurrida (del F. Segundo, "Sobre la determinación de los hechos relevantes para enjuiciar el recurso contencioso-administrativo.": "...7º.- Con fecha 16 de junio de 2015, se firmó un **Convenio de encomienda de funciones entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo,** la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Foral de Navarra para la "(...) tramitación conjunta de los expedientes administrativos relacionados con el otorgamiento de las concesiones de explotación ... 10º.- Mediante resolución de 31 de mayo de 2019 (BOE de 21 de junio), la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del **Ministerio para la Transición Ecológica formuló la Declaración de Impacto Ambiental (DIA)** favorable del proyecto...", etc.), es más que indudable que mi representada cumplía los requisitos del art. 21.1 b) LJCA para ser parte codemandada en la instancia **y, en todo caso, resulta indudablemente afectada por la STSJ, que decide atribuirle una competencia que esta parte manifiestamente -como muestran los propios antecedentes del relato de la STSJ- ha considerado que no le corresponde**; lo que, insistimos, le otorga legitimación para preparar este recurso.

Estamos ante una Resolución recurrible, como Sentencia dictada en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de un TSJ, de conformidad con el art. 86.1 de la LJCA, sin que concurran causas de excepción; en lo que respecta al 86.3, lo trataremos en el correspondiente epígrafe.

Segundo.- NORMAS INFRINGIDAS (artículo 89.2.b) LJCA):

1. Breve resumen de antecedentes

1.1. El supuesto litigioso tiene como presupuestos relevantes, y así se hace constar en los Antecedentes del FD. Segundo de la STSJ:

a) A través de los tres permisos de investigación (PI), que se otorgaron entre 2012 y 2014, la empresa finalmente beneficiaria de la concesión recurrida adquirió el derecho de investigación y explotación futura sobre las siguientes cuadrículas mineras (c.m.): 139 c.m. en "Goyo" (permiso otorgado por la CFN por estar el territorio afectado íntegramente en tal CA), 35 c.m. en "Fronterizo" (otorgado por el Estado por estar su territorio repartido entre dos CCAA) y 73 c.m. en Muga (permiso otorgado por la CA de Aragón por estar el territorio afectado íntegramente en tal CA); que suman en total 247 c. m.

b) Y se otorgan el 1/7/2021 las siguientes CDPI -concesión derivada de permiso de investigación-, referidas al proyecto conocido como "Mina Muga":

- Derivada del permiso de investigación 100% en Aragón, la CDPI "MUGA", sobre una superficie de 48 cuadrículas mineras (por el Gobierno de Aragón).

- Derivada del permiso de investigación que afectaba a Navarra y a Aragón, la CDPI "FRONTERIZO", sobre una superficie de 30 cuadrículas mineras, situadas en ambas CCAA (por el Estado).

- Derivada del permiso de investigación 100% en Navarra, la CDPI "GOYO", sobre 51 cuadrículas mineras ubicadas en Navarra (**por el Gobierno de Navarra, anulada en la STSJ aquí recurrida**).

1.2 Asimismo, es relevante, como refleja el mismo F.D. de la STSJ que, previamente al otorgamiento de las referidas concesiones, y considerando todas las AAPP intervinientes que (i) las CCAA referidas tenían competencia para otorgar las respectivas concesiones de explotación respecto de las concesiones ligadas a permisos de investigación correspondientes a territorios cuyas cuadrículas mineras estaban íntegramente ínsitas en una CA (y el Estado solo si se extendían por más de una), pero (ii) conscientes de la existencia de un proyecto de explotación único, siendo pues de aplicación la D. Ad. undécima de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, LEA ("Con carácter general cada procedimiento de evaluación de impacto ambiental deberá referirse a un único proyecto.") y (iii) de la consiguiente necesidad de actuar bajo el principio de coordinación y cooperación; tales AAPP **suscribieron un convenio el 16-6-2015** para la "(...) **tramitación conjunta de los expedientes** administrativos relacionados con el otorgamiento de las concesiones de explotación -citadas- .., y que esta tramitación asimismo, tiene por objeto **la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto, que corresponderá al Ministerio ....**" y demás que allí se relata. Habiéndose procedido de modo acorde.

1.3. Varias asociaciones ecologistas, opuestas a las referidas concesiones, interpusieron recurso c-a contra todas ellas ante los correspondientes TSJ, estando las otras dos pendientes de sentencia (doc.2).

Es de notar, como puede verse del F. Primero de la STSJ aquí recurrida, que las citadas recurrentes han esgrimido en el proceso una multiplicidad de motivos con la única finalidad de conseguir la anulación de las concesiones, unos por infracción de normas medioambientales y otros no, e incluso algunos contradictorios entre sí; como es alegar, por una parte, que al tratarse de un proyecto de explotación único, la competencia para otorgar la concesión era del Estado -motivo estimado- , pero por otra parte, alegar (ver F. primero, 1º, pag.6 de la STSJ) que "la responsabilidad de las declaraciones de impacto ambiental relativas a las concesiones de explotación "Goyo" ...(Navarra) y "Muga" ... (Aragón), les corresponden a los respectivos órganos ambientales de dichas comunidades autónomas y no al Ministerio ...."

1.4. La STSJ, en su "*ratio decidendi*", rechaza la causa de inadmisibilidad parcial alegada por las demandadas comparecidas de falta de legitimación activa para ejercitar la acción popular en asuntos medioambientales, al amparo del art. 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAPMA) respecto de varios motivos de recurso, incluido el finalmente estimado. Y finalmente estima (muy resumidamente) al considerar desacertado el modo de proceder de las AAPP intervinientes, pues tratándose de un proyecto único de explotación debe -entiende- dictarse una única resolución de concesión de competencia estatal.

2. Identificación de las normas o Jurisprudencia infringidas

2.1. El art. 49.1 y, en relación con el 21.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) y con el 24 CE, así como

la Jurisprudencia que los interpreta, ejemplificada en las Sentencias del TS de 8-4-11, RC 1705/2007, 23-11-11, RC 1011/2008, o 31-1-12, RC 561/2009.

2.2. El art. 22 de la LAPMA en relación con su art. 18; que regula la acción popular en asuntos medioambientales.

2.3. El art. 67 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LM) -y art. 88.1 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería- en relación con el 76.4 de la LM.

2.4. Los artículos 148 y 149.1.25 CE y 57.f) de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del Anexo.2.3.d) del RD 1774/1985, de 1 de agosto, de traspaso de servicios de la AGE a la CFN en materia de industria, energía y minas; en relación con el art. 3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y la Jurisprudencia constitucional, seguida por nuestro TS, sobre colaboración y cooperación entre AAPP en el ejercicio de competencias concurrentes-que se citará al explicar la infracción-; de nuevo en relación con el art. 67 LM.

Tercero.- ALEGACIÓN EN LA INSTANCIA

Obviamente esta parte, debido al quebranto de normas procesales consistente en su falta de emplazamiento, no pudo alegar las normas referidas en nuestra infracción 1ª; pero debieron ser tenidas en cuenta por el Tribunal de instancia, conforme a su deber de conseguir el emplazamiento personal de los interesados identificados o identificables.

En cuanto a las demás normas cuya infracción denunciamos, debe tenerse en cuenta que la falta del obligado emplazamiento personal excluye la tradicional aplicación de la Jurisprudencia sobre la imposibilidad de alegación de cuestiones nuevas (STS de 18-6-13, rec.2795/2010; STS, de 29-6-01, rec. 9133/1996, etc.). Pero, en todo caso, lo cierto es que casi todas ellas fueron alegadas por los demandados en el proceso: pág. 18 de la STSJ en cuanto a la falta de legitimación activa y F. 4º; págs. 19 a 21 del FD 1º, en lo relativo al correcto otorgamiento de la concesión conforme a la vinculación entre PI y CDPI conforme a la LM y, en todo caso, la competencia autonómica para otorgar la concesión, resuelto en el F. 5º.

Cuarto.- SUBSANACIÓN EN LA INSTANCIA (art. 89.2 c)

No pudimos alegar el quebranto de normas o garantías procesales consistente en la infracción de la LJCA en relación con el 24 CE, en tanto que no tuvimos conocimiento de la existencia del proceso hasta que se dictó la sentencia y nos fue comunicada, como resulta de nuestro doc.1.

Tengamos en cuenta que, dictada la sentencia, no es procedente acudir al incidente de nulidad de actuaciones ante el quebranto de este derecho fundamental, puesto que nuestro TS ha impuesto la preparación e inadmisión de la casación como paso previo a un eventual incidente de nulidad contra una sentencia, ya que, con antelación, ésta no será firme, como exige el art. 241 LOPJ: así lo sentó con toda claridad en el ATS de 11-12-2017, RCA 3711/2017:

"...En la sistemática actual, en contraposición a la anterior, y como principio general, sólo cuando se haya decidido la inadmisión del recurso de casación se podrá afirmar que contra la resolución judicial impugnada no cabe recurso ordinario, ni extraordinario... la condición de «inimpugnabilidad» de la resolución de instancia sólo tiene lugar cuando la declaración de inadmisión del recurso de casación por el Tribunal Supremo se produce, no cuando aquélla es dictada.

Por ello, en el asunto que decidimos, es esta resolución, la que ahora se dicta-que inadmite casación-, la que abre la posibilidad de interponer el incidente de nulidad de actuaciones, contra la resolución impugnada pues es ahora cuando la sentencia dictada ...no es susceptible de recurso alguno, ordinario o extraordinario..."

Quinto.- JUICIO DE RELEVANCIA Y BREVE EXPLICACIÓN DE LAS INFRACCIONES (artículo 89.2.d) LJCA):

La infracción de los preceptos y la jurisprudencia que se reputa infringida ha sido relevante y determinante del fallo:

5.1 Respecto del ap. 2.1: esta infracción ha generado una indefensión real y manifiesta no solo a la AGE, sino a la CA de Aragón; si bien, como nos corresponde, denunciamos aquí la infracción en lo que a mi representada atañe.

El deber de emplazamiento procesal fue subrayado en una jurisprudencia constitucional que se inicia en la STC 9/1981 y se sigue en las SSTC 63/1982, 119/1984, 6/1985 y 133/1986, para una correcta formación de la relación jurídico procesal, de forma tal que quienes están legitimados pasivamente como parte demandada en un proceso contencioso-administrativo deben ser emplazados directa y personalmente cuando sean conocidos o identificables a partir de los datos que figuren en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda, constituyendo la falta de ese emplazamiento personal obligado un quebrantamiento de las formas y garantías esenciales del proceso, además de una vulneración del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el artículo 24.1 CE.

Y ello porque, pese a tratarse indudablemente de una "interesada" el proceso, esta parte no ha sido oída en el mismo, pues no ha sido debidamente emplazada, como impone la LJCA.

Nuestro interés a efectos de ser considerados como codemandados es evidente: las tres resoluciones de concesión relatadas en nuestros Antecedentes, cuya existencia constaba a la Sala como resulta de la Sentencia, guardan íntima conexión, y los efectos de la STSJ sobre "Goyo" afectan de una manera directa al proyecto minero, y por ende, a las resoluciones de "Fronterizo" y "Muga", sin que la STSJ además "anule" -porque dice no era objeto del proceso- el convenio de encomienda de funciones referido en los Antecedentes, que en teoría sigue produciendo efectos, pero que en la práctica no puede producirlos respecto de la concesión anulada, que además lo ha sido partiendo de que el presupuesto que llevó a su celebración (la posibilidad de coordinar competencias) no es correcto. Y, todavía más y de modo obvio, **se cuestionaba si la competente para el dictado del acto recurrido era mi representada, como finalmente ha resuelto el fallo, por lo que es indudable que nos afectan las resultas del proceso**.

5.2. La infracción del art. **22 de la LAPMA en relación con su art. 18.**

Y ello, en tanto que el 22 exige para que se pueda ejercitar la acción que los actos contra los que se dirijan "vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1"; por tanto, entendemos que **limita las pretensiones, en cuanto a la "*causa petendi*", a que se infrinjan normas relacionadas con el medio ambiente**; y pese a ello, la STSJ ha entrado en todos los motivos alegados por las recurrentes, aunque no se fundasen en infracción de normas medioambientales.

El FD 4º concluye que "son admisibles todos los motivos que tienen la misma finalidad legítima de anular el acto administrativo con incidencia ambiental", basándose en que la STS de 7-7-2017, rec. 1783/2015, no limitaría motivos, y basándose en esencialmente en la STS de 23-11-2020, rec. 6552/2019.

Inaplica así la doctrina de la STS de 16-6-2016, rec. 2572/14, que acertadamente negó legitimación a estas entidades si no alegaban la infracción de normas medioambientales, señalando tal STS que para "examinar es si esa declaración de titularidad de interés que reconoció la sentencia de instancia con base en la citada ley, es conforme a los requisitos del art. 22 de la misma…. ", y, por aplicación del 18, al que el 22 se remite, "**hay que estar a los motivos** por los que se solicitó la caducidad de las concesiones mineras", para comprobar si tal motivo "trasciende del puro interés de legalidad" y allí rechaza la legitimación porque, analizándolos, no tienen "trascendencia ni directa ni indirecta, para la protección del medio ambiente…", con independencia de su "fin último o utilidad remota.".

Tal doctrina del TS no resulta contradicha -contra lo que entiende el TSJ- por la STS del rec. 1783/2015, pues ésta reconocía la condición de interesada de una de estas asociaciones en un procedimiento sancionador precisamente porque era relativo a la infracción de normas medioambientales: por tanto, quedaba clara la relación de los motivos que fundaban la legitimación con el art. 18 LAPMA. Y la STS del rec. 6552/2019 tampoco desvincula legitimación y motivos medioambientales, sino que se limita a no exigir una carga de acreditación de riesgo medioambiental para reconocer legitimación; como dice al sentar doctrina, "…no puede condicionarse el reconocimiento de legitimación, a que se constate un problema de mantenimiento de la población.".

Añade la STSJ que "los apartados referidos de la demanda contienen motivos de recurso, no pretensiones, por lo que tampoco, por aplicación del art. 69 LJCA cabe rechazar la legitimación…"; sin tener en cuenta que, en el proceso c-a, las pretensiones están formadas tanto por el *"petitum"* como por los motivos que los sustentan, de modo que cabe inadmitir los motivos (como se hace habitualmente p ej en el fallo cuando se rechaza una causa de inadmisión pero de desestima el recurso), o, como mínimo, cabe dejarlos imprejuzgados "*a limine litis*" si se aprecia ausencia de legitimación.

Aplicando pues la doctrina de la STS del rec. 2572/14, los motivos de invalidez invocados en la instancia no referidos a infracción de normas enumeradas en el precitado 18 LAPMA, incluido el que pretende la competencia estatal para el dictado de la resolución de concesión ("1.- Insuficiente asunción de la competencia por parte de la Administración General del Estado respecto de las tramitaciones del proyecto único" F. D. 4º), **que llevó a la estimación**, debieron ser inadmitidos o desestimados "a limine litis", impidiendo el fallo estimatorio.

5.3. Respecto de nuestro 2.3:

La STSJ considera que la existencia de un proyecto único de explotación, aunque la solicitud de las concesiones provenga de varios PI, impone el otorgamiento de una concesión única; pero ello no resulta en modo alguno previsto ni impuesto por la LM,

ni resulta de la literalidad de su art. 67-que liga permiso de investigación y concesión -, desconociendo además en todo caso los límites previstos en el art. 76.4 de la LM.

Así, y aunque por razones de límite de extensión no podamos reproducir sus razonamientos en su totalidad, el F. 5º STSJ, al resolver sobre la competencia para otorgar la concesión de explotación -ante la alegación de la CA demandada de que no había falta de competencia porque la concesión era derivada del PI previo, conforme al art. 67 LM, y el perímetro del PI y la propia concesión está integrado en su totalidad en la CFN, por lo que la competencia de otorgamiento corresponde a esta CF, conforme al art. 43 LORAFNA y RD 1774/1985-, se limita a señalar que la interpretación literal del art. 67 LM no impone que "cada concesión de explotación derivada ha(ya) de constreñirse al ámbito del permiso de investigación preexistente", esencialmente porque "no contiene una previsión específica en el caso de haber solicitado varios permisos de investigación sobre zonas limítrofes y en relación al mismo recurso natural, que después serán objeto de concesión de explotación con un proyecto único ..(etc.).". Y, una vez hecha tal desvinculación entre PI y CDPI, parte de que "la concesión de explotación es una licencia de actividad, en relación a un proyecto de explotación que debe ser considerado como un todo, no solo en cuanto a la tramitación previa, sino también en cuanto a la concreción de las condiciones que se imponen…", para encontrar más "lógico", a la vista de que se ha hecho una EI y DIA única conforme a la D. Ad. 11ª LEA y ya que la LM no "impide" que se haga una única concesión, que esta sea la solución que considera ha de imponerse en caso de unidad de proyecto: respecto del convenio descrito en nuestros Antecedentes, considera que "evidencia las distorsiones que plantea la tramitación de un proyecto único … y, a la vez, tres concesiones de explotación", añadiendo que el convenio no prevé se resuelva algo diferente por cada CA, con lo que "anula" en la práctica el respeto competencial, siendo que todas las concesiones han impuesto las mismas condiciones. Además, hace referencia a que se ha tramitado una DIA única como circunstancia contradictoria con el otorgamiento de tres concesiones, y a que a estos efectos la Jurisprudencia es contraria al fraccionamiento de proyectos para eludir el cumplimiento de la LEA; y por último hace referencia a la STS de 27-5-20, que entiende sustenta su tesis. Y por ello, concluye que

"En definitiva, siendo que la empresa presenta un proyecto único de explotación para un recurso minero que abarca el territorio de dos Comunidades Autónomas, debe llevarse a cabo un procedimiento único de tramitación para la concesión de explotación, una evaluación ambiental única del proyecto completo y una sola resolución de concesión de explotación del recurso (damos por reproducido el resto)."

Pero la STSJ no tiene en cuenta:

(I) Que la vinculación establecida por la LM en su art. 67 entre PI y CDPI constituye un principio general para la justificación de la cesión de un aprovechamiento sobre este DP, como ha asumido la Jurisprudencia (p ej., STS de 28-1-14 de enero de 2014, rec. 293/2011).

(II) Que la LM **no prevé una relación unívoca entre una concesión** (título habilitante) **y un proyecto** (que en principio está sujeto a una única evaluación ambiental y sustantiva), sino que por el contrario, **varias de sus previsiones implican que es perfectamente posible que haya un solo proyecto de explotación, pero varias concesiones limítrofes**; así, en el art. 72, concentración de labores para la situación del "titular de varias concesiones de explotación para un mismo recurso…", o en el 108 y ss, formación de cotos mineros (para varios titulares de derechos de explotación en diversas zonas de

un mismo yacimiento o de varios), posibilitando expresamente el **109.2** "...la formación de cotos mineros ..., **agregando,** segregando y aun desmembrando autorizaciones **y concesiones si fuera necesario, con el fin de constituir una entidad de explotación**..." (Implicando la " una entidad de explotación", claro está, un único proyecto). Por tanto, es plenamente conforme a la LM tanto una única concesión de explotación con varios proyectos como varias concesiones de explotación con un único proyecto, como es el caso del proyecto de Mina Muga, aunque al TSJ le parezca más "lógico" vincularlos.

(III) No solo la LM vincula PI y CDPI y, sobre todo, desvincula proyecto y concesión; es que la vinculación entre proyecto y concesión puede infringir la LM, como en nuestro caso; señaladamente la extensión máxima de concesiones (art 76.4), que **se limita a 100 c.m. y afectaría directamente el caso de Mina Muga**: según los Antecedentes, la empresa adquirió el derecho investigación y de explotación futura, a través de los 3 PI, sobre un total de 247 c.m. Según las resoluciones de concesión, la cesión de dominio público se ha demostrado justificada respecto de un total de 129 c.m. ¿Cómo opera aquí la limitación de 100 c.m. del art. 76? 4 LM? La STSJ no contempla estas implicaciones de la solución que impone en nuestro caso, y que es claramente contraria a este precepto legal.

Insistimos: nadie niega que "Con carácter general cada procedimiento de evaluación de impacto ambiental deberá referirse a un único proyecto" (D. Ad. 11ª LEA) y la improcedencia de su fraccionamiento para eludir las obligaciones derivadas de tal Ley: pero **las obligaciones de la LEA no han sido desconocidas**, como hemos visto, en este caso (EIA y DIA única del proyecto), **y no tienen por qué arrastrar como consecuencia que la resolución de concesión sea también única, sino que la LM permite que existan varias concesiones contiguas referidas al mismo proyecto o entidad de explotación.**

De haberse acogido esta alegación, la STSJ hubiera desestimado el motivo que la llevó a estimar el recurso.

5.4. Respecto de **las infracciones competenciales reflejadas en nuestro 2.4**,

Lo que es aún más importante, y aunque no se acogiera nuestra interpretación precedente, el motivo que llevó a la estimación del recurso debió ser en todo caso desestimado, pues el razonamiento del F. 5º **desconoce la competencia autonómica** en la materia reconocida en los preceptos y Jurisprudencia allí citados.

De ellos resulta la competencia de la CFN en materia de ejecución del régimen minero, en particular, según el precepto citado del RD 1774/1985, le corresponde competencia exclusiva sobre el "d) Otorgamiento de los permisos de exploración, de investigación y **de las concesiones** de explotación de recursos de la Sección C (...) **solicitados en terreno totalmente dentro de su territorio**."-como el caso enjuiciado-.

Pero, como hemos visto, la STSJ considera que la existencia de un proyecto único de carácter supraterritorial autonómico determina el otorgamiento de una única concesión de competencia de la AGE; **conculcando pues tanto dicha atribución competencial autonómica como la posibilidad de respetarla mediante instrumentos de colaboración o cooperación, como se ha procedido en nuestro caso**.

Aceptamos, como señala la propia STSJ, que la excepción a la competencia exclusiva de la CA para otorgar concesiones de explotación de recursos de la Sección C solicitados en terreno totalmente dentro de su territorio la constituye el supuesto en que la concesión minera "afecte a terrenos ubicados en más de una Comunidad Autónoma", como dice la STS, de 27-5-20 (rec. 7460/2018), pero ésta ha sido erróneamente interpretada por la STSJ.

Así, esta STS contemplaba la existencia de **una única solicitud de concesión,** siendo una importante objeción para que se fragmentase la competencia (en ese caso, sobre renuncia parcial a la concesión) **"la unidad jurídica y fáctica de la concesión": pero, fuera de ello, no resuelve el caso de la competencia respecto de solicitudes de concesiones diferenciadas y contiguas respecto de la misma explotación; incluso admite su existencia "*obiter dicta*" (lo cual obvia completamente la STSJ recurrida);** sigue así la STS tras la cita que hace la STSJ:

"...**Lo que sí se podrá hacer es una dualidad de solicitudes por cada uno de los recursos en cada Comunidad Autónoma, como peticiones de concesiones diferenciadas**, pero ello es una cuestión diferente de la pretendida, que se refiere a una sola y exclusiva concesión, que es el supuesto que ahora nos interesa."

En el caso de "Mina Muga", a diferencia del supuesto tratado por esta STS, existen **tres solicitudes de concesión diferenciadas, una por cada PI y por cada Administración con competencias** de otorgamiento. En tal caso, se debe acudir a lo reiteradamente declarado por el TC en relación con estos supuestos de legislación básica estatal y de desarrollo y ejecución autonómica:

«...**la supra territorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias**, pues esta circunstancia sólo puede suponer legítimamente un traslado de la competencia **cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación** por requerir un grado de homogeneidad **que sólo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas.**"

(Entre otras, SSTC 329/1993,243/1993, 102/1995,190/2000 y 223/2000).

La asunción, pues, de competencia por parte del Estado solo puede existir en casos excepcionales, como sucedía en la STS precitada al tratarse de una única solicitud de concesión, con todos los problemas de indivisibilidad jurídica pero también física reseñados por el TS.

Pero la tramitación de las concesiones de Mina Muga no coincide en sus presupuestos con el caso enjuiciado por el TS y se ajustó a la doctrina del TC: Ya que el traspaso competencial en materia de minas se encuentra más que consolidado, en vez de acudir a segregar o extraer cuadrículas mineras provenientes de un PI íntegramente situado en una sola CA para completar una única concesión minera estatal, se optó, de una manera coherente, y dentro del máximo respeto por el reparto constitucional de competencias y los respectivos Estatutos de Autonomía, por resolver tres concesiones de explotación, cada una por la AP originalmente competente del permiso de investigación correspondiente, asegurando la coordinación y cooperación con el convenio referido en los Antecedentes para la tramitación de una única EIA y un único y posterior análisis sustantivo del contenido técnico de las resoluciones de concesión por parte de las tres AAPP. Las tres AAPP se han esforzado en una coordinación ejemplar, que no puede volverse en su contra.

A estos efectos**, las cautelas señaladas por el FD 5º STSJ** (que podrían haberse llegado a soluciones sustantivas diversas, que no se fragmente el proyecto a efectos de la DIA...), **están completamente desconectadas del supuesto de hecho enjuiciado,** pues

se ha respetado la LEA tramitando una EIA única del proyecto como tal, y no han existido tales problemas de coordinación y cooperación: el supuesto en que sí hubieran existido generaría otro proceso y otra doctrina.

La solución dada por la STSJ es, pues, puramente voluntarista: al TSJ le parecerá más "conveniente" que resuelva la AGE en una concesión única, pero, en el Estado de las Autonomías, este es el último recurso en caso de que estos mecanismos de cooperación, que han funcionado, no funcionen: y, además, no soluciona, contra lo que cree la STSJ, todos los problemas que esta destaca, pues p ej. las competencias de policía minera se encuentran transferidas en su totalidad **, sea quien sea el otorgante de la concesión**. Para coordinar estas cuestiones sea ha firmado otro convenio en 2024, sobre el que no nos extendemos como ajeno a los hechos del proceso.

Si la STSJ hubiera acogido esta interpretación, hubiera desestimado el motivo por el que anuló el acto recurrido.

Sexto.- CARÁCTER ESTATAL DE LA NORMATIVA INFRINGIDA (art. 89.2 e) LJCA)

La normativa que alegamos como infringida es estrictamente estatal, al tratarse de la propia CE y otras del bloque constitucional, la LJCA, así como dos normas igualmente estatales, LM y LAPMA.

Séptimo.- INTERÉS CASACIONAL OBJETIVO PARA LA FORMACIÓN DE JURISPRUDENCIA (artículo 89.2.f) LJCA):

Asuntos: Es de interés que el TS se pronuncie:

(i) Sobre si debe ser emplazada en un proceso como codemandada la AP titular de la competencia cuya atribución constituye presupuesto de la anulación del acto impugnado.

(ii) Si la acción popular en asuntos medioambientales del 22 LAPMA permite esgrimir en el rec. c-a motivos de impugnación que no consistan en la infracción de normas del art. 18, o estos han de ser inadmitidos o desestimados "a limine litis."

(iii) Si es obligado otorgar una única concesión minera por el hecho de que exista un proyecto de explotación único, aunque el derecho provenga de varios permisos de investigación y con ello se infrinjan los límites de extensión de la concesión previstos en la LM (o cómo debe hacerse la aplicación de estos límites en tal caso).

(iv) Si es obligado otorgar una única concesión minera por el hecho de que exista un proyecto de explotación único, aunque existan varias solicitudes provenientes de varios permisos de investigación otorgados por varias AAPP distintas que tienen atribuida tal competencia ejecutiva; o si es posible otorgar tantas CDPI como PI, acudiendo de modo prioritario a mecanismos de coordinación y cooperación entre todas ellas.

2. Concurren los siguientes supuestos:

-88.3 a) LJCA:

No existe Jurisprudencia sobre estas materias:

Como ya se ha razonado en el juicio de relevancia, al que nos remitimos, sobre la concreta cuestión (i), aunque la doctrina sea abundante, no la hay para el supuesto de

que se impugne el acto de una AP por considerar competente a otra; lo que exige su concreción.

De modo más importante, ninguna de las SSTS citadas en nuestro juicio de relevancia respecto de la cuestión (ii) la resuelve con claridad, por lo que esta doctrina ha de ser aclarada, ya que ninguna trata del supuesto en que se esgriman en el recurso varios motivos de impugnación, algunos no referidos a infracción de normas del art 18 LAPMA y cómo debe actuar el tribunal respecto de ellos: nos remitimos a lo que desarrollamos en nuestras pág. 9 y 10, pero debemos hacer hincapié en que ni siquiera la STS del rec. 2572/14, alegada por los demandados, resuelve completamente la cuestión, pues se refiere a un supuesto en que se planteaban solo motivos no relacionados con el 18 LAPMA, y no resuelve cómo actuar si se plantean varios motivos de invalidez en la "*causa petendi*", unos medioambientales y otros no.

En cuanto a los supuestos (iii) y (iv), del primer caso es evidente la inexistencia de doctrina alguna, a que ninguna de las partes ni la STSJ han podido aludir, y respecto del (iv) solo existen una STS no referida al mismo supuesto de hecho y los principios sentados por la Jurisprudencia constitucional ya analizados; pero en modo alguno doctrina que resuelva la aplicación a un supuesto como el que nos ocupa, en que, existiendo tres AAPP competentes (dos CCAA como competencia exclusiva), se ha acudido a instrumentos de cooperación para coordinar no solo sus competencias sino las exigencias de la LEA, y pese a ello, se pretende imponer la competencia estatal por supra territorialidad. Insistamos en el análisis que hacemos de la STS de 27-5-20 en nuestra pág. 15 y 16, a la que nos remitimos, que no resuelve la cuestión, como allí razonamos.

- **88.2 c)** **LJCA**, pues afecta a un gran número de situaciones análogas (sobre todo la cuestión de la legitimación, que se plantea con reiteración; y el asunto señalado como iv, por sus implicaciones sobre el ejercicio de competencias concurrentes), y también el **88.2 b)**, en tanto que se anula un acto que sustantivamente carece de reproche (o al menos en ello no entra la Sala) en atención a una consideración de índole formal que, precisamente, se había resuelto del modo más respetuoso posible para la distribución competencial consagrada en el bloque constitucional.

- **88.2 e)** pues la STSJ aplica la doctrina constitucional recogida en una STS que allí se cita, del modo erróneo que explicamos detalladamente en nuestras págs. 15 y 16, a cuyo detalle nos remitimos.

- CONVENIENCIA DE QUE SE PRONUNCIE EL TRIBUNAL SUPREMO:

De lo expuesto resulta la existencia de supuestos de interés casacional objetivo para formar jurisprudencia. Además, las cuestiones planteadas precisa de jurisprudencia que dote de seguridad jurídica a la interpretación y aplicación de los artículos que se consideran infringidos, para completar el acervo doctrinal y jurisprudencial hasta ahora existente a efectos de clarificar las cuestiones.

A lo que debe añadirse, insistimos, el quebranto para el adecuado funcionamiento del sistema constitucional de competencias que la doctrina derivada la Sentencia produce.

Véase que las concesiones otorgadas por Aragón y el Estado están "sub iudice", y los presupuestos de enjuiciamiento son los mismos, de modo que debe existir doctrina uniforme que no lleve a estos tres TSJ a adoptar resoluciones diversas.

En virtud de lo expuesto,

14.24 ESTABLECIMIENTO DE SERVIDUMBRES DE PASO SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO

Resumen: Consulta sobre la posibilidad de establecer servidumbres de paso sobre bienes de dominio público pertenecientes a las AAPP, con ocasión de la instalación de gasoductos declarados de utilidad pública. La caracterización de los bienes demaniales como inalienables, imprescriptibles e inembargables no es incompatible con el establecimiento expreso de determinadas "servidumbres" sobre el demanio en virtud de normas sectoriales, por razones de interés general. Examen de las "servidumbres administrativas" establecidas en leyes especiales.

Examinado, al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, su borrador de informe sobre el posible establecimiento de servidumbres de paso de instalaciones de gas natural sobre terrenos de dominio público, la Abogacía General del Estado procede a informar cuanto sigue:

ANTECEDENTES

1º) La Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico traslada a la Abogacía del Estado en dicho Departamento ministerial una consulta del Área Funcional de Industria y Energía de la Delegación del Gobierno en Madrid, acerca de si una obra u afección sobre la zona de servidumbre de una instalación de gas natural (gasoducto) que se lleve a cabo en una zona de dominio público por parte de una Administración pública, requiere o no solicitud de permiso a la citada Área, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.4 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.

Se indica que la cuestión es relevante porque, en caso de que no resulte de aplicación lo dispuesto con carácter general para las zonas de servidumbre de un gasoducto, las Administraciones Públicas titulares de las zonas de dominio público atravesadas por dicho gasoducto podrían realizar obras u otras actuaciones que potencialmente pongan en peligro la seguridad de la instalación, sin necesidad de obtener un permiso expreso de las Administraciones competentes para autorizar el gasoducto y sin un condicionado técnico por parte de la empresa titular del mismo.

Tras exponer la normativa sectorial aplicable (el artículo 102 y el Título V de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, así como el artículo 69 y el Capítulo V del Título IV del citado Real Decreto 1434/2002), de la que se desprende que es legalmente admisible el establecimiento de servidumbres para la instalación de gasoductos sobre terrenos de dominio público, el escrito de consulta añade que, no obstante, la cuestión no está del todo clara, dada la existencia de jurisprudencia consolidada que, con base en el carácter inalienable e imprescriptible de los bienes de dominio público, declara que los mismos no pueden ser expropiados ni sometidos a gravamen mediante el establecimiento de servidumbres de paso.

Por todo ello, se solicita la emisión de informe sobre las siguientes cuestiones:

"• La posibilidad de establecer servidumbres de paso asociadas a conducción de gas natural, declaradas de utilidad pública, que discurren por bienes de dominio público.

• La necesidad, por parte de la administración titular del dominio público en cuestión, de solicitar algún tipo de condicionado o autorización antes de llevar a cabo actuaciones que pudiesen poner en riesgo la seguridad de la instalación de gas y de ser así, con base en qué precepto".

2º) El Abogado del Estado en la Secretaría del Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico eleva consulta a este Centro Directivo sobre dichas cuestiones, adjuntando el correspondiente borrador de informe en el que, previas las consideraciones jurídicas que estima pertinentes, formula las siguientes conclusiones:

"PRIMERA: Las servidumbres a las que se refiere la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural deben de entenderse en sentido impropio cuando se trata de instalaciones en bienes de dominio público. Así entendidas, puede responderse a la pregunta formulada afirmativamente en el sentido de que los bienes de dominio público sí están sujetos a las servidumbres de paso asociadas a conducción de gas natural previstas en esa legislación sectorial.

SEGUNDA: El artículo 69.4 Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural resulta aplicable también en los casos en los que la instalación atraviesa una zona de dominio público. Por lo tanto, la administración titular del dominio público debe de solicitar el permiso previsto en este precepto antes de llevar a cabo actuaciones que pudiesen poner en riesgo la seguridad de la instalación de gas".

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- I -

Se formula consulta, en primer lugar, sobre la posibilidad de establecer servidumbres de paso sobre bienes de dominio público pertenecientes a las Administraciones Públicas, con ocasión de la instalación de conducciones subterráneas de gas natural (gasoductos), declaradas de utilidad pública. La duda se suscita porque, aunque la normativa sectorial aplicable ampara, en principio, esa posibilidad, el establecimiento de servidumbres parece no ajustarse al carácter imprescriptible, inembargable e inalienable que caracteriza a los

bienes demaniales, que excluiría la posibilidad de que sean expropiados y sometidos a gravamen.

Este Centro Directivo comparte las dos premisas en las que se sustenta esta primera cuestión planteada en el escrito de consulta: i) caracterización de los bienes de dominio público como inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que, en principio, excluye que puedan ser objeto de gravamen; ii) establecimiento expreso de determinadas *"servidumbres"* sobre los bienes demaniales en virtud de normas sectoriales, premisas ambas que, sin embargo, y por razones basadas en el interés general, pueden no resultar contradictorias.

Se examinará seguidamente cada una de las referidas premisas para abordar, posteriormente, los motivos excepcionales que pueden fundamentar, con arreglo a Derecho, que las mismas no resulten contradictorias.

- II -

El carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de los bienes de dominio público se proclama, con carácter general, en el artículo 132.1 de la Constitución Española, a cuyo tenor: *"La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación".*

En el mismo sentido se expresa el artículo 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de la Administraciones Públicas (LPAP), con arreglo al cual *"La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios: a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad (...)",* previsión que reitera el artículo 30.1 de la citada LPAP: *"Los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables".*

Como se indica en la sentencia del Tribunal Constitucional 227/88, de 29 de noviembre, *"la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato. El bien de dominio público es así ante todo res extra commercium..."*

Siendo innegables esas notas (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad), como características definitorias del dominio público, el Tribunal Constitucional he declarado en reiteradas ocasiones que el artículo 132 de la Constitución no es, sin embargo, una norma atributiva de la competencia (sentencias 149/1991, de 4 de julio y 227/88, ya citada), y que la naturaleza demanial del bien no es título que, en sí mismo, impida a una Administración Pública el legítimo ejercicio de las competencias que legal o constitucionalmente le correspondan.

- III -

Caracterizados, en los términos expuestos, los bienes de dominio público, se ha de aludir seguidamente, conforme a lo indicado, a las normas sectoriales que, en materia de hidrocarburos, imponen determinadas limitaciones o *"servidumbres"* sobre el demanio.

El Título V de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, regula los *"Derechos de ocupación del dominio público, expropiación forzosa, servidumbres y limitaciones a la propiedad"*. Su artículo 102 establece lo siguiente, bajo la rúbrica *"Ocupación del dominio público, patrimonial y de las zonas de servidumbre pública":*

"1. Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones, a los que se refiere el artículo 103.2 de la presente Ley y en los mismos casos que los allí contemplados, tendrán derecho a la ocupación del dominio público, patrimonial y de las zonas de servidumbre pública.

2. La autorización de ocupación concreta del dominio público, patrimonial y de las zonas de servidumbre pública será acordada por el órgano competente de la Administración pública titular de aquellos bienes o derechos.

Las condiciones y requisitos que se establezcan por las Administraciones titulares de los bienes y derechos para la ocupación del mismo deberán ser, en todo caso, transparentes y no discriminatorios.

(...)."

Y el artículo 103 de la citada Ley 34/1998 dispone lo siguiente:

"1. Se declaran de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa y ejercicio de la servidumbre de paso las siguientes instalaciones:

a) Las instalaciones y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades de investigación y explotación a que se refiere el Título II.

b) Las instalaciones de refino, tanto de nueva construcción como las ampliaciones de las existentes, las instalaciones de transporte por oleoducto y de almacenamiento de productos petrolíferos, así como la construcción de otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos y sus instalaciones de almacenamiento.

c) Las instalaciones a que se refiere el Título IV de la presente Ley.

d) Las plantas de regasificación a que se refiere el artículo 55.3 así como las líneas de conducción de gas natural asociadas a las mismas y dedicadas en exclusividad a la alimentación de las centrales eléctricas, puertos y buques.

2. Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones para el desarrollo de las citadas actividades o para la construcción, modificación o ampliación de instalaciones necesarias para las mismas gozarán del beneficio de expropiación forzosa y ocupación temporal de bienes y derechos que exijan las instalaciones y servicios necesarios, así como la servidumbre de paso y limitaciones de dominio, en los casos que sea preciso para vías de acceso, líneas de conducción y distribución de los hidrocarburos, incluyendo las necesarias para atender a la vigilancia, conservación y reparación de las instalaciones."

Y el artículo 107 de la Ley 34/1998 regula el contenido y alcance de las servidumbres de paso:

"1. Las servidumbres y autorizaciones de paso que conforme a lo dispuesto en el presente capítulo se establezcan gravarán los bienes ajenos en la forma y con el alcance que se determinan en la presente Ley y se regirán por lo dispuesto en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en la normativa a que se refiere el artículo anterior.

2. Las servidumbres y autorizaciones de paso comprenderán, cuando proceda, la ocupación del subsuelo por instalaciones y canalizaciones a la profundidad y con las demás características que señalen Reglamentos y Ordenanzas municipales.

3. Las servidumbres y autorizaciones comprenderán igualmente el derecho de paso y acceso, y la ocupación temporal del terreno u otros bienes necesarios para atender a la vigilancia, conservación y reparación de las instalaciones y conducciones.

4. La afección a fincas particulares derivada de la construcción de las instalaciones gasistas y los oleoductos se concretará en la siguiente forma:

a) Expropiación forzosa de los terrenos sobre los que se han de construir las instalaciones fijas en superficie.

b) Para las canalizaciones y cable de comunicaciones de las conducciones:

1.º Imposición de servidumbre permanente de paso, en una franja de terreno de hasta cuatro (4) metros, dos a cada lado del eje, que se concretará en la resolución de autorización, a lo largo de la canalización por donde discurrirá enterrada la tubería o tuberías que se requieran para la conducción. Esta servidumbre que se establece, estará sujeta a las siguientes limitaciones de dominio:

i. Prohibición de efectuar trabajos de arada o similares a una profundidad superior a cincuenta centímetros, así como de plantar árboles o arbustos de tallo alto, a una distancia inferior a dos metros, a contar desde el eje de la tubería o tuberías.

ii. Prohibición de realizar cualquier tipo de obras, construcción, edificación, o de efectuar acto alguno que pudiera dañar o perturbar el buen funcionamiento de las instalaciones, a una distancia inferior a diez metros (10 m) del eje del trazado, a uno y otro lado del mismo. Esta distancia podrá reducirse siempre que se solicite expresamente y se cumplan las condiciones que, en cada caso, fije el órgano competente de la Administración Pública.

iii. Permitir el libre acceso del personal y equipos necesarios para poder vigilar, mantener, reparar o renovar las instalaciones con pago, en su caso, de los daños que se ocasionen.

iv. Posibilidad de instalar los hitos de señalización o delimitación y los tubos de ventilación, así como de realizar las obras superficiales o subterráneas que sean necesarias para la ejecución o funcionamiento de las instalaciones.

2.º Ocupación temporal de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras de la franja que se reflejará, para cada finca, en los planos parcelarios de expropiación. En esta zona se hará desaparecer, temporalmente, todo obstáculo y se realizarán las obras necesarias para el tendido e instalación de la canalización y elementos anexos, ejecutando los trabajos y operaciones precisas a dichos fines."

Por su parte, el artículo 69 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, regula los órganos competentes para la autorización de las instalaciones que sean competencia de la Administración General del Estado. Además de atribuir la tramitación de los expedientes de autorizaciones administrativas, de reconocimiento de utilidad pública y de aprobación del proyecto de ejecución de instalaciones gasistas a las *"Direcciones de las áreas o, en su caso, dependencias de Industria y Energía de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno de las provincias donde radique la instalación",* a las que también corresponde *"en todo caso"* el levantamiento de las actas de puesta en servicio

de las nuevas instalaciones, sus ampliaciones y modificaciones, y sin perjuicio de que la tramitación del expediente expropiatorio, una vez reconocida la utilidad pública, se atribuya a la Delegación del Gobierno correspondiente, el artículo 69 establece lo siguiente en su apartado 4:

"4. La realización de construcciones o cualquier tipo de obras por terceros, que afecten a la zona de servidumbre de las conducciones de transporte de gas, así como de cruzamientos de instalaciones de otros servicios con dichas conducciones de gas, o cualquier otra afección a la zona de servidumbre de las mismas, deberán ser solicitadas a las citadas Direcciones de las áreas o, en su caso, dependencias de Industria y Energía que, previo informe requerido a la empresa titular de las canalizaciones de gas, resolverán en relación con el otorgamiento de los correspondientes permisos".

En el procedimiento de autorización de las instalaciones, el artículo 80 del Real Decreto 1434/2002 prevé un trámite preceptivo de *"Información a otras Administraciones públicas"*, de forma que la Administración competente para la tramitación *"dará traslado a las distintas Administraciones, organismos o, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general de la documentación relativa a la parte que la instalación pueda afectar a bienes y derechos a su cargo",* para que en el plazo de veinte días presten su conformidad u oposición a la autorización solicitada, regulando los efectos de la falta de contestación en plazo (se reiterará el requerimiento con nuevo plazo de alegaciones, transcurrido el cual se entenderá la conformidad de dicha Administración con la autorización de la instalación) y la tramitación subsiguiente, en caso de que la Administración requerida formule observaciones o reparos.

Por su parte, el artículo 92 del Real Decreto 1434/2002 regula el reconocimiento de utilidad pública de las instalaciones, declarando lo siguiente:

"1. Para el reconocimiento en concreto de utilidad pública de las instalaciones a que se refiere el título IV de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación u ocupación.

2. Los titulares de las instalaciones referidas en el apartado anterior gozarán del beneficio de expropiación forzosa y ocupación temporal de los bienes y derechos que exijan las instalaciones y servicios necesarios, así como la servidumbre de paso y limitaciones de dominio, en los casos en que sea preciso para vías de acceso y líneas de conducción de gas e instalaciones auxiliares necesarias para su funcionamiento, tales como instalaciones de suministro eléctrico, protección catódica, telemando y teleproceso y distribución de gas, incluyendo las necesarias para atender a la vigilancia, conservación y reparación de las instalaciones. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos".

Conforme al artículo 101.2 del Real Decreto de continua cita, el reconocimiento en concreto de la utilidad pública *"llevará implícita la autorización para el establecimiento de la instalación gasista, sobre terrenos de dominio, uso o servicio público, o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública".*

Y el artículo 109.1 del Real Decreto 1434/2002 regula el alcance de la servidumbre de paso de las instalaciones de gas, que *"gravará los bienes ajenos en la forma y con*

el alcance que se determinan en la Ley del Sector de Hidrocarburos, en el presente Real Decreto y en la legislación general sobre expropiación forzosa, y se reputará servidumbre legal a los efectos prevenidos en el artículo 542 del Código Civil y demás con él concordantes", añadiendo el artículo 110 de dicha norma reglamentaria que la servidumbre de paso subterráneo de instalaciones de gas comprenderá:

"a) La ocupación del subsuelo por la canalización a la profundidad y con las demás características que señale la normativa técnica y urbanística aplicable.

b) El establecimiento de los elementos de protección, control, comunicación y dispositivos auxiliares necesarios para las instalaciones de transporte y distribución de gas.

c) El derecho de paso o acceso para atender al establecimiento, vigilancia, conservación y reparación de las instalaciones de transporte y distribución de gas y sus instalaciones auxiliares necesarias.

d) La ocupación temporal de terrenos u otros bienes, en su caso, necesarios a los fines indicados".

De especial relevancia resulta el artículo 113 del Real Decreto 1434/2002 que, bajo la rúbrica *"Limitaciones a la constitución de servidumbre de paso",* establece lo siguiente:

"La servidumbre de paso para las instalaciones de transporte y distribución de gas natural por canalización, siempre que sea posible y en concordancia con lo previsto en las legislaciones sectoriales sobre bienes y servicios públicos, tenderá a evitar la afección a cualquier género de propiedades particulares, cuando se cumplan conjuntamente las condiciones siguientes:

a) Que la canalización de gas pueda instalarse sobre terrenos de dominio o servicio público o patrimonial del Estado, de la Comunidad Autónoma, de las provincias o de los municipios.

(...)"

De lo expuesto se desprende que la normativa sectorial aplicable en materia de hidrocarburos contempla limitaciones expresas (servidumbre de paso, derecho de ocupación) sobre los terrenos (sean de titularidad privada o de dominio público) que resulten afectados por las instalaciones concebidas para el transporte y distribución de gas natural, terrenos que no sólo se admite que sean demaniales, sino que preferentemente se contempla que sean de dominio público.

Siendo los bienes demaniales imprescriptibles, inalienables e inembargables –lo que, en principio, excluye que puedan ser objeto de gravamen–, procede examinar cómo ello es compatible con la regulación sectorial de hidrocarburos que, como se ha expuesto, admite y regula expresamente la posibilidad de que el demanio sea ocupado, expropiado y gravado con servidumbres de paso para el establecimiento de gasoductos.

- IV -

Llegados a este punto conviene precisar que las limitaciones del dominio que se recogen en la normativa de hidrocarburos y, más concretamente, en la regulación de las instalaciones de gas natural, se incardinan conceptualmente en la figura de las *"servidumbres administrativas",* que son comunes a muchas otras normas sectoriales.

A diferencia de las servidumbres reguladas en el Código Civil, que se configuran como derechos reales sobre un inmueble ajeno (predio sirviente), establecido en beneficio de otro –predio dominante, en el caso de las servidumbres reales del artículo 530–, o a favor de una persona o grupo de personas a quienes no pertenece la finca gravada -cuando se trate de las servidumbres personales del artículo 531 del Código Civil–, las servidumbres administrativas se establecen por razones de interés general y en beneficio de la colectividad. Por tal motivo, la servidumbre administrativa puede recaer sobre todo tipo de bienes, ya sean de propiedad privada como demaniales, y se establecen por ley, previa ponderación de los intereses generales de la colectividad. No estamos, por tanto, ante limitaciones del dominio establecidas en beneficio de un fundo (*"intuitu rei"),* ni en beneficio de una persona o grupo de personas concretas (*"intuitu personae"),* sino ante limitaciones establecidas en beneficio de la colectividad para –en el concreto supuesto que nos ocupa– el establecimiento de canalizaciones o redes necesarias que posibiliten la prestación de un servicio de interés general (*"intuitu servici"*).

Como ya se ha indicado, la titularidad demanial de un bien no es un título atributivo de la competencia ni puede limitar el legítimo ejercicio de las competencias constitucional y legalmente atribuidas a las distintas Administraciones Públicas Territoriales. Este Centro Directivo ha declarado en reiteradas ocasiones (por todas, informe de 10 de diciembre de 2014, Ref. A.G. Entes Públicos 68/14, R-924/2014) que *"la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos, (sentencias 36/1994, fundamento jurídico 3; 61/1998, fundamento jurídico 28 c)".* Ello avala el establecimiento de limitaciones sobre bienes demaniales en la normativa sectorial aplicable cuando, se insista, concurran razones de interés general prevalentes.

A estos efectos, son numerosas las normas sectoriales que, en su respectivo ámbito objetivo, imponen limitaciones de dominio y servidumbres administrativas en aras del interés general, y ello con independencia del carácter demanial o privado de los terrenos a los que afecten. Además de los preceptos ya examinados en el sector de los hidrocarburos, cabe señalar, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes:

- Limitaciones del dominio en la materia de costas: la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) –y, en desarrollo de la misma, su Reglamento, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre–, regula las servidumbres administrativas de protección, servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar y zona de influencia (artículos 23, 27,28 y 30 de la LC), que afectan a los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre o comprendidos en los tramos de dominio público marítimo-terrestre en cada caso delimitados, sin distinción de titularidad pública o privada.

En el informe de 20 de octubre de 2022 (Ref. A-G. Entes Públicos 73/2022, R. 651/22), se examinó la aplicación supletoria de la legislación de costas en el ámbito del dominio público portuario, señalándose lo siguiente:

"Partiendo de las anteriores consideraciones, procede analizar si resulta de aplicación supletoria la LC respecto del TRLPEMM en lo relativo a las 'limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre', establecidas en el Título II (artículos 20 a 30) de la LC.

Antes de ello y, aun cuando no resulte necesario para resolver la cuestión suscitada, conviene aclarar que, desde un punto de vista conceptual, las 'servidumbres

administrativas' no son lo mismo que las 'limitaciones administrativas de la propiedad'. Las servidumbres implican la división de las facultades que integran el dominio entre el dueño del predio sirviente y el titular del inmueble beneficiado por la servidumbre o predio dominante (en este caso, la Administración), de modo que el primero resulta obligado a soportar en su inmueble el ejercicio por el segundo de la carga que la servidumbre comporta. Las limitaciones administrativas de la propiedad, a diferencia de las servidumbres, no afectan a la titularidad de las facultades dominicales sobre el inmueble en el que recaen, las cuales siguen correspondiendo en exclusiva al dueño de este, sino que restringen el ejercicio de tales facultades, dándose con dichas restricciones satisfacción a la necesidad de interés general a que las limitaciones responden.

A pesar de que servidumbres administrativas y limitaciones administrativas de la propiedad son conceptualmente diferentes, las leyes administrativas suelen referirse a ellas de manera confusa e indistinta. Esto es lo que sucede en el Título II de la LC que, llevando por rúbrica 'limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio contempla dentro del propio título tanto 'servidumbres legales' (servidumbre de protección –artículos 23 a 26–, servidumbre de tránsito – artículo 27– y servidumbre de acceso al mar –artículo 28–), como 'otras limitaciones de la propiedad' (artículo 29), partiendo de la consideración de que unas y otras son lo mismo.

(...)

La finalidad o funcionalidad de tales limitaciones a la propiedad no es otra que la de proteger o preservar el dominio público marítimo-terrestre (preservar, proteger su configuración natural o física y los usos en él permitidos), y tal función sólo tiene sentido respecto de los terrenos que no son del dominio público marítimo-terrestre, pero son contiguos o colindantes a éste. Es precisamente la contigüidad o colindancia de los repetidos terrenos con el dominio público marítimo-terrestre lo que justifica que la preservación o protección de éste exija el establecimiento de limitaciones –prohibiciones– en los terrenos colindantes con aquél, abstracción hecha de cuál sea la titularidad dominical de los terrenos colindantes."

Y se concluyó en dicho informe, en lo que aquí interesa, que *"En concreto, las limitaciones de la propiedad contenidas en el Título II de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas no son aplicables a los espacios de tierra de la zona de servicio del puerto afectos a los usos y actividades portuarias y sólo operarán sobre los terrenos colindantes con el dominio público portuario cuando éste conserve las características naturales del dominio público marítimo-terrestre",* lo que implica el sometimiento de determinados bienes demaniales estatales (los integrantes del dominio público portuario), a las servidumbres y limitaciones de la propiedad de la legislación de costas (en aras de la protección de otro demanio estatal, el marítimo-terrestre).

- En materia de puertos, el artículo 137 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante aprobado por Real Decreto-legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, permite expresamente la imposición de servidumbres para garantizar el correcto funcionamiento del servicio de señalización marítima.

- La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, regula la zona de dominio público y las servidumbres administrativas de zona de servidumbre, zona de afección y zona límite de la edificación (artículos 29, 31, 32 y 33, respectivamente). Además, el artículo 29.4 de la Ley de Carreteras admite excepcionalmente ocupaciones externas

sobre el propio dominio público viario: *"Sólo podrán realizarse obras, instalaciones u otros usos en la zona de dominio público cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija, por encontrarse así establecido por una disposición legal o, en general, cuando se justifique debidamente que no existe otra alternativa técnica o económicamente viable, o con motivo de la construcción o reposición de accesos o conexiones autorizados".*

- En materia de dominio público radioeléctrico, la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, además de regular limitaciones y servidumbres administrativas sobre bienes de propiedad privada (artículo 44), en su artículo 45, y bajo la rúbrica *"Derecho de ocupación del dominio público",* consagra el derecho de los operadores "*a la ocupación del dominio público necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate".*

- El título IX de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico –desarrollado por el Capítulo V del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica– establece el régimen de autorizaciones, expropiación y servidumbres necesarias para las instalaciones de transporte, distribución y producción de energía eléctrica, regulando la declaración de utilidad pública y sus efectos, así como las servidumbres administrativas de paso. Su artículo 56 regula los efectos de la declaración de utilidad pública, que llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, y *"supondrá el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública"*.

- En el ámbito de la navegación aérea, el artículo 51 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, regula las servidumbres aeronáuticas, en cuya virtud *"Los terrenos, construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la navegación* (sin distinción) *estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación".* Y los artículos 18 y 21.1 del Real Decreto 369/2023, de 16 de mayo, regulan las servidumbres aeronáuticas de protección de la navegación aérea (servidumbres de aeródromo, servidumbres de instalaciones radioeléctricas aeronáuticas y servidumbres de limitación de actividades).

- En fin, el artículo 14 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, admite ocupaciones temporales sobre ese demanio por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por razones de interés particular.

Cabe añadir que este Centro Directivo, en su informe de 19 de marzo de 2007 (Ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 8/07), ya admitió, como no puede ser de otro modo, la sujeción de los bienes de dominio público a este tipo de servidumbres administrativas:

"Este Centro Directivo comparte el criterio de la Abogacía del Estado consultante, con arreglo al cual la CHN debe limitar su decisión a la concreción de los términos en los que, de acuerdo con el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros y con la

normativa aplicable, se ha de autorizar la ocupación del dominio público hidráulico y los vertidos asociados a la ampliación de la subestación eléctrica. Y ello por cuanto que, de acuerdo con la normativa aplicable, la declaración de utilidad pública lleva implícita la autorización para el establecimiento de la instalación eléctrica sobre los terrenos de dominio público afectados.

Efectivamente, los artículos 52 a 54 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE), regulan el procedimiento y los efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica. La competencia para efectuar tal declaración –que, con indicación de los bienes o derechos que se considere necesario expropiar, ha de instar la empresa interesada, y que exige un previo trámite de información pública y la emisión de informe por los organismos afectados– corresponde, en el ámbito de la Administración General del Estado, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, salvo que se formule oposición por organismos u otras entidades de derecho público, en cuyo caso la competencia se atribuye al Consejo de Ministros.

Pues bien, el artículo 54 de la LSE dispone lo siguiente:

'1. La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

2. Igualmente, llevará implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios de comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública'.

En el mismo sentido se expresa el artículo 149 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, a cuyo tenor:

'1. La declaración de utilidad pública llevará implícita la necesidad de ocupación de los bienes o derechos o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación, adquiriendo la empresa solicitante la condición de beneficiario en el expediente expropiatorio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1. de la Ley de Expropiación Forzosa.

2. Igualmente, llevará implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública.

(...)'.

Dado que, según los preceptos transcritos, la declaración de utilidad pública lleva implícita la autorización para el establecimiento o paso de instalaciones eléctricas incluso sobre terrenos de dominio público (como sería el caso, al estar previsto el emplazamiento de la nueva subestación eléctrica en la zona de policía de la margen izquierda de arroyo Saguales), ha de entenderse que el Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de julio de 2006, por el que se declaró en concreto la utilidad pública y se aprobó el proyecto de ejecución de la ampliación de la subestación de Penagos, conlleva la autorización para el establecimiento de la nueva instalación eléctrica sobre los terrenos

afectados. Así las cosas, la actuación de la CHN ha de circunscribirse al establecimiento del condicionado concreto al que se han de someter las autorizaciones de ocupación de dominio público y de vertidos necesarias para la construcción de la referida ampliación, de acuerdo con el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros y con la normativa aplicable".

En definitiva, la normativa sectorial contempla y ampara el establecimiento de limitaciones del dominio y de servidumbres administrativas sobre bienes demaniales para permitir el legítimo ejercicio de competencias atribuidas a Administraciones Públicas distintas de las que ostenten la titularidad del dominio público, y en aras de razones de interés general, en beneficio de la colectividad social (en este caso, el establecimiento y conservación de canalizaciones de distribución de gas natural).

En consideración a lo expuesto, procede concluir que el artículo 102 y el Título V de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos, y el artículo 69.4 y el Capítulo V del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, amparan, por razones de interés general y en beneficio de la colectividad, el establecimiento de limitaciones –*"servidumbres administrativas"*– sobre bienes de dominio público.

- V -

La segunda de las cuestiones sobre las que se solicita informe se refiere a la necesidad, por parte de la Administración titular del dominio público afectado por el gasoducto, de solicitar algún tipo de condicionado o autorización antes de llevar a cabo actuaciones que puedan poner en riesgo la seguridad de la instalación de gas.

Como ya se ha indicado, el artículo 107.4.b) 1.º ii) de la Ley 34/1998, al regular las servidumbres y autorizaciones de paso, consagra la *"Prohibición de realizar cualquier tipo de obras, construcción, edificación, o de efectuar acto alguno que pudiera dañar o perturbar el buen funcionamiento de las instalaciones, a una distancia inferior a diez metros (10 m) del eje del trazado, a uno y otro lado del mismo. Esta distancia podrá reducirse siempre que se solicite expresamente y se cumplan las condiciones que, en cada caso, fije el órgano competente de la Administración Pública".*

De forma más general, y como acertadamente se indica en el borrador de informe que se eleva a consulta, resulta aplicable en este punto el artículo 69.4 del ya citado Real Decreto 1434/2002, a cuyo tenor:

"4. La realización de construcciones o cualquier tipo de obras por terceros, que afecten a la zona de servidumbre de las conducciones de transporte de gas, así como de cruzamientos de instalaciones de otros servicios con dichas conducciones de gas, o cualquier otra afección a la zona de servidumbre de las mismas, deberán ser solicitadas a las citadas Direcciones de las áreas o, en su caso, dependencias de Industria y Energía que, previo informe requerido a la empresa titular de las canalizaciones de gas, resolverán en relación con el otorgamiento de los correspondientes permisos".

Se trata de una medida de control preventivo basada en obvias razones de seguridad, que se impone respecto de construcciones u obras que pretendan realizar *"terceros"* sin distinción, expresión en la que tienen cabida las Administraciones Públicas titulares del demanio afectado por la canalización subterránea de gas, que son quienes podrán realizar o contratar la realización de tales obras o construcciones.

En el informe de este Centro Directivo de 10 de mayo de 2023 (Ref. AEH Patrimonio 38/23, R- 465/2023), con cita del anterior informe de 24 de mayo de 2011 (Ref. A.G. Entes Públicos 40/11, R- 161/2011) se indicó que las facultades dominicales no se extienden verticalmente de forma ilimitada, sino que alcanzan, en el subsuelo, hasta donde llegue el interés de propietario:

"B) En segundo lugar, no puede desconocerse que, no obstante dar a entender el tenor literal del inciso inicial del artículo 350 del Código Civil que al propietario le corresponde un derecho ilimitado sobre el subsuelo, la doctrina mayoritaria y más autorizada entiende que el derecho de propiedad no se extiende por el subsuelo (así como tampoco por el vuelo) más que hasta allí donde llegue el interés del propietario, y ello con fundamento en las legislaciones extranjeras; cabe citar, en este sentido, los siguientes textos legales: parágrafo 905 del Código Civil alemán (El derecho del propietario de un predio se extenderá a todo lo que exista sobre la superficie y el subsuelo. No podrá oponerse, sin embargo, a aquello que se haga a tal altura o a tal profundidad que no tenga interés alguno en impedirlo); artículo 840 del Código Civil italiano de 1942 (El propietario del suelo no puede oponerse a la actividad de los terceros que se desarrolle a tal profundidad en el subsuelo o a tal altura en el espacio aéreo que no tenga interés en excluirlo); artículo 667 del Código Civil suizo (La propiedad del suelo comprende lo de encima y lo de abajo en toda la altura y profundidad útiles a su ejercicio) y artículo 1344 del Código Civil portugués que se pronuncia en idéntico sentido.

Siendo imperante el criterio doctrinal de que el derecho de propiedad se extiende, en altura y profundidad, hasta donde llegue el interés del propietario del terreno, (...)."

Si esto es así con carácter general, con mayor motivo la Administración Territorial titular del demanio afectado por el gasoducto, aun siendo propietaria del terreno por el que la canalización discurre, estará sujeta (para la realización de obras o construcciones) a las autorizaciones que, por motivos de seguridad, impone la normativa sectorial aplicable (el artículo 69.4 del Real Decreto 1434/2002).

En consideración a lo expuesto, la Abogacía General del Estado confirma el borrador de informe que se eleva a consulta y, en su virtud, formula las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- El artículo 102 y el Título V de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos, y el artículo 69.4 y Capítulo V del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, amparan, por razones de interés general y en beneficio de la colectividad, el establecimiento de servidumbres administrativas sobre bienes de dominio público.

Segunda.- La Administración pública titular del dominio público afectado por el gasoducto está sujeta a la obligación de solicitar algún tipo de condicionado o autorización antes de llevar a cabo actuaciones que puedan poner en riesgo la seguridad de la instalación de gas, en los términos previstos en el artículo 69.4 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre.

15.24 INMUEBLES VACANTES. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Resumen: Consulta sobre una cuestión suscitada con ocasión del examen de un expediente de investigación patrimonial tramitado por la Delegación de Economía y Hacienda en Pontevedra y que se refiere al artículo 59 bis.1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (sentencias n.º 40/2018, de 26 de abril y n.º 41/2018, de 26 de abril), en virtud del artículo 59.1. bis de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia los inmuebles vacantes situados en su territorio, y esta atribución operará desde que, a partir de la entrada en vigor de dicha norma, se produzca el presupuesto de hecho determinante del título adquisitivo autonómico.

Examinado, al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 3/2010, de 17 de mayo, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, su proyecto de informe sobre una cuestión suscitada con ocasión del examen de un expediente de investigación patrimonial tramitado por la Delegación de Economía y Hacienda en Pontevedra y que se refiere al artículo 59 bis.1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, la Abogacía General del Estado emite informe en los siguientes términos:

- I -

Con ocasión del expediente de investigación patrimonial sobre una finca del Plan Parcial de San Paio de Navia, situada en Rúa San Paio, Suelo 36212, del término municipal Vigo (Pontevedra) –finca urbana de 51 m² y referencia catastral 0036101NG2703N0001AK–, remitido a la Abogacía del Estado en Pontevedra por la Delegación de Economía y Hacienda en Pontevedra al amparo de lo dispuesto en el artículo 57.3 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RGLPAP), el Abogado del Estado en Pontevedra se plantea lo que denomina unas "cuestiones preliminares", motivadas por lo establecido en el art. 59 bis.1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia (Ley 5/2011, de 30 de septiembre).

Expone el proyecto de informe que se eleva a consulta la cuestión planteada en los siguientes términos:

"Al declarar la actual legislación autonómica gallega como propietaria a la Comunidad Autónoma, y no a la Administración General del Estado, de los inmuebles carentes de dueño, se plantean dos dudas legales.

La primera concierne a la constitucionalidad de una norma evidentemente contraria al art. 17 de la referida Ley 33/2003, cuya Disposición Final Segunda, apartado 2, ('Títulos competenciales') declara a tal precepto de aplicación general en todo el Estado al amparo del art. 149.1. 8ª de la Constitución (competencia estatal sobre legislación civil), pero 'sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales'. En consecuencia, aunque esa norma no se declara básica (apartado 5 de dicha Disposición), su constitucionalidad depende de que pueda juzgarse parte del derecho civil foral o especial de Galicia, pues, en caso contrario, conculcaría el art. 149.1. 8ª de la Constitución.

IV.- La segunda duda concierne a la aplicación en el tiempo del art. 59 bis. 1 de la Ley 5/2011, pues, a falta de previsión alguna en las normas transitorias de la Ley autonómica 11/2021, podría entenderse que la propiedad de la Comunidad Autónoma se extiende a:

a) Todos los inmuebles vacantes sitos en Galicia.

b) Sólo a aquéllos cuya carencia de dueño sobrevenga tras la entrada en vigor de la norma autonómica.

c) Sólo a aquéllos cuya vacancia se constate, mediante el correspondiente procedimiento, tras la entrada en vigor de dicha norma.

En el primer caso sería innecesario el examen de cada situación y las Delegaciones de Economía y Hacienda devendrían incompetentes para tramitar cualquier expediente de investigación de inmuebles sin dueño aparente, pero en el segundo y el tercero debería establecerse cuando se ha producido o constatado dicha vacancia, pues, de ser anteriores a la entrada en vigor de tal norma autonómica, sería aún de aplicación la Ley 33/2003 y, siendo la propiedad, en su caso, del Estado, dichas Delegaciones mantendrían su competencia."

- II -

La cuestión que se suscita viene motivada por la circunstancia de que el artículo 59 bis.1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre –precepto introducido por la disposición final segunda de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia–, prescribe la adquisición por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia de los inmuebles vacantes –por haber sido abandonados por sus dueños o cuyos dueños son desconocidos– situados en su territorio, señalando que:

"1. Además de los bienes que se le atribuyen por derecho sucesorio a la Comunidad Autónoma de Galicia, pertenece a esta, a través del ministerio de la ley, la propiedad de los inmuebles situados en su territorio vacantes por haber sido abandonados por sus dueños o cuyos dueños sean desconocidos."

Dicho precepto ha sido declarado expresamente vigente por la disposición derogatoria 1.a) de la actual Ley 6/2023, de 2 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia (LPCAG) –que deroga la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, con excepción del artículo 59 bis y la disposición adicional décima–.

Plantea el Abogado del Estado consultante si la indicada atribución a la Comunidad Autónoma de Galicia de los bienes inmuebles vacantes situados en su territorio resulta contraria al orden constitucional de competencias, al entrar en directa contradicción con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), dictado al amparo de la competencia exclusiva estatal prevista en el artículo 149.1.8ª de la Constitución Española (CE), conforme al cual:

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

(...)

8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial."

Así, con el precedente de la Ley de Mostrencos de 9 de mayo de 1835 y del artículo 21 de la derogada Ley del Patrimonio del Estado (LPE), texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril (que atribuyó al Estado, como bienes patrimoniales, los inmuebles que estuvieren vacantes y sin dueño conocido), el artículo 17 de la vigente LPAP, bajo la rúbrica "*Inmuebles vacantes",* dispone que:

"1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.

2. La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley.

3. La Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.

4. Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil."

El Tribunal Constitucional, en el fundamento de derecho tercero de la sentencia n.º 58/1982, de 27 de julio, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad planteado respecto del artículo 11 de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, recordó el origen de la atribución al Estado de los bienes vacantes en los siguientes términos:

"El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III, de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22,6) 435, al referirse a 'los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona ...'. Con la

objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única del poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835 (Colección Legislativa, tomo XX, página 173). En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían, en principio, ser atribuidos a Entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución".

Así las cosas, la primera cuestión que debe examinarse es la relativa a si el artículo 59 bis.1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, excede de la competencia exclusiva que, para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio, viene atribuida a la Comunidad Autónoma de Galicia en el artículo 27 Cuatro de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil (artículo 149.1.8ª CE).

Pues bien, dicha cuestión queda resuelta por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha evolucionado considerablemente a lo largo del tiempo.

Así, en un primer momento, la citada sentencia n.º 58/1982, de 27 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 11 de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, precepto que atribuía a la Comunidad Autónoma de Cataluña el derecho a reivindicar los bienes inmuebles poseídos sin título, sitos en el territorio de Cataluña, declaró la nulidad del citado precepto al entender que la atribución de los bienes vacantes es un derecho que corresponde al Estado en su conjunto como titular de la soberanía.

En la posterior sentencia n.º 150/1998, de 2 de julio –dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto con relación a determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria– el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la norma autonómica con fundamento en la falta de competencia legislativa civil de dicha Comunidad Autónoma.

Asimismo, en la sentencia n.º 204/2004, de 18 de noviembre –resolviendo las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el artículo 29.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que atribuía al Estado los bienes abandonados por sus titulares–, el Tribunal Constitucional declaró, en relación con tal atribución legal, que es una materia propia de la legislación civil, excluyendo el encuadramiento competencial de la cuestión en los artículos 149.1.14ª y 149.1.18ª de la CE.

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 40/2018, de 26 de abril de 2018 –que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 15 (además del artículo 16) de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, que prevé la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes situados en su territorio–, declaró que la atribución de los bienes mostrencos contenida en la norma impugnada encontraba conexión directa con instituciones civiles compiladas por la Comunidad Foral de Navarra, en particular, la sucesión abintestato, determinando así la competencia del legislador autonómico para regular la atribución de bienes vacantes en su territorio. Y, en la misma línea, la sentencia n.º 41/2018, de 26 de abril de 2018 –resolviendo sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos

contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, que prevén la atribución a la Comunidad Autónoma de Aragón de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria–, declaró la existencia de una conexión directa e innegable entre el Derecho propio de Aragón relativo al régimen de la sucesión intestada con la atribución de los inmuebles vacantes resultantes de las operaciones de concentración parcelaria.

Esta evolución jurisprudencial se resume con claridad en la citada sentencia n.º 41/2018, de 26 de abril, en la que el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

"Las dos normas impugnadas reproducen de forma casi literal el artículo 205 de la Ley de reforma y desarrollo agrario de 12 de enero de 1973, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, sustituyendo las menciones al Estado por referencias a la Comunidad Autónoma de Aragón, a la que atribuye las fincas de reemplazo procedentes de procesos de concentración parcelaria sin dueño conocido o cuyo dueño no hubiese aparecido en cierto plazo. Más allá de la especialidad del supuesto contemplado en esta disposición, y del concreto origen de los bienes vacantes en ella mencionados, lo verdaderamente relevante y lo discutido en el proceso es el destino que para tales bienes prevé la norma; esto es, su incorporación al patrimonio de la Comunidad Autónoma, en contradicción con lo que dispone la norma estatal, según la cual estos bienes pertenecen al Estado.

Sentado lo anterior, y en aras de su correcto encuadramiento competencial, debe recordarse que lo aquí discutido se refiere, por tanto, a la cuestión relativa a la atribución de la propiedad de las fincas de reemplazo vacantes en procesos de concentración parcelaria. El Abogado del Estado ha considerado que, en cuanto relativa a la titularidad de bienes inmuebles vacantes, a esta cuestión le son aplicables los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.8, 149.1.14 y 149.1.18 CE. Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas entienden que las normas impugnadas se han dictado al amparo de la competencia autonómica en materia de derecho civil foral prevista en el artículo 71.2 EAAr.

Para dicha labor de encuadramiento competencial, en la que es requisito inexcusable partir del contenido y finalidad de los preceptos (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5), resulta conveniente recordar ahora la doctrina constitucional en materia de bienes inmuebles vacantes.

La primera sentencia que abordó esta cuestión fue la STC 58/1982, de 27 de julio, en la que se examinó un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra algunos preceptos de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Parlamento catalán, que regula el patrimonio de la Generalitat de Cataluña. En concreto, entre los preceptos impugnados se encontraba el artículo 11, que guardaba una clara similitud con el artículo 22 de la Ley de patrimonio del Estado, si bien sustituía las referencias a este último por menciones a la Generalitat. Este Tribunal declaró que dicho precepto implicaba la atribución a la Generalitat de los mostrencos en su territorio en contradicción con lo prescrito por los artículos 21 y 22 de la Ley del patrimonio del Estado y suponía por ello:

'Subrogar al Patrimonio de la Generalidad en el lugar del Patrimonio del Estado, y para esto, como es evidente, carece la Generalidad de toda competencia. Una cosa es que la Generalidad disponga de la competencia suficiente para legislar, dentro de los límites que ya hemos señalado, sobre su propio Patrimonio, y otra bien distinta que,

en ejercicio de esta competencia, modifique también la legislación vigente sobre el Patrimonio del Estado, determinando que para el futuro no se incorporarán a éste, sino al de la Generalidad, los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares'

El origen histórico de la regla de atribución al Estado era recordado por la misma Sentencia y fundamento jurídico:

'El derecho sobre los bienes ocupados o retenidos sin título válido es una derivación de la vieja regalía, como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10, 22, 6) al referirse a 'los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona...'. Con la objetivación del poder y la fusión de los derechos mayestáticos en la noción única de poder soberano, este derecho pasa al Estado, traslación que entre nosotros se opera de manera positiva mediante la Ley de 9 de mayo de 1835 (Colección Legislativa, tomo XX, pág. 173). En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución'.

Posteriormente se dictó la STC 150/1998, de 2 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 14/1990, de las Cortes de Castilla y León, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria, cuyo artículo 66 regulaba el destino de las fincas de reemplazo sin dueño conocido procedentes de procesos de concentración parcelaria en términos prácticamente idénticos a los de las disposiciones aquí impugnadas. En particular, tras citar la STC 58/1982, FJ 4, señalaba lo siguiente:

'Para la Comunidad Autónoma el párrafo reproducido, al señalar que 'los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central', haría posible que la Ley en tela de juicio llevara a cabo dicha atribución, teniendo en cuenta la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de concentración parcelaria, de un lado, y la necesidad de tal subrogación para la eficacia de las medidas de concentración parcelaria que pone en marcha dicha Ley. Tal razonamiento no puede ser compartido. Si bien la STC 58/82 dejó abierta la posibilidad de que los bienes vacantes pudieran ser atribuidos a 'entes distintos de la Administración Central', también se dijo en ella que 'sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar tal atribución'.

Lo dicho tiene su fundamento, como señala correctamente el Abogado del Estado, en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos. Habida cuenta de que la competencia en dicha materia corresponde al Estado, 'sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan' (art. 149.1.8 C.E.), deberá ser una Ley estatal quien realice tal atribución, pues en caso contrario la legislación de las Comunidades Autónomas que se atribuyera dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado. Por ello, procede declarar inconstitucionales el art.' 66.1.3 y 4 y, por conexión, del art. 100 b)'.

Por último, la STC 204/2004, de 18 de noviembre, resolvió dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el artículo 29.2 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido

de la Ley general presupuestaria. Esta STC 204/2004 declaró en relación con los bienes abandonados por sus titulares:

'El Estado, en cuanto bienes abandonados por sus titulares, esto es, en cuanto bienes nullius, los adquiere en este caso por atribución de la Ley, modo específico de adquirir bienes y derechos por el Estado previsto en la derogada Ley del patrimonio del Estado (art. 19 Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de bases del patrimonio del Estado) y contemplado hoy con carácter general para las Administraciones públicas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas (art. 15). De forma que esta regla atributiva, expresamente establecida por el legislador, constituye una excepción al régimen general dispuesto en el Código civil de adquirir la propiedad de los bienes muebles por ocupación (art. 610 CC). Ha de resaltarse, en este sentido, que la regla atributiva en favor del Estado que se recoge en el precepto cuestionado es la plasmación de una específica y determinada opción del legislador, quien pudo, por tanto, haber previsto otra consecuencia jurídica a la declaración de abandono por su titular de los bienes a los que se refiere el precepto.

Pues bien, ninguna objeción cabe oponer desde la óptica del derecho a la propiedad privada a la opción de legislador de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares y, por tanto, bienes nullius, pues tal atribución encuentra fundamento en su condición de gestor de los intereses generales de la comunidad que el Estado representa, al objeto de destinarlos a la satisfacción de aquellos intereses, lo que se conecta con el mandato del art. 128.1 CE de subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad.' (FJ 8).

Por consiguiente, puede afirmarse que en origen la regulación de los bienes vacantes —ya fueran muebles o inmuebles— fue la misma y surge de la necesidad de adscribirlos dominicalmente. Pero dicho lo anterior, también hay que aclarar, de conformidad con lo alegado por el Letrado de las Cortes de Aragón, que la invocación de la STC 58/1982 y el origen histórico de la regla de atribución al Estado de los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes de la Novísima Recopilación de 1785, de la Ley de mostrencos de 1835 o de la Ley de patrimonio del Estado de 1964, difícilmente puede servir, en el momento actual, como criterio de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a los efectos del encuadramiento competencial de la cuestión discutida. Ya hemos mencionado que la STC 150/1998 aborda la cuestión desde la perspectiva del Derecho civil. Perspectiva que es también la adoptada por el legislador estatal cuando entiende que el artículo 17 de la Ley 33/2003 se dicta al amparo del artículo 149.1.8 CE, sin perjuicio de lo dispuesto en los Derechos civiles forales o especiales, allí donde existan (disposición final segunda.2 de la Ley 33/2003). De hecho, lo que se plantea aquí es, si dada la predicada naturaleza civil de la norma estatal, es posible que, en Aragón, en tanto que Comunidad Autónoma con derecho civil propio, pudiera establecerse una regulación similar a la estatal en beneficio de la Comunidad Autónoma.

Lo anterior nos permite ya realizar el correcto encuadramiento competencial de la cuestión disputada. De acuerdo con ello podemos ya excluir la aplicación del 149.1.18 CE, pues las normas objeto de este proceso no se refieren al régimen de dichos bienes en su consideración de patrimoniales de una u otra Administración; esto es, no regulan nada relacionado con 'el conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las Administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes' (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4). También ha de ser excluido el encuadramiento de la cuestión en el artículo 149.1.14 CE, aludido por el Abogado del Estado en el segundo de los recursos

de inconstitucionalidad interpuestos, pues los preceptos impugnados no se refieren a estos bienes desde la perspectiva que podría ser propia de dicho título competencial. Este abarca las relaciones entre las distintas haciendas (estatal, autonómicas y locales) (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) y el sistema de ingresos públicos (tributarios o de otro tipo) (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6), lo que es ajeno a lo aquí discutido. Los preceptos impugnados no contemplan estos bienes en cuanto susceptibles de generar recursos a la hacienda autonómica mediante la obtención de ingresos a partir del patrimonio propio, sino, exclusivamente, desde la perspectiva de su atribución de la titularidad para el ejercicio de una actuación sectorial, la relativa a la concentración parcelaria.

En consecuencia, la cuestión de la naturaleza y el destino de estos bienes inmuebles vacantes es una materia propia de la legislación civil, materia competencial que es la más específica dentro de las que se plantean en el proceso. Acabamos de recordar que este Tribunal ya afirmó en la STC 150/1998, FJ 3, que la regulación de los bienes vacantes tiene naturaleza civil. Ya hemos apreciado también que ese es el criterio que expresa la Ley 33/2003 en su disposición final segunda y lo mismo hace la primera de las normas aragonesas, la Ley 5/2011, que, conforme a su exposición de motivos, afirma que su disposición adicional sexta halla amparo en las competencias autonómicas en materia de derecho civil. Y ese es, en fin, el criterio predominantemente expresado por las partes comparecidas que han centrado sus alegaciones en la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el Derecho civil.

Por tanto, el ámbito material en el que deben insertarse las disposiciones adicionales cuestionadas es el relativo al Derecho civil, por ser esta la disciplina directamente afectada.

4. Sobre esta materia, el artículo 149.1.8 CE legitima al Estado para dictar normas civiles, 'sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan', mientras que, de conformidad con el artículo 71.2 EAAr, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para dictar las reglas de 'conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes'.

Procede ahora recordar los rasgos esenciales de la delimitación de competencias en materia de Derecho civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas que cuentan con derecho civil foral o especial.

La Constitución atribuye al Estado la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral. La reserva al Estado por el mismo artículo 149.1.8, de determinadas regulaciones 'en todo caso' sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 79, citando la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1).

El artículo 149.1.8 CE, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad o supralegalidad de los

Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades Autónomas competencia para su conservación, modificación y desarrollo (STC 88/1993, FJ 1).

Ello implica que, respecto de tales derechos civiles, forales o especiales, determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo. Competencia que ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil, especial o foral, que son 'la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables' por las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149.1.8 CE (por todas, STC 133/2017, de 16 de noviembre, FJ 4).

Por tanto, (STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 3), las Comunidades Autónomas con Derecho civil foral o especial no ostentan competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan 'en todo caso' al Estado por el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE. Podrán regular estas materias que no están siempre reservadas al Estado, incluso innovando el Derecho civil existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero será imprescindible que esa regulación innovadora presente una conexión con dicho derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la ratio de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del artículo 149.1.8 CE.

5. Todas las partes admiten que en virtud del 'desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, especiales o forales, allí donde existan' (art. 149.1.8 CE), y de la expresa previsión estatutaria (art. 71.2 EAAr), la Comunidad Autónoma aragonesa está habilitada para disciplinar instituciones civiles no preexistentes en el derecho civil aragonés, siempre, claro está, que revistan alguna conexión con él. Discrepan, no obstante, en si la regulación de la atribución de la titularidad de determinados inmuebles vacantes, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, presenta esa conexión con el Derecho civil aragonés. El debate trabado en este proceso consiste en determinar si la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia legislativa en el ámbito aquí discutido para desarrollar, en el sentido en que lo ha hecho, una institución civil preexistente en su ordenamiento. Tal controversia ha de resolverse, por tanto, mediante la aplicación de la doctrina constitucional sobre el significado de la expresión 'desarrollo' del Derecho civil foral a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, puesto que sólo así se puede determinar si, dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma aragonesa en materia de Derecho civil, está o no incluida la de regular el destino o atribución de los bienes vacantes resultantes de una operación de concentración parcelaria sitos en su territorio.

El sentido del concepto constitucional 'desarrollo' del Derecho civil propio 'debe ser identificado a partir de la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil que establece [el art. 149.1.8 CE]' (STC 88/1993, FJ 3). Sobre este extremo dicha Sentencia afirmó que 'no cabe aquí olvidar que la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución no en atención, como vimos, a una valoración general y abstracta de lo que pudieran demandar los intereses respectivos (art. 137 C.E.) de las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, sino, más bien, a fin de garantizar determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios'.

Esta vinculación de la noción de 'desarrollo' con la garantía constitucional de los 'derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios' y, más en

concreto, con el reconocimiento constitucional de 'la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales' (STC 88/1993, FJ 3), nos da la medida positiva y negativa de su alcance y extensión.

En sentido positivo, la STC 133/2017, FJ 4, citando la STC 88/1993, FJ 3, recuerda que 'permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisible identificación de tal concepto con el más restringido de 'modificación'. El 'desarrollo' de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral'.

Ahora bien, en sentido negativo, eso 'no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada ratione materiae dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar' (STC 133/2017, FJ 4, también citando la STC 88/1993, FJ 3).

En suma, las competencias autonómicas para 'desarrollar', en lo que aquí interesa, el propio Derecho civil pueden dar lugar a la actualización y crecimiento orgánico de éste y, en concreto, a la regulación de materias que, aun ausentes del texto originario de la compilación, guarden una relación de conexión suficiente con institutos ya disciplinados en aquélla o en otras normas integrantes del propio ordenamiento civil.

En el caso que nos ocupa y, a la vista de las alegaciones de las partes, de lo que se trata es de dilucidar si la regulación impugnada puede ser considerada un desarrollo de alguna de las instituciones civiles recogidas en su Compilación de Derecho civil de 1967 y en el actual Código de Derecho foral de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, o tiene conexión con ellas.

6. Hechas estas precisiones, se puede acometer el examen de los dos preceptos impugnados por razón de su ajuste al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón. Conforme a la doctrina precedente, el derecho civil especial de Aragón podría, en virtud de la noción constitucional de desarrollo, experimentar un cierto crecimiento orgánico mediante la regulación por el legislador autonómico de una institución antes no contemplada en él. No obstante, es requisito para ello que esa operación de desarrollo tenga como punto de partida una institución conexa preexistente en ese derecho civil especial.

Por tanto, ha de comprobarse si, como aducen los representantes del Gobierno y de las Cortes de Aragón, existe base suficiente en las instituciones recogidas por el código del Derecho foral de Aragón que permitan a este Tribunal comprobar que la regulación de las llamadas fincas de reemplazo sin dueño conocido efectuada en las leyes impugnadas supone una actualización de los contenidos ya existentes en el Derecho civil aragonés. Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas han defendido que, una vez encuadrada la cuestión en el ámbito del Derecho civil, tal como por otra parte hace la propia Ley 33/2003, las normas impugnadas son un desarrollo del Derecho civil propio de la Comunidad Autónoma, ya que guardan conexión suficiente con una institución preexistente. Concretamente con la sucesión intestada a favor de la

Comunidad Autónoma, actualmente recogida en los artículos 535 y 536 del Código del Derecho foral de Aragón.

Es indiscutible que la sucesión en defecto de parientes y cónyuge se encontraba recogida en el Derecho civil aragonés compilado con anterioridad a la promulgación de la Constitución. Así se incluía en la compilación de Derecho civil aragonés de 1967 al regular el régimen jurídico de los llamados 'abintestatos', o lo que es lo mismo, la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma. Esa regulación está ahora prevista en los artículos 535 y 536 del referido Código, como ya hemos mencionado.

Estos preceptos disponen la sucesión a favor de la Comunidad Autónoma señalando, el primero de ellos: '1. En defecto de las personas legalmente llamadas a la sucesión conforme a las reglas anteriores, sucede la Comunidad Autónoma. 2. Previa declaración judicial de herederos, la Diputación General de Aragón destinará los bienes heredados o el producto de su enajenación a establecimientos de asistencia social de la Comunidad, con preferencia los radicados en el municipio aragonés en donde el causante hubiera tenido su último domicilio'. Por su parte, el artículo 536 regula el denominado 'privilegio del Hospital de Nuestra Señora de Gracia', según el cual '1. En los supuestos del artículo anterior, el Hospital de Nuestra Señora de Gracia será llamado, con preferencia, a la sucesión legal de los enfermos que fallezcan en él o en establecimientos dependientes. 2. Previa declaración judicial de herederos, la Diputación General de Aragón destinará los bienes heredados o el producto de su enajenación a la mejora de las instalaciones y condiciones de asistencia del Hospital'.

Para que las dos disposiciones objeto de este proceso fueran conformes con el orden competencial sería necesaria la existencia de una conexión de la que derive una innegable relación entre el Derecho propio de Aragón relativo al régimen de la sucesión intestada que se acaba de transcribir con la atribución de los inmuebles vacantes resultantes de las operaciones de concentración parcelaria. Dicha conexión legitimaría constitucionalmente la regulación impugnada, atendiendo a la doctrina formulada por este Tribunal respecto a la interpretación del artículo 149.1.8 CE en relación con el desarrollo de los Derechos civiles forales.

7. Pues bien, es posible apreciar que esa conexión existe, lo que permite excluir la vulneración competencial denunciada.

La STC 40/2018, de 26 de abril, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente de Gobierno contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra, concluyendo que el mencionado artículo 15, con un contenido materialmente similar al de las disposiciones aquí impugnadas en cuanto que atribuye a la Comunidad Foral la titularidad de los inmuebles situados en Navarra que careciesen de dueño, guarda una conexión suficiente con instituciones reguladas en la compilación del Derecho civil foral, en particular la sucesión abintestato.

Las razones expuestas en la mencionada STC 40/2018, FJ 7, son en todo aplicables al presente caso. Por tanto, es forzoso concluir en la concurrencia de esa conexión suficiente entre la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma, prevista en los artículos 535 y 536 del código del Derecho foral de Aragón, con la atribución a la Comunidad Autónoma de la titularidad de los inmuebles o fincas de reemplazo a la que se refieren los preceptos que han sido aquí impugnados."

En estas últimas sentencias (sentencia n.º 40/2018, de 26 de abril y n.º 41/2018, de 26 de abril, y sin perjuicio de la existencia de un voto particular en la sentencia

n.º 41/2018), el Tribunal Constitucional estableció como criterio para determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas la necesaria existencia de una conexión directa e inmediata entre el correspondiente Derecho civil foral o especial y la adquisición por ley de bienes vacantes en los territorios de las respectivas Comunidades Autónomas, conexión que, a juicio del Tribunal Constitucional, ampara la competencia del legislador autonómico para legislar en materia de atribución de la titularidad de los bienes vacantes.

Expuesta la doctrina jurisprudencial en la materia, si el Tribunal Constitucional ha admitido la constitucionalidad de las normas impugnadas a las que anteriormente nos hemos referido –que prevén la atribución a la respectiva Comunidad Autónoma de los inmuebles vacantes situados en su territorio–, no cabe apreciar diferencia entre tales supuestos enjuiciados por el Tribunal Constitucional y el que ahora se analiza, puesto que la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, atribuye expresamente en el artículo 27. Cuatro a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia exclusiva en materia de *"Conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del Derecho civil gallego"* y, al amparo de dicha competencia exclusiva, los artículos 267 a 268 de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia, regulan expresamente la sucesión intestada, señalando el artículo 267 de dicha norma, que: *"Si no existieran personas que tengan derecho a heredar de acuerdo con lo establecido en la presente ley y lo dispuesto en las secciones 1.ª, 2.ª y 3.ª del capítulo IV del título III del Código civil, heredará la Comunidad Autónoma de Galicia."*

En suma, a la vista de la jurisprudencia constitucional de que se ha hecho mención, ha de entenderse que la circunstancia de que el artículo 59 bis. 1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, atribuya a la Comunidad Autónoma de Galicia los bienes inmuebles vacantes situados en su territorio no infringe el orden constitucional de distribución de competencias, puesto que dicha norma guarda conexión suficiente con una institución preexistente, esto es, la sucesión instada a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia –actualmente regulada en los artículo 267 a 268 de la Ley 2/2006, de 14 de junio–, de forma que, siguiendo el criterio sentado por el Tribunal Constitucional en las sentencias n.º 40/2018 y n.º 41/2018, de 26 de abril, tal conexión legitima constitucionalmente dicha atribución competencial, por lo que no se aprecia tacha de inconstitucionalidad alguna.

- III -

Alcanzada la anterior conclusión, la consulta plantea dudas sobre la aplicación en el tiempo del art. 59 bis. 1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre y, en concreto, si se aplica a:

"a) Todos los inmuebles vacantes sitos en Galicia.

b) Sólo a aquéllos cuya carencia de dueño sobrevenga tras la entrada en vigor de la norma autonómica.

c) Sólo a aquéllos cuya vacancia se constate, mediante el correspondiente procedimiento, tras la entrada en vigor de dicha norma."

Pues bien, la respuesta al interrogante planteado se encuentra en la citada sentencia n.º 40/2018, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional, al señalar que:

"4. Por último, antes de entrar a analizar la competencia que asiste a la Comunidad Foral de Navarra para regular los bienes vacantes, no está de más poner de manifiesto una cuestión que, por obvia, no resulta por ello menos trascendente. Cuando el artículo 15 de la Ley Foral 14/2007 regula los bienes inmuebles vacantes, los define como los 'situados en su territorio que carecieren de dueño'. Como quiera que el presupuesto de aplicación del que parte esta norma es que los inmuebles estén vacantes, ocurre que los que en su día carecían de dueño ya serían de propiedad del Estado por ministerio de la ley, tal y como lo han establecido las sucesivas normas estatales, y ello con independencia de que el Estado haya realizado o no la correspondiente declaración. Si bien es verdad que la cuestión relativa al momento en que el Estado habría adquirido la propiedad planteó algunas discusiones doctrinales durante la vigencia de los artículos 21 y 22 LPE, la regulación del artículo 22 de la Ley 33/2003 no deja ya lugar a dudas, pues 'la adquisición de estos bienes [bienes inmuebles vacantes] se produce por ministerio de la ley sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración del Estado'. En otras palabras, sólo estarán incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 15 de la ley impugnada, los inmuebles que queden vacantes con posterioridad a su entrada en vigor, lo que afectará a los escasos supuestos en que el propietario renuncie a la propiedad, o se creen ex novo siempre que su propiedad no corresponda al Estado en aplicación de otro título más específico (así, por ejemplo, la definición de los bienes del demanio natural)."

En efecto, tal y como ha señalado este Centro Directivo al analizar la atribución de la propiedad de los bienes inmuebles vacantes a la Administración General del Estado, la misma se produce "*ipso iure",* de forma inmediata y automática, desde el momento en el que se produce el supuesto de hecho establecido en la norma legal, esto es, la vacancia del inmueble, sin perjuicio de la facultad de archivo del expediente administrativo de investigación en aquellos casos en que la prueba de la vacancia presenta dificultades insalvables.

En el informe de fecha 9 de febrero de 2004 (Ref.: A.H. Patrimonio 6/04), con cita del informe de 31 de octubre de 2000 (AEH- Patrimonio 9/00), se indicaba lo siguiente:

"Así, en el expediente de declaración de heredero abintestato el presupuesto de hecho determinante del título de adquisición es el fallecimiento del titular sin herederos y el procedimiento dirigido a constatar su existencia precisa de la oportuna resolución judicial que declare la condición de heredero (abintestato) del Estado y la manifestación, por parte de la Administración, de su voluntad de adquirir mediante la aceptación de la herencia. Por el contrario, la adquisición de bienes vacantes por el Estado que contempla el artículo 21 del Texto Articulado de la Ley del Patrimonio del Estado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril (LPE), vigente cuando se inició el expediente de investigación, y el artículo 17 de la Ley 23/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), actualmente vigente, se produce de forma automática, por ministerio de la ley, sin que sea necesaria una declaración judicial al respecto ni tampoco una manifestación de la Administración de su voluntad de adquirir.

Así lo entendió este Centro Directivo en un informe de 4 de mayo de 2000 (ref. A.H. Patrimonio 9/00) en el que se acoge el criterio de la doctrina civilista que se decanta por la tesis de la adquisición automática, indicando lo siguiente:

'El sentido literal del artículo 21 inclina más bien a la tesis de la adquisición inmediata, que no es, entonces, una adquisición voluntaria, sino una atribución legal. Tal atribución excluye la necesidad de cualquier aprehensión o contacto físico, ni otra manifestación

de voluntad del Estado de devenir dueño de la finca: es la ley la que se la comunica automáticamente en el momento de quedar el suelo sin propietario (la ley es fuente de derechos reales: cfr. art. 609) ...'.

En el mismo sentido el citado dictamen reflejaba el criterio doctrinal que extrae de la dicción literal del artículo 21 de la LPE la conclusión favorable a la adquisición automática (lo que no es óbice a la posesión por un tercero eficaz para adquirir el inmueble patrimonial del Estado por prescripción adquisitiva o usucapión). Concluía por todo ello el referido dictamen que 'la interpretación del artículo 21 de la LPE más conforme con su letra y con el espíritu y finalidad de la norma es la que sostiene la adquisición ipso iure de los inmuebles vacantes y sin dueño conocido por el Estado, sin perjuicio de la necesaria tramitación del expediente de investigación patrimonial previsto por el artículo 52 del RPE regulado en los artículos 16 a 31 del mismo (...)', añadiendo que 'la calificación de la facultad investigadora atribuida a la Administración del Estado por el artículo 9 de la LPE como facultad de ejercicio no obligatorio, sino discrecional, tampoco presupone, en opinión de este Centro, el carácter voluntario de la adquisición que regula el artículo 21 de la LPE, pues sería compatible, desde el punto de vista lógico-jurídico, el ejercicio discrecional de esta facultad del Estado de investigar, cuando no le conste la propiedad de sus bienes presuntamente patrimoniales, con la adquisición automática de los mismos por efecto de la ley. En el caso de no ejercitarse la correspondiente facultad investigadora, no se habría constatado por la Administración estatal su propiedad sobre los bienes inmuebles vacantes de que se trate, pero sin que por ello dejaran de pertenecerle por título legal tales bienes, aunque no se acordare formalmente su incorporación al Patrimonio del Estado y la consiguiente toma de posesión en vía administrativa o, en su caso, el ejercicio de la oportuna acción judicial'.

(...) la adquisición que prevé dicho precepto es una adquisición automática que opera ipso iure tan pronto como se produce el presupuesto fijado por la repetida norma legal, de forma que, como se decía en el dictamen de este Centro Directivo parcialmente transcrito, aunque la Administración del Estado no ejercitase su facultad investigadora, es decir, no tramitase el oportuno expediente de investigación patrimonial, no por ello dejarían de pertenecerle los bienes vacantes y sin dueño conocido. Este criterio, seguido como se ha dicho, por un autorizado sector de la doctrina ha quedado sancionado expresamente en el terreno del derecho positivo; así el artículo 17 de la reciente LPAP, tras disponer en su apartado 1 que 'pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño', en su apartado 2º establece lo siguiente:

'La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esa atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley'.

Es claro, a la vista del precepto que acaba de tramitarse, que la adquisición, por parte de la Administración del Estado, de los inmuebles vacantes y sin dueño conocido no se produce, tras la instrucción del oportuno expediente de investigación patrimonial, con el acuerdo de incorporación de aquéllos al Patrimonio del Estado, sino que se sitúa en un momento anterior, justamente cuando (...) se produce la situación de vacancia o ausencia de dueño conocido, aunque, se insiste, la Administración no haya ejercido su facultad de investigación."

Así las cosas, y puesto que el artículo 59 bis. 1 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, contempla la atribución de los inmuebles vacantes a la Comunidad Autónoma de Galicia *"a través del ministerio de la ley"*, con una redacción prácticamente idéntica a la que se recoge en el artículo 17 de la LPAP, la adquisición a su favor se entiende producida desde el momento en el que, tras la entrada en vigor de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia (el 22 de mayo de 2021), tiene lugar la situación de vacancia y sin dueño conocido de los inmuebles sitos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En atención a lo expuesto, la Abogacía General del Estado formula la siguiente

CONCLUSIÓN

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, y por las consideraciones expuestas en los fundamentos jurídicos del presente informe, cabe concluir que, en virtud del artículo 59.1. bis de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia los inmuebles vacantes situados en su territorio, y esta atribución operará desde que, a partir de la entrada en vigor de dicha norma, se produzca el presupuesto de hecho determinante del título adquisitivo autonómico.

16.24 DERECHO ADMINISTRATIVO: BIENES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. CESION SUJETA A CARGA Y CUMPLIMIENTO QUE IMPIDE LA RETROCESIÓN

Resumen: Bienes públicos. Cesión gratuita de bienes efectuada por las Entidades Locales al Estado. Subsistencia o no de la carga o modo que gravó esa cesión, una vez que el bien ha estado afecta a la misma durante treinta años. Retrocesión de los bienes. Posibilidad de desvincular el bien de la carga una vez cumplida la misma durante treinta años que impide la retrocesión.

Destinatario: Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección 4ª

Recurrente: Administración General del Estado-Delegación de Economía y Hacienda de Valencia

Postulación y defensa: Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo.

Sentencia recurrida: Sentencia de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1-7-2024, rec. apelación 193 / 2024.

Tipo de escrito que se presenta: Escrito de preparación de recurso de casación.

Asunto: Cesión gratuita de bienes efectuada por las Entidades Locales al Estado. Subsistencia o no de la carga o modo una vez que el bien ha estado afecta a la misma durante treinta años.

A LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

– Sección 4ª –

EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación legal y asistencia letrada que le corresponde, ante la Sala y Sección comparece y como mejor proceda en Derecho, DICE:

Que se le ha notificado sentencia de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1-7-2024, rec. apelación 193/2024, que estima los recursos de apelación interpuestos por el AYUNTAMIENTO DE VALENCIA y por la DIPUTACION DE VALENCIA contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 Valencia de 20-2-2024, que estimó el recurso interpuesto por la Administración General del Estado-Delegación de

Economía y Hacienda del Estado contra el Acuerdo de la Junta Local del Ayuntamiento de Valencia de 9-9-2022 y contra el Decreto del Presidente de la Diputación de Valencia de 8-9-2022.

Que, considerando que dicha sentencia infringe el ordenamiento jurídico y concurriendo interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, **SE PREPARA RECURSO DE CASACIÓN** frente a la misma, conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

Primero.- PLAZO, LEGITIMACIÓN Y RECURRIBILIDAD DE LA SENTENCIA QUE SE IMPUGNA.-

Este recurso se prepara y presenta dentro del plazo de 30 días contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia (25 de julio de 2024). Prepara este recurso la Abogacía del Estado en nombre y representación del Ministerio de Hacienda, parte recurrida en la instancia. Este recurso tiene por objeto una sentencia dictada en apelación por un Tribunal Superior de Justicia fundada en la infracción de normas estatales (art. 86.1 y 3 LJCA).

Segundo.- ANTECEDENTES

En el año 1951, la Diputación de Valencia y el Ayuntamiento de Valencia adoptaron sendos acuerdos de cesión de una parcela de titularidad proindivisa, respectivamente en un 40 y 60 por ciento, a favor del Ministerio de Hacienda, la cual se formalizó por escritura de fecha 18 de marzo de 1952.

En dicha escritura se transfería gratuitamente al Estado español, Ministerio de Hacienda, una parcela de 2316 metros cuadrados, denominada los solares de San Agustín, libre de cargas y gravámenes, "con destino a la construcción de un edificio que albergue las dependencias y oficinas de la Delegación de Hacienda de la provincia, con la condición de que la erección del edificio se inicie dentro del plazo de cinco años a contar de la fecha de la presente escritura, revertiendo en caso contrario el dominio de la expresada parcial a las Corporaciones donantes en la proporción en que la ceden, o sea, un sesenta por ciento al Excmo. Ayuntamiento de Valencia y un cuarenta por ciento a la Diputación provincial".

La cesión fue aceptada por el representante del Estado y el inmueble, una vez construido, se adscribió inicialmente a la Delegación de Hacienda y, posteriormente, por Orden Ministerial de 28 de febrero de 1982 a la AEAT.

El 16 de junio de 2018, el Ayuntamiento recibe comunicación del Delegado de Economía y Hacienda en la que se indica, en relación al inmueble sito en dicha parcela de la calle Guillem de Castro, número 4, de Valencia, que se ha tramitado un expediente de desafectación por el Ministerio de Hacienda, adquiriendo dicho inmueble la condición de patrimonial de la Administración General del Estado por Orden Ministerial de 4 de abril de 2018, estando tasado en 16.081.607 euros.

Consta que el edificio estaba en deficiente estado de conservación, habiendo sido desalojado en el año 2016 a consecuencia de los desprendimientos de sus techos. Según consta en la documental acompañada con la demanda, la AEAT optó por construir

un nuevo edificio en otra zona de la ciudad y la desafectación y desadscripción del inmueble que nos ocupa. En los informes sobre la desafectación del bien, se expresa la intención de poner el inmueble en el mercado.

En el año 2022, las Administraciones locales cedentes del local adoptan los siguientes acuerdos en relación con el inmueble cedido:

a) Acuerdo de la Junta Local del Ayuntamiento de Valencia de 9-9-2022, por el que se resuelve revocar el acuerdo de cesión de 5-12-1951, a favor del Ministerio de Hacienda, del 60% de un solar para la construcción de un nuevo edificio destinado a los servicios de la Delegación de Hacienda de la ciudad y

b) Decreto del Presidente de la Diputación Provincial de Valencia de 8-9-2022 por la que resuelve revocar la cesión del 40% del mismo solar a favor del Ministerio de Hacienda, acordada el 30-11-1951.

Frente a dichos acuerdos la Delegación de Economía y Hacienda interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valencia de 20-2-2024, rec. 94/2023.

La sentencia del Juzgado se fundamenta en el art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), tomando en consideración que el inmueble estuvo destinado a los servicios de la Delegación de Hacienda durante 61 años, por lo que excede del plazo de treinta años establecido en dicho precepto para entenderse cumplida la condición impuesta al tiempo de la cesión.

Frente a la sentencia del Juzgado, el Ayuntamiento y la Diputación de Valencia interpusieron recurso de apelación ante el TSJ de la Comunidad Valenciana, que estima dichos recursos en la sentencia de 1-7-2024, rec. apelación 193/2024, objeto de la presente preparación.

La sentencia del TSJ aborda la naturaleza del negocio de cesión (Fto. Tercero); examina la normativa estatal, autonómica y local relativa a las cesiones finalistas efectuadas por las Entidades Locales (Fto. Cuarto); se refiere a la donación modal y al plazo de treinta años de permanencia como límite del ejercicio del derecho de reversión (Fto. Quinto); contempla el resto de los motivos de las partes en el Fto. Sexto; y, por último, expone la decisión en el Fto. Séptimo, que reproducimos seguidamente:

SÉPTIMO.- Resolución de la controversia: decisión de la Sala. En el caso examinado, las Administraciones demandadas formalizaron una cesión gratuita de una parcela al Ministerio de Hacienda para la construcción de un edificio que albergara su sede en el año 1952, por lo que la causa *negocial o la* razón justificativa de su eficacia jurídica fue la cesión gratuita a fin de que se destinara a dicha finalidad pública.

Esta adscripción se hizo hasta que se desalojó el edificio en el año 2016, con un periodo de uso del edificio de 61 años, produciéndose la desafectación del inmueble en el año 2018 por encontrarse sin uso alguno

Esta falta de uso y posterior desafectación hace desaparecer la razón esencial de este negocio jurídico, puesto que no se aprecian razones de interés público sobrevenido para este cambio de destino, en tanto que el interés de la Administración actora es estrictamente lucrativo o económico, dejando sin efecto el destino público del inmueble, incorporándolo a su patrimonio, con la intención proceder a su venta o enajenación, sin que se alegue ninguna otra razón de interés público.

En estas condiciones, procede declarar conforme a derecho la reversión del inmueble acordada en las resoluciones administrativas impugnadas, por aplicación del art. 647

del CC y del art. 111 del REBL; aplicable al caso, en la interpretación sostenida por este tribunal, expuesta anteriormente conforme a la doctrina jurisprudencial citada, concluyendo que, en caso de cesiones gratuitas de bienes sin plazo determinado, la afectación al destino establecido por la Administración cedente por un periodo superior a treinta años no supone el cumplimiento del modo o el derecho de la cesionaria a incorporar el bien a su patrimonio.

En su caso, y en la interpretación que hemos realizado, la concurrencia de circunstancias sobrevenidas de interés público podría habilitar a la Administración cesionaria al cambio de destino una vez transcurrido dicho periodo de treinta años si se cumplieran determinadas condiciones, lo cual no sucede en este caso.

De todo ello resulta que deben estimarse los recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Valencia y la Diputación de Valencia, con desestimación de la demanda rectora del proceso, al ser conformes a derecho los actos impugnados.

Tercero.- NORMAS INFRINGIDAS:

1.- Normas infringidas

Infracción del artículo 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), en relación con los artículos 13 y 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL), en relación con el artículo 647 del Código Civil.

El artículo 21 LPAP regula las adquisiciones de bienes a título gratuito por parte de la Administración del Estado y, por lo que interesa al presente recurso, el apartado 4 de dicho precepto, dispone:

"4. Si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modo de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante 30 años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público."

En el marco de la adquisición de bienes a título gratuito por las Entidades Locales, el art. 13 RBEL establece:

Si los bienes se hubieren adquirido bajo condición o modalidad de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido al mismo y aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público.

Por su parte, el art. 111 RBEL, precepto que completa la regulación de las cesiones gratuitas de bienes efectuadas por las Entidades Locales, reza:

1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos.

2. Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes.

3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones.

Por último, dice el art. 647 del Código Civil:

"La donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso.

En este caso, los bienes donados volverán al donante, quedando nulas las enajenaciones que el donatario hubiese hecho y las hipotecas que sobre ellos hubiese impuesto, con la limitación establecida, en cuanto a terceros, por la Ley Hipotecaria."

2.- Justificación de su alegación en el proceso

Incluimos este apartado a los efectos de justificar la concurrencia del requisito exigido en el apartado b) del art. 89.2 LJCA. Pues bien, es notorio que los preceptos que consideramos infringidos fueron mencionados por las partes en sus escritos rectores y tomados en consideración por la Sala para resolver la controversia.

3.- Justificación de la infracción cometida

Brevemente, como corresponde al escrito de preparación del recurso de casación, vamos a referirnos a la infracción cometida.

Como afirma la sentencia que nos ocupa, "[en este caso, estamos ante una cesión gratuita sin plazo determinado que tiene naturaleza de donación modal, donde la controversia esencial entre las Administraciones demandante y demandadas se concreta en la posibilidad de reversión una vez transcurrido el plazo de treinta años de afectación al fin público, previsto en la normativa administrativa.]"

El TSJ de la Comunidad Valenciana considera que la interpretación que defiende, contenida en el Fto. Séptimo de la sentencia que hemos transcrito más arriba, responde a la finalidad de la carga o modo en las denominadas donaciones administrativas, al perseguir un interés público, el cual puede verse satisfecho en otro destino, siempre que se haya cumplido el periodo mínimo de afectación en las cesiones sin plazo determinado y que el cambio resulte justificado por circunstancias sobrevenidas de interés público.

Y concluye que, subsistiendo la carga o modo, y considerando que la desafectación al fin público supone el incumplimiento de la misma, resulta procedente declarar conforme a derecho la reversión del inmueble acordada en las resoluciones administrativas impugnadas, por aplicación del art. 647 del CC y del art. 111 del REBL.

Para la Sala de instancia, en esa interpretación en modo alguno podría incidir el art. 21.4 de la LPAP, incluso de ser aplicable, puesto que supedita la presunción de cumplimiento de la condición a que existan razones sobrevenidas de interés público, que aquí no se dan, ya que la Administración del Estado no pretende un cambio de destino del inmueble referido al servicio público o a un fin público, sino que el cambio obedece a un interés lucrativo o económico, materializado en la resolución de desafectación del bien adquirido a título gratuito, para proceder a su enajenación en el mercado.

En definitiva, la aplicación del art. 647 del CC viene a determinar que resulte procedente la revocación, al incumplirse la carga o modo impuesto en la cesión gratuita, sin que existan razones que lo justifiquen.

En este punto conviene reiterar que el artículo 24.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas establece:

4. Si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modo de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando

durante 30 años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público.

El precepto legal viene completado por el artículo 42.1 del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que bajo la rúbrica "Reversión de los bienes y derechos" establece:

1. Solo procederá la reversión de los bienes y derechos adquiridos gratuitamente bajo condición o modo de destino a un fin determinado cuando, no habiendo transcurrido el plazo fijado en el acuerdo, o en todo caso, el señalado en el artículo 21.4 de la Ley, se incumplieran las condiciones o el modo impuestos en el mismo.

Esta previsión, a nuestro modo de ver, cumple la finalidad de exceptuar la adscripción del fin "a perpetuidad" y supone que el transcurso de más de 30 años supone la irreversibilidad de los bienes.

Se plantea la importante cuestión de si estos plazos, en concreto el de treinta años de mantenimiento de su destino, son aplicables en todo caso, lo que daría lugar a que una vez transcurridos los bienes devendrían irreversibles, o, por el contrario, conforme a la voluntad del cedente, seguirían siempre desplegando efectos con posible reversión en cualquier momento posterior a los citados treinta años, sin límite temporal o "a perpetuidad".

Hemos de precisar que el plazo de treinta años de afectación en las cesiones gratuitas sin plazo determinado se contempla en tres preceptos distintos: (i) en el art. 21.4 de la LPAP y en el art. 13 del REBL, en forma de presunción de cumplimiento de la condición o modo; y (ii) en el art. 111 del REBL, anterior art. 97 del Reglamento de 1955, como límite para la reversión automática del bien.

Además, la escueta regulación que contiene el Código Civil (artículo 647) en la regulación de las donaciones modales deja abiertas incógnitas que se han tratado de resolver en vía judicial y que giran, fundamentalmente, en torno a posibilidad de que el modo o condición pueda tener carácter perpetuo o si necesariamente ha de tener carácter temporal.

Desde este punto de vista podemos leer en la Resolución de 2 de marzo de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Torrelavega n.º 2 a cancelar una determinada carga (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2022, páginas 38131 a 38147), lo siguiente:

5. Aclarado lo anterior, la Sala Primera del Tribunal Supremo (Sentencia número 900/2007, 20 de julio) ha declarado que: «El modo, carga o gravamen puede ser cualquier tipo de actuación o conducta, aún no evaluable económicamente (sentencia de 23 de noviembre de 2004) o puede ser un motivo, finalidad, deseo o recomendación (sentencias de 11 de diciembre de 1988 y 27 de diciembre de 1994) o, en definitiva, el cumplimiento de una obligación como determinación accesoria de la voluntad del donante (sentencia 6 de abril 1999). Y esta amplia variedad de objeto del modo, comprende también la destinación, acción y efecto de destinar, es decir, el caso de que el donante impone el destino que ha de tener la cosa donada».

No puede ignorarse el problema de las cargas modales impuestas muchos años atrás y que quizás en la actualidad sean imposibles de cumplir, o quepa considerar que ya han cumplido su cometido, cuestión que ha generado no poca litigiosidad, debiendo anticiparse que el Tribunal Supremo se ha mostrado favorable a admitir un carácter potencialmente perpetuo del modo, tanto en los pronunciamientos civiles

como en los contencioso-administrativos, aunque en este último ámbito existe también una corriente jurisprudencial que aboga por la aplicación de los criterios recogidos en los artículos 13 y 111.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que conducen, en distintos escenarios, a una duración limitada a 30 años.

Es por tanto cuestión capital en la materia la relativa al dilema sobre el carácter perpetuo o temporal del modo impuesto por el donante en una donación; esto es, si la posibilidad de revocar la donación modal por incumplimiento del modo, reconocida en el artículo 647 del Código Civil, tiene carácter perpetuo, pudiendo el donante (o, en su caso, los herederos del donante) ejercitar la acción de revocación siempre que el modo se incumpla, con independencia del tiempo transcurrido desde el establecimiento del mismo; o si, por el contrario, transcurrido un determinado plazo cumpliéndose el modo (la carga o la afección del bien al destino que estableció el donante), debe entenderse que aquél se ha cumplido y consumado y, por tanto, el donante no puede instar la revocación de la donación, aunque se «incumpla» el modo. Y sobre esto debe tenerse en cuenta que: a) el Código Civil guarda absoluto silencio sobre la cuestión; b) la doctrina no ha prestado especial atención a dicha cuestión, y c) si bien es cierto que las resoluciones judiciales no se pronuncian expresamente sobre esta cuestión, el análisis de la jurisprudencia civil permite llegar a la conclusión de que la mayoría de las sentencias dictadas por los tribunales del orden jurisdiccional civil (entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 11 de marzo de 1988 y 20 de julio de 2007, así como la sentencia de la Audiencia Provincial de Girona de 2 de febrero de 1994), acogen la tesis de que el modo impuesto por el donante en una donación puede tener carácter perpetuo.

Debe añadirse que aunque en Derecho español no existe una norma que expresamente, con carácter general, prohíba las relaciones jurídicas perpetuas, no es menos cierto que el principio de temporalidad de las relaciones obligatorias y de prohibición de vínculos perpetuos se ha inferido de algunos preceptos del Código Civil, citándose en este sentido los artículos 515, 640, 781, 785.2.º y.3.º, 787, 1583, 1705 o 1750, de lo que algún sector doctrinal deduce claramente que en el ordenamiento jurídico español existe una tendencia a excluir no sólo las relaciones obligatorias de carácter perpetuo, lo que se justificaría en la protección de la libertad individual y que afecta, por tanto, al orden público, sino también los vínculos perpetuos en tanto que desnaturalizan el derecho de propiedad al despojarlo de alguna (o algunas) de sus facultades principales: la facultad de propietario de disponer del bien y, en su caso, la facultad del propietario de decidir el destino del bien; vínculos que, desde el punto de vista económico, perjudican el comercio, la libertad de las transacciones y dificultan, de un modo especial, cuando se trata de inmuebles, la conservación y mejora de los mismos.

De acuerdo con lo expuesto se trata de determinar si en caso de cesiones gratuitas de bienes sin plazo determinado, la afectación al destino establecido por la Administración cedente por un periodo superior a treinta años supone el cumplimiento del modo o extingue el derecho de esa Administración a incorporar el bien a su patrimonio o, por el contrario, si la concurrencia de circunstancias sobrevenidas de interés público con posterioridad podría habilitar a la Administración cesionaria al cambio de destino una vez transcurrido dicho periodo de treinta años si se cumplieran determinadas condiciones cuyo alcance sería necesario concretar, posibilidad esta última que no ha sido considerada en el caso de autos.

Cuarto.- JUICIO DE RELEVANCIA

La infracción de los artículos denunciados ha sido relevante y determinante del fallo, porque la razón de decidir de la Sala de instancia se asienta sobre una interpretación restrictiva del art. 21.4 LPAP en relación con los artículos 13 y 111 RBRL y 647 CC, distinta de la que aquí se propone.

De manera que si el TSJ hubiera seguido la interpretación que propugnamos, la pretensión sostenida por la Administración General del Estado habría sido estimada.

Quinto.- LAS NORMAS INFRINGIDAS FORMAN PARTE DEL DERECHO ESTATAL.

Todas las normas invocadas son normas de derecho estatal pues ese carácter se predica tanto de las incorporadas a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, como de las que forman parte del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, dictado este último en ejecución de la Ley de Bases de Régimen Local.

Sexto.- INTERÉS CASACIONAL OBJETIVO PARA LA FORMACIÓN DE JURISPRUDENCIA: SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 88.2 LJCA Y CONVENIENICA DE QUE EL TRIBUNAL SUPREMO FIJE JURISPRUDENCIA:

1.- Concurre el supuesto de interés casacional objetivo del art. 88.2.a) LJCA porque la sentencia fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de derecho estatal en las que se fundamenta el fallo contradictorio con la que otros órganos jurisdiccionales han establecido.

La doctrina que contiene la sentencia impugnada se opone, al menos, a la contenida en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Quinta, de 6 de noviembre de 2015, rec. 323/2013, que aplicó el artículo 111 REBL y el art. 21.4 de la LPAP a un supuesto de reversión acordado por un Ayuntamiento sobre un inmueble cedido a una sociedad estatal.

En dicha Sentencia se interpreta que, transcurridos treinta años desde de la cesión de un bien bajo condición o modo, ésta se entenderá cumplida, de tal manera que ya no pesa sobre el adquirente la obligación de mantenerlo en su destino inicial y, consecuentemente, la de proceder a su devolución en el supuesto de cambiar su destino.

A los efectos de aplicar el art. 88.2.a) LJCA hacemos constar que la sentencia de contraste fue dictada por una Sección distinta de la que ha dictado la que ahora impugnamos.

2.- Concurre el supuesto de interés casacional del artículo 88.2.b) de la Ley Jurisdiccional porque la sentencia recurrida sienta una doctrina sobre dichas normas que resulta gravemente dañosa para los intereses generales.

La sentencia recurrida sienta una doctrina gravemente dañosa para el interés general pues afecta al régimen general de las cesiones gratuitas efectuadas por las Administraciones públicas en favor del Estado.

Así, la Sección de admisión ha considerado que concurre este supuesto cuando se afecta "*al principio de legalidad y al principio de eficiencia en la asignación y utilización*

de los recursos públicos" (Auto 25-5-22 RCA 4763/2021), o también, desde el punto de vista de la aplicación de la legislación local por la "relevancia en su esclarecimiento desde la perspectiva del interés general por afectar al régimen de la Administración Local en el que existe una diversidad de ámbitos jurídicos que, sometidos a continuos cambios normativos, dificultan su conocimiento en profundidad, situación que se ve acentuada por la legislación local propia con la que cuentan cada una de las Comunidades Autónomas que aborda las características singulares de cada territorio" (Auto TS 5-11-20 RCA 1775/2020).

3.- Concurre el supuesto de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia recogido en el artículo 88.2.c) LJCA que tiene lugar cuando la doctrina fijada en la sentencia afecta "a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso."

En el presente caso, como se ha visto, la doctrina afectará a todas las cesiones gratuitas efectuadas por las Administraciones públicas en favor de la Administración General del Estado, de manera que no nos referimos a la proyección derivada del carácter general de la norma, sino a la multitud de supuestos de hecho a los que podría afectar.

En este sentido, la doctrina también podría extenderse a las cesiones gratuitas efectuadas en favor de otras Administraciones públicas distintas del Estado, en cuanto las normas de patrimonio vienen a reproducir las reglas aplicables a este último.

4.- Concurre, asimismo, el supuesto presuntivo previsto en el art. 88.3.a) LJCA, que tiene lugar cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en la que se sustente la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia.

Es cierto que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la cuestión, en sentido diferente al que propugnamos, entre otras, en las sentencias de 14-2-2006, rec. cas. 6866/2002 y 20-2-2007, rec. cas 5502/2004.

No obstante, dichas sentencias, no abordan el problema desde la perspectiva del art. 21.4 LPAP, que es el precepto sobre el que, de manera particular, se sostiene la posición de la Administración del Estado. A lo que debe añadirse el grado de confusión que todavía persiste en la interpretación de las normas afectada como puede deducirse sin dificultad de la mera lectura de la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana.

Por eso, atendiendo a la doctrina de la Sección de admisión, consideramos que, si bien la cuestión ha sido tratada por el Tribunal Supremo, surge ahora una ocasión para aclarar o matizar la doctrina.

Sexto.- CONVENIENCIA DE QUE SE PRONUNCIE EL TRIBUNAL SUPREMO:

Es conveniente que sobre la cuestión se pronuncie el Tribunal Supremo pues nos hallamos ante un problema interpretativo de carácter general que afecta al cumplimiento del modo a que se sujetan las cesiones gratuitas de bienes entre Administraciones Públicas en función del periodo de afectación y a la posible consolidación del dominio en el cesionario, contribuyendo la doctrina que pueda fijarse a facilitar y aclarar, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, el régimen jurídico del tráfico de bienes patrimoniales.

En CONCLUSIÓN, concurre **interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia** que exige que se tramite en la instancia este recurso para su elevación al Tribunal Supremo donde, por esa misma razón, debe ser admitido para su resolución mediante sentencia.

17.24 SOLICITUD DE INDEMNIZACIÓN PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR SOBRE EL IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Resumen: TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U., operadora de telefonía móvil, con fundamento en la Sentencia del Tribunal de Supremo n.º 996/2022, de 14 de julio de 2022, solicita la indemnización de más de 301 millones de euros, más los intereses de demora.

La Abogacía del Estado en este Ministerio, en contestación a la consulta elevada a instancia de la Sra. Subdirectora General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia, sobre la legalidad de la **propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de indemnización por responsabilidad del Estado legislador formulada por la mercantil TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U., con fundamento en la Sentencia del Tribunal Supremo nº 996/2022, de 14 de julio, sobre el Impuesto de Actividades Económicas aplicable a las operadoras de telefonía móvil, en relación con la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2022, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas**[1]; analizado el expediente remitido y la normativa de pertinente aplicación se emite el presente, con fundamento en las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Sobre los antecedentes de la consulta.

Con fecha 10 de julio de 2023, la representación de la mercantil TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A., presenta en sede electrónica una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador relacionada con las liquidaciones por el concepto de Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) por el epígrafe 761.2 “Servicios de telefonía móvil” devengado durante los ejercicios fiscales 2003 a 2012 (a.i.) procedentes del ejercicio de la telefonía móvil en el territorio español.

Este epígrafe 761.2 del IAE para la telefonía móvil fue creado como consecuencia de la modificación de las tarifas operada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que modificó las tarifas del impuesto creado, para los ejercicios iniciados a partir de 2003, con el epígrafe 761.2 configurado como una cuota de tarifa nacional para la actividad de la telefonía móvil que se calculaba con base a la suma de dos factores:

[1] REF.: HA/A/000556/2023 (IJ)

- Por cada 1.000 abonados o fracción, 632,11 € y
- Por cada antena, 649,16 €.

La reclamante en este epígrafe 761.2 de los ejercicios 2003 a 2012 advierte que ingresó una cuota tributaria total de **301.633.900,55 €,** que ahora reclama en concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado Legislador.

La fundamentación de la acción resarcitoria se funda a juicio de la reclamante TELEFÓNICA MÓVILES, S.A.U. en la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 996/2022, de 14 de julio dictada en el recurso de casación nº 7503/2020, cuyo FJ Quinto que subraya:

"Ha de concluirse que el artículo 13 de la Directiva autorización 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, se opone al IAE, epígrafe 761.2, en tanto posee la consideración de "canon" en los términos que (sic) establecidos en el expresado precepto, y en cuanto grava a los operadores de telefonía móvil. Debe, pues, desplazarse la normativa nacional por oponerse a la europea."

Por ende, la reclamante invoca como fundamento para su reclamación esta Sentencia del TS nº 996/2022 que considera incompatible el IAE con la Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicación electrónicas, solicitando en consecuencia en concepto de indemnización el reintegro de los ingresos efectuados por tales liquidaciones tributaria que, como hemos reseñado anteriormente ascienden a **301.633.900,55 €.**

Segunda. Sobre el aquietamiento de la reclamante a las liquidaciones tributarias en concepto de IAE y el requisito legal de aportación de Sentencia desestimatoria.

La mercantil reclamante TELEFÓNICA MÓVILES, S.A.U., formula solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, instando el resarcimiento del importe abonado en concepto de liquidación del IAE, cuota tributaria y recargos incluidos, relativo a los ejercicios fiscales 2003 a 2012, como consecuencia de las liquidaciones practicadas por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por importe de 301.633.900,55 €, **sin que conste que desde aquella fecha la entidad interesada haya hecho impugnación alguna de la referida liquidación invocando la vulneración del Derecho de la Unión Europea**, a fin de obtener el reintegro del tributo.

No concurre en la reclamación presentada los presupuestos legales para que nazca la acción por responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, prevista en el **artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.** En efecto, el referido precepto literalmente advierte que:

"3. Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurran los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) *Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley* ***declarada inconstitucional, siempre que concurran los requisitos del apartado 4****.*

b) *Cuando los daños deriven de la aplicación de una* ***norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.***

4. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.

5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, *siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:*

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares".

Con el fin de justificar el incumplimiento de dicho requisito pues admite expresamente que no reaccionó frente a las liquidaciones tributarias devengadas desde 2003 al 2012 invoca la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2022 que declara parcialmente contrario al Derecho de la Unión Europea el régimen jurídico español de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por infringir el principio de efectividad.

No obstante, como acertadamente expresa la propuesta de resolución que esta Abogacía del Estado informe, el propio Tribunal Supremo en varios pronunciamientos recientes del pasado año 2023 dictados tras la Sentencia del TJUE de 28 de junio de 2022, ha analizado la exigencia de los presupuestos legales del **artículo 32.4 y 5 de la LRJSP** y así en su Sentencia nº 251/2023, de 28 de febrero advierte que:

«*En esta sentencia del TJUE no se ponen reparos al requisito que venimos analizando -haber obtenido una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño- , pero siempre que el ejercicio de acciones judiciales contra el acto causante del daño no ocasione dificultades excesivas o suponga una exigencia irrazonable, como cuando el daño deriva de un acto u omisión del legislador contrario al Derecho de la Unión sin que exista una actuación administrativa que el particular pueda impugnar».*

En esta sentencia -y en otras posteriores, Sentencias nº 266/2023, 2 de marzo y nº 292/2023, 8 de marzo de 2023- el Tribunal Supremo pone de manifiesto, en relación con el citado requisito, **que la persona perjudicada debe dar pruebas de haber adoptado una diligencia razonable para limitar la magnitud del perjuicio,** que no puede obviarse su incumplimiento cuando el solicitante ha tenido a su disposición la posibilidad de obtener un pronunciamiento desestimatorio frente a la actuación administrativa que le ocasionó el daño y que, en definitiva, "*la actora no reaccionó frente a las autoliquidaciones del IEH cuyo importe ahora reclama por la vía de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, a pesar de tener a su alcance un procedimiento administrativo específico para ello, procedimiento de rectificación de autoliquidación y devolución de ingresos*

indebidos, que le abría la puerta para obtener la sentencia desestimatoria exigida por el art. 32.5 de la Ley 40/2015, razón por la cual no puede accederse a su reclamación" (STS nº 266/2023, de 2 de marzo).

Pues bien, en este caso, la mercantil reclamante no reaccionó frente a las liquidaciones del impuesto, -IAE- de los períodos fiscales que ahora reclama (2003 a 2012) y no instó su devolución ni las impugnó.

El aquietamiento de la entidad reclamante ante el tributo liquidado enerva su derecho a solicitar una indemnización a título de responsabilidad del Estado legislador, por incumplimiento del requisito exigido en el apartado 5 del artículo 32 de la LRJSP.

En definitiva, por tal motivo, la inactividad o el aquietamiento del perjudicado **excluye**, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada en la propia propuesta de resolución que se informa, la responsabilidad del Estado legislador por la aplicación de normas contrarias al Derecho de la Unión Europea.

Este criterio, si bien aplicable a otro supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, en concreto en materia de la obligación de los residentes fiscales en España que sean sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades de declarar sus bienes en el extranjero (modelo 720), fue confirmado por la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado en el Dictamen de fecha 13 de diciembre de 2023 (Ref.: A.G. HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA 23/23-R 1396/2023), en una de sus consideraciones jurídicas colige que:

"Es determinante, a efectos de admitir este tipo de responsabilidad patrimonial, que el perjudicado pueda demostrar que ha adoptado una diligencia razonable para evitar el perjuicio, haciendo uso de los recursos administrativos y judiciales que el ordenamiento jurídico ponía a su disposición".

En este expediente resulta **preceptiva** la consulta al Consejo de Estado por resultar la cantidad reclamada en concepto de indemnización superior a 50.000 €, en concreto, **301.633.900,55 euros, más los intereses de demora** (artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En conclusión, esta Abogacía del Estado **informa favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de indemnización por responsabilidad del Estado legislador formulada por la mercantil TELEFÓNICA MÓVILES, S.A.U., con fundamento en la Sentencia del Tribunal Supremo nº 996/2022, de 14 de julio, sobre el Impuesto de Actividades Económicas aplicable a las operadoras de telefonía móvil, en relación con la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2022, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas**, por ser en todos sus términos ajustada a Derecho.

Las consideraciones jurídicas del presente Dictamen y su conclusión han sido ratificadas por la Dirección General de lo Consultivo-Abogacía General del Estado con fecha 2 de abril del presente (Ref.: A.G. HACIENDA 3/24 (R – 561/2024). Se adjunta copia del oficio de ratificación.

Es cuanto procede informar en Derecho, no obstante Ud. decidirá.

VI. DERECHO CONSTITUCIONAL

18.24 INDICACIONES GEOGRÁFICAS DE PRODUCTOS ARTESANALES E INDUSTRIALES AUTONÓMICAS TRANSFRONTERIZAS

Resumen: Denominaciones de origen transfronterizas. Competencias que confiere el ordenamiento en materia de indicaciones protegidas, de propiedad industrial y de aspectos registrales de las mismas. Posible competencia estatal desde la perspectiva registral que se enfrenta a la doctrina constitucional y jurisprudencia, así como a la plasmación legislativa posterior que se ha dado a las mismas.

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado solicitud de informe procedente de la Subdirectora General de Coordinación Jurídica y Relaciones Internacionales de la Oficina Española de Patentes y Marcas, O.A., en relación con el criterio interpretativo resultante del informe dictado por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a instancia del Director General de Alimentación del citado Ministerio, de fecha 11 de marzo de 2024 (S.R.- 161/2024), respecto de Indicaciones Geográficas de Productos Artesanales e Industriales autonómicas transfronterizas, en concreto, sobre la posible asunción de la competencia por parte de las Comunidades Autónomas y la función que correspondería al Estado[1].

Examinada la consulta remitida, se tiene el honor de emitir el presente informe de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Tal y como detalla el oficio de consulta, se nos pregunta por la interpretación a efectos competenciales que resulta del referido informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el que, resumidamente, se indica lo siguiente (los resaltados son nuestros):

"El marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de figuras de calidad diferenciada ha sido analizado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia num. 112/1995 de 6 julio.

[1] Informe emitido el 20 de septiembre de 2024 por D. Oscar Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso, Abogado del Estado-Jefe en el Ministerio de Industria y Turismo.

En esta sentencia se especifica que los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución no mencionan las denominaciones de origen como materia, por lo tanto, ha de entenderse que juega la cláusula residual del artículo 149.3 de la Norma fundamental, con arreglo a la cual, las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución corresponden a las Comunidades Autónomas que las asuman en sus respectivos Estatutos.

(...)

En este contexto, la citada sentencia establece que el Estado puede ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas.

(...)

Dentro de este marco constitucional, la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico regula las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) e Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP) cuyo ámbito territorial se extienda a más de una comunidad autónoma, con especial atención al control oficial antes de la comercialización.

(...)

Así las cosas, la interpretación del artículo 11 de la Ley 6/2015 referente a las DOP e IGP transfronterizas debe partir de los criterios y pautas establecidos por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia num. 112/1995 de 6 julio que citamos con anterioridad, y que se sintetizan en que la competencia del Estado se circunscribe a ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, sin que este criterio admita excepción cuando se trate de DOP e IGP transfronterizas."

Por su parte, el artículo 11 de la Ley 6/2015, relativo a Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas transfronterizas, señala lo siguiente (los resaltados son nuestros):

"1. En el caso de las DOP o IGP cuyo ámbito territorial afecta al territorio nacional y, además, a otro u otros Estados miembros de la Unión Europea, la relación con la autoridad competente del otro u otros Estados miembros corresponderá a la Administración General del Estado a través del cauce correspondiente.

2. Se articularán los procedimientos de colaboración adecuados por parte de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas afectadas por una indicación geográfica transfronteriza.

3. Para la adopción de las decisiones correspondientes, la Administración General del Estado consultará a las comunidades autónomas afectadas."

Del tenor literal del precepto se extrae la competencia del Estado para relacionarse con el otro estado miembro en caso de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas (en adelante, DOP e IGP) transfronterizas para, a renglón seguido, referir la colaboración y consultas con las "comunidades autónomas" concernidas, ratificando la interpretación que ofrece el informe de la Abogacía del Estado antes transcrito, dado que si hubiese competencia del Estado en relación con una sola comunidad cuya DOP o IGP sea transfronteriza lo propio habría sido expresar "Comunidad o Comunidades Autónomas".

Ejemplo de lo anterior, desde la perspectiva autonómica, es la resolución del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del País Vasco de 13 de marzo 2024 (BO. País Vasco 31 mayo 2024, núm. 106 - LPV 2024\467), por la

que se acuerda estimar la solicitud de protección e inscripción en el registro comunitario de la Denominación de Origen Protegida de carácter transfronterizo «Euskal Sagardoa / Sidra del País Vasco / Cidre du Pays Basque / Cidre du Pays Basque-Euskal Sagarnoa».

En ella la intervención estatal no se produjo para relacionarse con Francia (antecedentes cuarto a octavo), figurando en el íter procedimental una relación triangular entre País Vasco, Comisión europea y Francia, reconociéndose no obstante la intervención estatal en la publicación en BOE de los trámites de alegaciones y decisión final, así como en la remisión de lo actuado a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a la Comisión, en cumplimiento del artículo 15.2 del Real Decreto 1335/2011.

No consta haberse objetado dicha resolución a esta Abogacía del Estado, a fecha de este informe, ni tampoco su impugnación por invasión competencial, por parte de la Administración General del Estado.

II

Cabría, no obstante lo anterior, hacerse un replanteamiento desde el punto de vista competencial, atendiendo por un lado a la función de registro de Denominaciones e Indicaciones que pretende regularse, y por otro a que el ámbito material al que se referirán estas DOP e IGP será el artesanal e industrial y no el de productos agrarios o alimenticios, lo que podría implicar un título competencial diferente del al que se refieren las DOP e IGP que actualmente regula la Ley 6/2015, y que se contemplan en su artículo 10.

En lo que afecta a funciones de registro, fueron diversos los fallos del Tribunal Constitucional relativos a la competencia legislativa estatal sobre la materia en relación con el Registro de la Propiedad Intelectual, primero (SSTC 18/1982 y especialmente la 196/1997, cuya doctrina se refleja en el carácter único de este registro, admitiéndose cierta descentralización ejecutiva en las Comunidades Autónomas, en el actual artículo 144 del Real Decreto Legislativo 1/1996, TRLPI); y en particular, por lo que se refiere a registro de la Propiedad Industrial, la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1999 delimitó en este ámbito las competencias Estado-Comunidades Autónomas, señalando, resumidamente, que debían tenerse presente que son dos los títulos competenciales a tener presentes: el del Estado, artículo 149.1.9 CE, que le atribuye la legislación, y los que atribuyen a las Comunidades Autónomas la ejecución en esta materia (no lo hacían todos en aquel entonces), matizando al respecto que "*las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son por regla general, aplicativas, llevando a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas*", así como que "*la competencia de «legislación» ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los Reglamentos ejecutivos e, incluso, a las Circulares, si tienen naturaleza normativa (STC 249/1988 (RTC 1988, 249) (RTC 1988/249], fundamento jurídico 2º). Por su parte, la competencia de 'ejecución' se extiende generalmente a todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, 'la de dictar Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa' (SSTC 18/1982 (RTC 1982, 18) , fundamento jurídico 3º; 35/1982, fundamento jurídico 2 º y 39/1982 , fundamento jurídico 8º)*". Dicha sentencia se expresa con posterioridad del siguiente modo (los resaltados son nuestros):

"... el ámbito de protección que la Ley otorga a las marcas y nombres comerciales se extiende a todo el territorio del Estado, en el que los particulares pueden ejercer los derechos que la Ley les confiere. Nos hallamos, pues, ante un fenómeno con una evidente y específica proyección que excede del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, a saber: un derecho que opera como tal en el ámbito de los ordenamientos jurídicos de las diversas Comunidades Autónomas integrantes del Estado español.

La concesión del registro de marcas y nombres comerciales resulta, pues, en virtud de esa especial proyección supracomunitaria, difícilmente fraccionable. Un hipotético fraccionamiento supondría, aun contando con mecanismos de coordinación o cooperación adecuados, una enorme dificultad para garantizar la homogeneidad requerida por la naturaleza de la materia dado que marcas (y también nombres comerciales) constituyen elementos esenciales del 'sistema de competencia no falseado' (Sentencia de 17 de octubre de 1990, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE 1991/67 (TJCE 1991, 67)) sobre el que se asienta el mercado único nacional.'

[...] En definitiva, atendido el esquema competencial fijado por la Constitución en materia de propiedad industrial, corresponde al Estado dictar la legislación, atribución ésta que ha de entenderse en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la ejecución de la normativa estatal, lo que comprende la potestad de administrar y la facultad de dictar reglamentos internos de organización de sus propios servicios".

Mas en lo que concierne a las DOP e IGP, si bien el Tribunal Constitucional pudo haber optado por configurar su registro como se hizo con el de las marcas, atendido el cierto componente de signo distintivo que estos elementos tienen, no fue esta su opción ni tampoco la del desarrollo legislativo posterior, seguramente por cómo se planteó el debate, por un lado, y por el carácter más marcado desde una perspectiva geográfica y menos mercantil que puede presentar el derecho de Indicaciones Protegidas frente al de Marcas.

Así, volviendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/95 antes señalada en el informe de la Abogacía del Estado en Agricultura, señala la misma lo siguiente en su Fundamento de Derecho Cuarto (los resaltados son nuestros):

"Según se dice acertadamente en la demanda, la facultad de fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica no puede ser confundida con la potestad general de dictar bases en materia de denominaciones de origen allí donde el Estado no posea esta competencia, si bien es claro que «el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía (artículo 149.1.13 CE), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura» (STC 186/1988, fundamento jurídico 6.º)".

Doctrina trasladable, "mutatis mutandis" a las expresiones "sector artesanal e industrial", en el que el Estado puede hacer ordenación general de su economía, siempre que no vacíe de competencias las de la Comunidad Autónoma sobre esos sectores.

Téngase además presente que el artículo 148.1 CE contempla en sus reglas 13ª y 14ª, respectivamente, como competencia de las Comunidades Autónomas, las de "El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" y de "La artesanía".

La cuestión se complica si, como es el caso, se entremezcla el derecho de marcas y la protección que se trata de brindar a productos comerciales mediante DOP e IGP, y a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 marzo 2012 (RJ 2012\4660) distingue entre las competencias que afectan a una y otra materia señalando lo siguiente (caso "DOP Penedés" – Fundamento de Derecho Cuarto, los resaltados siguen siendo nuestros):

"La no discutida competencia autonómica para aprobar las disposiciones correspondientes que disciplinen el régimen jurídico de las denominaciones de origen de los vinos no legitima cualquier medida normativa que figure en aquéllas. Si, al socaire de sus facultades, la Comunidad Autónoma introduce en sus propias normas preceptos que corresponden a competencias exclusivas del Estado, lo procedente será declarar la extralimitación competencial. Y ello aun cuando la finalidad de la norma autonómica sea -como en este caso afirma la Administración que la ha aprobado- la de proteger los intereses de los consumidores. En la distribución territorial de competencias que impone la Constitución, las referidas a materias tales como la propiedad industrial, la legislación mercantil o la competencia desleal están reservadas en exclusiva al Estado (artículo 149.1, reglas 9ª,6ª y 13ª, de la Constitución (RCL 1978, 2836)), de modo que no basta con invocar la defensa de los consumidores ni con apelar a otras competencias autonómicas cuando el objeto de la regulación impugnada -en este caso la exigencia de «marcas específicas» distintas de la concedida con carácter general en virtud de la Ley 17/2001 (RCL 2001, 3001) , de Marcas- corresponde sin ambages al ámbito de la propiedad industrial reservado al Estado.

Las competencias de la Comunidad Autónoma al aprobar los Reglamentos de las denominaciones de origen podrán amparar determinadas exigencias acordes con la legislación en materia vitivinícola. Esta última trata de asegurar, entre otros objetivos, que los vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d.) correspondan a determinados estándares mínimos de calidad, a cuyo efecto se exige que los protegidos con denominación de origen hayan sido elaborados en la región, comarca, localidad o lugar determinados con uvas procedentes de los mismos, disfruten de un elevado prestigio en el tráfico comercial en atención a su origen y cuya calidad y características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico, que incluye los factores naturales y humanos. Y tiende asimismo a proteger la reputación de los vinos protegidos por la mención de calidad inherente a la denominación de origen evitando su confusión con los no protegidos. Los medios jurídicamente admisibles para conseguir estos fines deben, repetimos, atemperarse a las competencias propias de cada poder normativo, sin que las Comunidades autónomas puedan invadir, al ejercer las suyas, los ámbitos reservados en exclusiva al Estado. Sólo al Estado corresponde decidir si una misma marca comercial con eficacia general en todo el territorio español puede amparar legítimamente vinos de una o de varias denominaciones de origen españolas, sin que esta decisión pueda ser adoptada por cada una de las Comunidades Autónomas mediante la exigencia de «marcas específicas» para aquéllos".

Esta sentencia concluyó que una normativa autonómica de denominaciones de origen no puede afectar al derecho de marcas, de competencia exclusiva estatal en su aspecto legislativo y, en consecuencia, las disposiciones reglamentarias que aprueben las Comunidades Autónomas no pueden exigir marcas específicas a fin de impedir, con carácter general, el uso de una marca «común» de vinos para designar los que correspondan a una zona protegida por la Denominación de Origen.

A partir de esta sentencia, al poder utilizarse la misma marca para vinos de diferentes denominaciones de origen, la DOP/IGP se convirtió en el verdadero identificador de los productos vitivinícolas. Y la repercusión de esta sentencia tuvo su posterior reflejo normativo en el artículo 13, puntos 5 a 7, de la antes señalada Ley 6/2015[2], que manifestaron la competencia estatal y el deslinde entre el derecho de marcas, el de DOP, y las competencias estatales cuando se trata de DOP supraautonómicas.

Ahondando más aún en el aspecto competencial, conviene señalar que en materia de DOP la competencia autonómica -allí donde sus estatutos la asuman, y en aplicación de la regla de atribución a las Comunidades Autónomas en defecto de previsión constitucional o estatutaria, art.149.3 CE- es exclusiva, mientras que la competencia del Estado en materia de Propiedad Intelectual o Industrial (149.1.9ª CE) es exclusiva en materia de legislación, pudiendo ser ejecutiva (que no exclusiva) en las Comunidades Autónomas que la asuman, y sin perjuicio de que la legislación estatal haya configurado lo supraautonómico en materia de DOP -a diferencia de la decisión adoptada para la materia de registros de propiedad industrial, y de ésta en sí- como cuestión de competencia estatal (con el matiz interpretativo señalado en la anterior consideración), y con los pertinentes mecanismos de coordinación, en cualquier caso.

En suma, el complejo esquema competencial que afecta a estas materias, aunque abarque aspectos registrales, no impide apreciar que en él se entremezclan títulos competenciales estatales y autonómicos muy diversos, sin que, a la vista de lo señalado en la consideración primera anterior, y en esta consideración segunda, quepa llegar a la conclusión de que, para los casos de DOP e IGP transfronterizas en bienes industriales y artesanales (y más teniendo en cuenta que en los de esta segunda categoría la propia CE prevé competencias exclusivas autonómicas), deba configurarse o plantearse un esquema competencial diferente respecto del previsto para las DOP e IGP agrícolas/alimentarias.

III

Como añadido a lo anterior, todo parece apuntar a que el desarrollo del Reglamento (UE) 2023/2411 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la protección de las Indicaciones Geográficas de Productos Artesanales e Industriales, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1001 y (UE) 2019/1753, va a dirigirse a la elaboración de un procedimiento nacional y europeo muy similar al que se contempla a fecha actual para las DOP e IGP agrarias/alimentarias en el Real Decreto 1335/2011, así como el esquema de protección actual que para el Estado reserva la Ley 6/2015 respecto de las DOP e IGP supraautonómicas.

Cabe, al hilo de lo anterior, señalar que dicho Real Decreto 1335/2011 contiene ya previsiones y mecanismos de coordinación (arts.8.6, 15.2, 17.2 y Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª) para Comunidades Autónomas que sean competentes por tener ellas solas las DOP e IGP, lo que se extiende a las transfronterizas en esta situación, según la interpretación precedente, por lo que resultaría ciertamente extraña una regulación diferente o, al menos, precisaría de un desarrollo argumental que salvase los obstáculos

[2] Según la Disposición Final 2ª, puntos 2 y 3, de dicha Ley, el 13.6 (elementos para evitar la confusión en consumidores) se dicta como ley básica estatal al amparo del 149.1.13ª CE, mientras que el 13.5 (prohibición de marcas) y 13.7 (inexigibilidad de marcas concretas) lo son al amparo del 149.1.9ª CE.

anteriores y, sobre todo, el distinto tratamiento competencial que se ha dado al registro de propiedad industrial, por un lado, y a las reglas de DOP e IGP, por otro.

No obstante lo anterior, e independientemente de la opción normativa que para la adaptación a derecho nacional quepa y se desee realizar respecto del referido Reglamento UE, en la que el presente informe no entra, se considera necesario hacer notar al menos dos referencias de rango legal que debieran cambiarse:

1- En primer lugar, la regulación actual de DOP e IGP gestionadas desde el Estado por ser supraautonómicas como hemos visto se contiene en la Ley 6/2015 que, sin perjuicio de poder ver alterado su contenido, podría ampliar su ámbito material a las DOP e IGP artesanales e Industriales mediante la modificación de su artículo 10, para incluirlas.

Ello de optarse por emplear esta ley existente y no hacer una nueva.

2- Convendría -de igual modo, y ya en el ámbito del derecho de marcas- añadir una letra a la Disposición Adicional 9ª de la Ley 17/2001, de Marcas, para que el (hoy) Ministerio de Industria y Turismo señale las DOP e IGP artesanales e Industriales, a modo de coordinador estatal en la materia, como lo es el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para las DOP e IGP actualmente existentes.

Es todo lo que se tiene el honor de informar, sin perjuicio de lo cual V.S. acordará lo que mejor proceda.

VII. DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

19.24 DETERMINAR EL "DIES AD QUEM" DEL DEVENGO DE INTERESES DE DEMORA CORRESPONDIENTE A LAS LIQUIDACIONES QUE SE DERIVAN DE UN ACTA SUSCRITA EN DISCONFORMIDAD. ESCRITO DE INTERPOSICIÓN RECURSO DE CASACIÓN

Resumen: Determinar el "dies ad quem" del devengo de intereses de demora correspondiente a las liquidaciones que se derivan de un acta suscrita en disconformidad. En concreto, se plantea si el acuerdo de liquidación debe exigir los intereses de demora hasta la conclusión del plazo establecido para formular alegaciones o hasta que se dicte la liquidación -dentro del plazo máximo de duración del procedimiento inspector-.

EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación y defensa que legalmente ostenta, en los autos del recurso de casación referenciado en la carátula precedente, ante la Sala y Sección comparece y, como mejor proceda en Derecho, **DICE**:

Que, por diligencia de ordenación de 28 de febrero de 2024, se le ha concedido un plazo de treinta días para presentar el **ESCRITO DE INTERPOSICIÓN** del recurso de casación anteriormente referenciado y al efecto, dentro del plazo concedido, realizo las alegaciones que siguen, en las que se razona por qué han sido infringidas las normas que como tales se identificaron en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que se deducen y los pronunciamientos que se solicitan:

1.- OBJETO DEL RECURSO

De acuerdo con el Auto de la Sala – Sección Primera – de 21 de febrero de 2024 por el que se admite el recurso de casación la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

"Determinar si el dies ad quem del devengo de intereses de demora correspondiente a las liquidaciones que se derivan de un acta suscrita en disconformidad es la fecha del acuerdo de liquidación -dictado dentro del plazo máximo de duración del procedimiento inspector-, debiendo exigirse, por tanto, intereses al obligado hasta esa fecha; o, por el contrario, atendiendo al tenor literal de la norma reglamentaria aplicable, los intereses de demora se calcularán hasta la conclusión del plazo establecido para formular alegaciones al acta extendida".

Como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación se identifican el artículo 26.3 de la LGT y el artículo 191 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

Sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

2.- SOBRE LAS INFRACCIONES EN QUE INCURRE LA SENTENCIA RECURRIDA Y LAS RAZONES DE ESTA PARTE PARA ENTENDER QUE NO ES CONFORME A DERECHO

Como ya hicimos en nuestro escrito de preparación, una mejor comprensión de las cuestiones a analizar hace conveniente referirse de forma sintética a los antecedentes de caso, que se concretan en lo que sigue:

Con fecha 5 de enero de 2011 se notificó a la entidad XXX, S.L. el inicio de un procedimiento inspector de alcance general que comprendía el IVA de los ejercicios de 2007 a 2010.

El 7 de marzo de 2012 se le notificó el acuerdo de liquidación, y el correspondiente acuerdo sancionador. La regularización practicada consistió en incrementar las bases imponibles correspondientes a la transmisión del poder de disposición de los cuatro departamentos del edificio y a los pagos anticipados por las indicadas operaciones efectuados con anterioridad a la realización del hecho imponible.

Tras la desestimación de las reclamaciones interpuestas ante el TEAR de Aragón y el TEAC, el interesado interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que resolvió por sentencia de 23 de noviembre de 2022, estimándolo parcialmente. En concreto, la Sentencia desestima las alegaciones de forma y fondo sobre la regularización y la sanción, pero estima parcialmente el recurso en relación con el cálculo de los intereses de demora. A este concreto y exclusivo aspecto, el único en el que se estima el recurso, vamos a centrar nuestro recurso de casación.

En el Fundamento de Derecho Octavo de la sentencia se dice lo siguiente:

"OCTAVO.– En cuanto a los intereses de demora, la entidad recurrente denuncia la infracción del artículo 191 del Real Decreto 1065/2007 que aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria, pues la liquidación de intereses de demora contenida en el acuerdo de liquidación, en cuanto fija el "dies ad quem" del devengo de intereses de demora en la fecha en que se dicta el acuerdo de liquidación, esto es el 27 de febrero de 2012, vulnera el citado precepto, porque habiéndose incoada el acta de disconformidad del IVA, ejercicios 2007 a 2010, el 22 de diciembre de 2011, el plazo para formular alegaciones finalizaba el 9 de enero de 2012 y por tanto sólo hasta el 9 de enero de 2012 podían ser calculados los intereses de demora.

El art. 191 del Real Decreto 1065/2007, a propósito de la liquidación de intereses de demora derivada de un procedimiento inspector distingue según se trate de actas con conformidad o sin ella y así dice que:

«En el caso de actas de disconformidad, los intereses de demora se calcularán hasta la conclusión del plazo establecido para formular alegaciones».

En este punto debemos dar la razón a la actora pues el Abogado del Estado admite que el propio Acuerdo de liquidación reconoce que las alegaciones pertinentes al acta se hicieron por el obligado tributario el 12 de enero de 2012, dato que se confirma si se acude al documento que obra en el CD de documentación, en el archivo «Documentos», como ALEGACIONES IVA 07-08-08-10. Por lo tanto, el dies ad quem para comenzar a computar el cálculo de los intereses de demora será el 12 de enero, y no el día 9. Procede entonces, eliminar los intereses de demora desde el 12 de enero hasta el 27 de febrero de 2012.

Ello no supone la nulidad de la liquidación como pretende la actora pues el pronunciamiento estimatorio se limita a la corrección de la determinación de los intereses de demora procedentes excluyendo el periodo desde el 12 de enero hasta el 27 de febrero de 2012."

La Sentencia (parte dispositiva) concluye que procede en consecuencia la estimación parcial del recurso contra el acuerdo de liquidación *"(...) acuerdo que anulamos únicamente a efectos de corregir la liquidación de intereses de demora que debe excluir del cómputo el periodo del 12 de enero al 27 de febrero de 2012, con desestimación del recurso en lo demás".*

Pues bien, dicho esto, la sentencia infringe el artículo 191.1 y 2 del Reglamento de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio y el artículo 26.3 y 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT/2003).

El recurso admitido plantea como única cuestión de interés casacional determinar el *"dies ad quem"* del devengo de intereses de demora correspondiente a las liquidaciones que se derivan de un acta suscrita en disconformidad. En concreto, se plantea si el acuerdo de liquidación debe exigir los intereses de demora hasta la conclusión del plazo establecido para formular alegaciones o hasta que se dicte la liquidación.

En relación con esta cuestión, los apartados 3 y 4 del art. 26 de la LGT/2003 disponen lo siguiente:

"3. El interés de demora se calculará sobre el importe no ingresado en plazo o sobre la cuantía de la devolución cobrada improcedentemente, y resultará exigible durante el tiempo al que se extienda el retraso del obligado, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.

4. No se exigirán intereses de demora desde el momento en que la Administración tributaria incumpla por causa imputable a la misma alguno de los plazos fijados en esta ley para resolver hasta que se dicte dicha resolución o se interponga recurso contra la resolución presunta. Entre otros supuestos, no se exigirán intereses de demora a partir del momento en que se incumplan los plazos máximos para notificar la resolución de las solicitudes de compensación, el acto de liquidación o la resolución de los recursos administrativos, siempre que, en este último caso, se haya acordado la suspensión del acto recurrido.

Lo dispuesto en este apartado no se aplicará al incumplimiento del plazo para resolver las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento del pago."

Y los apartados 1 y 2 del artículo 191 del Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e Inspección tributaria (aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio (en adelante, RGAT), en la redacción vigente en el momento de la liquidación –la redacción actual no supone ningún cambio a este respecto–, era el siguiente:

"1. La liquidación derivada del procedimiento inspector incorporará los intereses de demora hasta el día en que se dicte o se entienda dictada la liquidación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 150.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y de acuerdo con lo previsto en los apartados siguientes.

2. En el caso de actas con acuerdo los intereses de demora se calcularán hasta el día en que deba entenderse dictada la liquidación por el transcurso del plazo legalmente establecido.

En el caso de actas de conformidad, los intereses de demora se calcularán hasta el día en que deba entenderse dictada la liquidación por transcurso del plazo legalmente establecido.

En el caso de actas de disconformidad, los intereses de demora se calcularán hasta la conclusión del plazo establecido para formular alegaciones".

La Sentencia de la Audiencia Nacional, objeto de este recurso, se fundamenta exclusivamente en el artículo 191.2 del RGAT que dispone *"En el caso de actas de disconformidad, los intereses de demora se calcularán hasta la conclusión del plazo establecido para formular alegaciones".*

Ahora bien, esa norma no está regulando la liquidación de los intereses de demora en el acuerdo de liquidación, sino que indica cómo tienen que reflejarse en las propuestas de liquidación o actas los intereses de demora, habida cuenta de que en ese momento aún no se conoce el momento en el que se dictará la liquidación correspondiente.

Los intereses de demora tal y como se configuran en el artículo 26 de la LGT/2003 se exigen a los obligados tributarios como consecuencia de la realización de un pago fuera de plazo, calculándose sobre el importe no ingresado y durante el tiempo que se extienda el retraso del obligado. En este caso, el retraso del pago del obligado tributario se produce hasta el momento en que se practica la liquidación a partir de la cual el obligado puede hacer frente al pago de las cantidades debidas a la Administración. Y así se recoge en el apartado 191.1 del RGAT que deja claro que la liquidación incorporará los intereses de demora hasta el día en que se dicte o se entienda dictada la liquidación.

El apartado 2 distingue hasta cuándo se deben computar los intereses de demora en las actas (propuestas de liquidación) en función del tipo de las mismas.

Tal y como se deduce del artículo 153 de la LGT/2003 las actas contienen propuestas de liquidación y constituyen una fase previa a la liquidación, que conforme al artículo 101 de la LGT/2003 es el acto resolutorio del procedimiento de inspección. Por lo tanto, lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 191 del RGAT, relativo a la forma de liquidar intereses en las propuestas de liquidación, no excluye la aplicación del apartado 1, referente a la forma de liquidar los intereses en las liquidaciones, actos resolutorios del procedimiento y posteriores en el tiempo.

En el caso de las actas de conformidad y con acuerdo la liquidación de intereses coincidirá normalmente con la contenida en el acta. En la mayoría de los casos la liquidación no se va a generar de manera expresa sino tácita, ya que conforme a los artículos 155.5 y 156.3 de la LGT lo que se produce es una confirmación por el transcurso del tiempo de la propuesta contenida en el acta. De esa forma, en caso de actas con acuerdo y de conformidad, generalmente coincidirán los intereses resultantes calculados conforme al apartado 2 y conforme al 1 del artículo 191 del RGAT.

Sin embargo, el caso de las actas de disconformidad (la que nos ocupa) es distinto, ya que va a haber una liquidación expresa, cuya fecha se desconoce en el momento de la suscripción del acta.

Partiendo del hecho de que la cuantificación de la deuda tributaria contenida en el acta no va a ser la definitiva puesto que no se trata de una liquidación, el apartado segundo únicamente da un criterio al órgano de inspección acerca de los intereses que deben incluirse en la propuesta.

El legislador podría haber optado porque no se incluyeran intereses en dicha propuesta, sino que se calcularan en el momento en el que se dispusiera del *"dies ad*

quem" para su cómputo: la fecha de liquidación. No obstante, el legislador ha optado por incluir en la propuesta una cifra lo más aproximada posible a lo que pudiera resultar posteriormente de la liquidación. De esta manera, se le permite al obligado tributario alegar respecto de todos los elementos de cálculo de los intereses de demora salvo el "*dies ad quem*", desconocido en ese momento. Así, el interesado puede alegar en el trámite de alegaciones respecto de la base de cálculo, el tipo aplicable, los periodos de cómputo, el *dies a quo*, etc. Dentro de las dos fechas ciertas de las que podía disponer el actuario: la fecha del acta o la fecha de finalización del plazo para realizar alegaciones se optó por esta última por ser la más próxima a la fecha de liquidación y así se reflejó en el apartado 2 del artículo 191.

Con posterioridad, en la liquidación se deben calcular e incluir los intereses hasta la fecha en que se produzca ésta, de acuerdo con lo contenido en el art. 26.4 de la LGT, así como el art. 191.1 del RGAT, que regula los intereses que han de constar en la liquidación, único acto donde se fija la cuantía de la deuda tributaria que ha de ingresar el obligado.

De acuerdo con lo expuesto, el apartado 2 no excluye la aplicación del apartado 1 sino que lo complementa y regula una fase anterior en el procedimiento. No existe contradicción entre los dos apartados puesto que se está regulando el cálculo de los intereses en dos momentos temporales diferentes.

No se produce ninguna contradicción entre los apartados 1 y 2 del art. 191 RGAT, que deba resolverse a favor del apartado 2, y en contra de los arts. 26.3 de la LGT y 191.1 del RGAT. Procederá la aplicación coincidente de ambos apartados en distintos momentos temporales del procedimiento. Así, en el acta de disconformidad se adjuntará una propuesta de liquidación de intereses hasta la conclusión de plazo para formular alegaciones (apartado 2) y la posterior liquidación incorporará los intereses de demora hasta el día en que se dicte (apartado 1).

Si se entendiera que el artículo 191.2 del RGAT constituye una especialidad respecto de lo dispuesto en el apartado 1 y que, por tanto, la liquidación de intereses de demora no puede ir más allá de la terminación de plazo de alegaciones para el caso de las actas de disconformidad se producirían situaciones ajenas a toda lógica como las que se exponen a continuación.

1) Atentaría contra el principio de jerarquía normativa: Tal principio implica que la interpretación de una norma reglamentaria no puede ir en contra de la ley. Ahora bien, el art. 26.3 de la LGT/2003 establece, con carácter general, que el interés de demora "*resultará exigible durante el tiempo al que se extienda el retraso del obligado".* La única excepción establecida por la ley, en el art. 26.4, se refiere a los incumplimientos por causas imputables a la Administración tributaria de los plazos fijados por la ley para resolver. Luego, "sensu contario", si se cumplen los plazos de duración de las actuaciones inspectoras no existe excepción al devengo de los intereses.

En este sentido, conviene señalar que en los casos de las actas de disconformidad, seguidas de las correspondientes alegaciones formuladas por el interesado, en ningún caso puede cerrarse el *dies a quem* de exigencia de intereses de demora de la liquidación el día en que finaliza el plazo concedido al obligado para formular las alegaciones o el día en que estas se formulan sino el día en que se dicta el acuerdo de liquidación, dictado, eso sí dentro del plazo máximo de duración de las actuaciones inspectoras.

Resulta indudable que la Oficina Técnica de la Inspección de los Tributos competente para dictar el acto de liquidación debe disponer del plazo necesario para analizar con

detalle esas alegaciones no solo de un expediente sino de otros muchos, en su mayor parte de gran complejidad, a su cargo, y dictar el oportuno acuerdo de liquidación en el plazo máximo de duración del procedimiento, único límite – insistimos- derivado del artículo 150 LGT/2003 que existe, siendo los intereses de demora devengados hasta ese momento a cargo del obligado, una consecuencia normal y ordinaria de la regularización tributaria de su situación jurídica en el seno de un procedimiento normalizado que concluye con la emanación en plazo, tras sus alegaciones, de un acto de liquidación de una deuda tributaria que incluye los intereses de demora derivados del procedimiento inspector.

De acuerdo con el art. 26.3 de la LGT/2003 los intereses de demora dejarán de calcularse cuando deje de producirse el retraso del obligado tributario en el cumplimiento de la otra obligación. Luego, mientras que la Administración actúe dentro de los plazos procedimentales establecidos, se devengan intereses de demora y, cuando los incumpla, dejan de devengarse.

Además, el art. 8.e) LGT/2003 establece la reserva de ley para "*El establecimiento y modificación de los recargos y de la obligación de abonar intereses de demora",* siendo el período de devengo de los intereses uno de los aspectos esenciales de esta institución.

Y, conforme al art. 26.5 de la LGT/2003, en aquellos casos en los que sea anulada una liquidación, y sea necesaria la práctica de una nueva, los intereses se devengarán desde el incumplimiento del obligado tributario hasta el momento en el que se dicte una nueva, y ello con independencia del procedimiento en el que se hayan dictado las liquidaciones anuladas y con independencia de la tramitación que se ha desarrollado en el mismo. Es decir, con independencia de que, por ejemplo, se hayan suscrito actas de conformidad o de disconformidad.

2) Supondría la inaplicación de la regla del artículo 191.1 del RGAT. Si se entiende que el apartado 1 del artículo 191 del RGAT referido a las liquidaciones derivadas del procedimiento inspector contiene la regla general y el apartado 2 referido a las actas contiene una regla especial para el caso de actas con acuerdo, conformidad y disconformidad, el apartado 1 quedaría sin contenido dado que al ser las actas las propuesta regularización derivadas de un procedimiento inspector (artículo 143.2 LGT), no hay liquidación en un procedimiento inspector a la que no preceda un acta, por lo que no llegarían nunca a calcularse "intereses de demora hasta el día en que se dicte la liquidación" tal y como establece el 191.1 del RGAT.

3) Supone desconocer la naturaleza indemnizatoria de la exigencia de los intereses como prestación accesoria. De acuerdo con el art. 26 LGT/2003, el interés de demora es una prestación accesoria de evidente carácter indemnizatorio cuya finalidad es precisamente actualizar financieramente el pago que no se ha realizado en plazo. Por ello, con carácter general, los intereses de demora se devengan "ex lege" desde que se deja de pagar una obligación tributaria de carácter pecuniario hasta que finalice el retraso en el pago. Lo contrario sería desconocer la naturaleza indemnizatoria (no sancionadora) de los intereses de demora.

Luego, los intereses de demora se exigen a los obligados tributarios como consecuencia de la realización de un pago fuera de plazo, calculándose sobre el importe no ingresado y durante el tiempo que se extienda el retraso del obligado. En este caso, el retraso del pago del obligado tributario se produce hasta el momento en que se practica la liquidación a partir de la cual el obligado puede hacer frente al pago de las cantidades debidas a la Administración.

4) Supondría un tratamiento discriminatorio entre la liquidación de intereses en acta de conformidad y disconformidad: Partiendo del mismo resultado de una comprobación inspectora, en las actas de conformidad se liquidarían más intereses de demora (un mes desde el día siguiente al acta) que en las liquidaciones derivadas de actas de disconformidad (15 días desde la fecha del acta) con lo cual se estaría colocando en peor condición al contribuyente que acepta la regularización practicada por la inspección y evita conflictividad y costes a la Administración que a aquel que se muestra disconforme con dicha regularización.

5) Supondría un diferente tratamiento en los procedimientos de inspección y de gestión: De adoptarse la interpretación que propugna la Sentencia, la limitación en cuanto al cómputo de intereses sólo se aplicaría a las actas derivadas de los procedimientos de inspección, con lo que se produciría un tratamiento desigual con las liquidaciones que se emitieran por órganos de gestión o de inspección en un procedimiento ajeno al de inspección, como, por ejemplo, en un procedimiento de comprobación limitada. Al no existir un artículo específico, de acuerdo con el artículo 26 de la LGT/2003, se liquidarían intereses de demora hasta el momento de la liquidación, tanto si ha prestado conformidad como si no.

6) Conllevaría incoherencias en caso de la liquidación de intereses en actas de conformidad con liquidación expresa: En los casos de actas de conformidad en los que el órgano competente para liquidar dicta un acuerdo expreso al que se refiere el artículo 156.3 de la LGT, ello supone que dicho acuerdo debe emitirse antes de producirse la confirmación tácita por el transcurso del mes. Si se siguiera el mismo criterio utilizado por la sentencia para las actas de disconformidad (aplicación de la regla especial del apartado 2) los intereses de demora en esos casos se calcularían hasta el transcurso del mes desde el día siguiente a la fecha del acta cuando en realidad la liquidación se produciría en una fecha anterior, por lo que se estaría calculando una cantidad mayor que la exigible.

7) Supondría considerar erróneamente que el acta contiene la liquidación de los intereses de demora, cuando se trata de una mera propuesta. El art. 101 de la LGT/2003 prescribe que la liquidación tributaria es el acto resolutorio que pone fin al procedimiento y determina la deuda tributaria correspondiente, que debe incluir los intereses de demora. Pero las actas de inspección no son liquidaciones, sino meras propuestas de liquidación (art. 143.2 de la LGT/2003). Por ello, las actas constituyen una fase previa a la liquidación que no pone fin al procedimiento inspector y la cuantificación de los intereses en el acta no deja de ser una mera propuesta. Su inclusión en el acta no es para fijarlos definitivamente, sino para informar al interesado sobre la fecha de inicio del cómputo, la base de cálculo, el tipo de interés aplicado, etc. que permitan alegar al contribuyente si estima incorrectos esos datos o cálculos. Por lo tanto, lo dispuesto en el apartado 2 del art. 191 del RGAT, relativo a la forma de liquidar intereses en las propuestas de liquidación, no excluye la aplicación del apartado 1, referente a la forma de liquidar los intereses en las liquidaciones, actos resolutorios del procedimiento y posteriores en el tiempo. Ambos apartados se complementan ya que regulan fases distintas del procedimiento.

Como ya dijimos en nuestro escrito de preparación, este planteamiento ha sido asumido por la misma Audiencia Nacional (Sentencia de 4 de marzo de 2002 r.786/2018, de su Sección Segunda), incluso la misma Sección que ha dictado la sentencia recurrida -Sentencia de 7 de junio de 2012 r. 315/2011 JT 2012/579 - a la que, por cierto, no se hace mención alguna en el fallo impugnado siquiera para justificar el cambio de criterio.

Por todo ello, consideramos que la sentencia impugnada no se ajusta a derecho, debiendo estimarse el recurso y corregirse la misma con la emanación de la oportuna doctrina jurisprudencial por esa Sala.

3.- PRETENSION QUE SE DEDUCE Y PRONUNCIAMIENTO QUE SE SOLICITA

En base a todo lo expuesto, se solicita la estimación del recurso de casación con la consiguiente anulación de la sentencia estimatoria en parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Sexta – de la Audiencia Nacional, de fecha 23 de noviembre de 2022, dictada en el recurso interpuesto por XXX, S.L. contra resolución del TEAC de 18 de septiembre de 2019, por ser contraria a derecho y que, interpretando, en primer lugar correctamente los preceptos identificados en el auto de admisión, siente como doctrina que:

- *El dies ad quem del devengo de intereses de demora correspondiente a las liquidaciones que se derivan de un acta suscrita en disconformidad es la fecha del acuerdo de liquidación -dictado dentro del plazo máximo de duración del procedimiento inspector-, debiendo exigirse, por tanto, intereses al obligado hasta esa fecha.*

La estimación del recurso ha de llevar a esa Sala a la desestimación íntegra del recurso del obligado contra la resolución del TEAC y a la confirmación, por tanto, de la liquidación recurrida, que incluye la oportuna liquidación de intereses de demora.

20.24 EL PRINCIPIO DE CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA. POSIBILIDAD DE RECALIFICAR DIRECTAMENTE LAS OPERACIONES REALIZADAS -EX ARTÍCULO 13 LGT/2003. ESCRITO DE OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN

Resumen: El principio de calificación jurídica del artículo 13 de la Ley General Tributaria. Posibilidad de recalificar directamente las operaciones realizadas -ex artículo 13 LGT/2003 sin que sea necesario, por tanto, acudir a la tramitación de un procedimiento de declaración en la aplicación de la norma tributaria previsto en el artículo 15 LGT/2003. Alcance e interpretación del artículo 99.5 de la Ley del IRPF.

EL ABOGADO DEL ESTADO, en el ejercicio de la representación que por ministerio de la ley ostenta, en el recurso de casación interpuesto por XXX contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Las Palmas, - Sección Primera- de 7 de febrero de 2023 (r. 222/2022), ante la Sala comparece y como mejor proceda en derecho **DICE**:

Que, cumplimentando el traslado conferido, por medio del presente escrito vengo a formular **OPOSICIÓN** al recurso en base a las siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERA.- Planteamiento

Las cuestiones de interés casacional del presente recurso están plasmadas en el auto de admisión de 24 de enero de 2024 y se concretan en lo que sigue:

"1. Determinar si la Administración tributaria, al amparo del artículo 13 de la Ley General Tributaria, puede directamente recalificar como reducción de capital con devolución de aportaciones, a los efectos del artículo 33.3.a) de la Ley del IRPF un conjunto de operaciones consistentes en la adquisición en autocartera de determinados valores representativos del capital de una sociedad y, subsiguientemente, una reducción de capital con amortización de aquellos valores; o si, por el contrario, tal recalificación exige la previa tramitación de un procedimiento de declaración de conflicto en la aplicación de la norma tributaria previsto en el artículo 15 de la Ley General Tributaria.

2. Para el caso de respuesta afirmativa a la anterior pregunta, reforzar, completar o matizar la jurisprudencia de esta Sala, determinando si, de conformidad con el artículo

99.5 LIRPF, un contribuyente que percibe ingresos de una persona o entidad obligada a practicar la correspondiente retención y el ingreso en la Hacienda Pública puede deducirse las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas cuando no se ha acreditado la práctica de la retención o el ingreso".

Como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, se identifican los artículos 13 y 15 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el artículo 99.5 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

Este recurso guarda íntima relación (las cuestiones de interés casacional y la operación es la misma) con el recurso de casación 3532/2023, al que nos hemos opuesto ya al mismo tiempo que a este.

SEGUNDA.- ANTECEDENTES

Como hacemos en otras ocasiones, una mejor comprensión de la problemática suscitada, que nos permita dar una respuesta precisa a las cuestiones de interés casacional admitidas, hace conveniente reproducir, con el propio auto de admisión, los hechos más relevantes del recurso, que se concretan en lo que sigue:

1. El 5 de abril de 2018 se comunica a la recurrente el inicio de un procedimiento inspector, cuyo alcance era parcial, limitado a la comprobación de las operaciones efectuadas con las participaciones que ostentaba de la sociedad XXX, S.L., y referido al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), periodo 2013.

2. La recurrente había presentado declaración-liquidación por el IRPF del periodo 2013, con los datos y resultado que obran en el expediente, y de la que destaca, en lo que aquí interesa, una ganancia patrimonial por importe de 403.338,73 euros, por razón de las operaciones realizadas con las participaciones de la entidad XXX, S.L. que, tras la aplicación de los coeficientes de abatimiento recogidos en la disposición transitoria 9ª de la Ley 35/2006, del IRPF, previstos para las ganancias derivadas de elementos patrimoniales adquiridos antes de 31 de diciembre de 1994, se convierte en una ganancia reducida no exenta, imputable a 2013, de 170.025,88 euros.

3. La Inspección disiente de la calificación que efectuó la recurrente al consignar tal renta como ganancia patrimonial, entendiendo que en realidad lo que se ha producido es una reducción de capital con devolución de aportaciones a los socios, lo cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 33.3.a) de la LIRPF, determina la obtención de un rendimiento del capital mobiliario.

4. El 24 de julio de 2018 se incoó acta en disconformidad, que incluye la propuesta de liquidación, presentándose el 9 de agosto siguiente alegaciones a la propuesta, en las que se manifiesta que resulta acreditado que las operaciones realizadas tienen encaje en el concepto de ganancias patrimoniales del artículo 33.1 LIRPF, citando consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos en las que, a juicio de la recurrente, se declara que la transmisión de participaciones a la propia sociedad genera variación patrimonial a la persona física transmitente.

5. El 4 de octubre de 2018, la AEAT en Canarias dicta acuerdo de liquidación provisional, que confirma la indicada propuesta de regularización.

De todo ello se determina una deuda tributaria de 141.539,52 euros.

6. Disconforme con esa decisión, el obligado tributario recurrió ante el TEARC que, por acuerdo de 31 de marzo de 2022, desestimó la reclamación.

7. Contra la referida resolución se interpuso recurso, nº 222/2022, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, desestimado en sentencia de 7 de febrero de 2023, que razona:

«*Pues bien, el citado alegato debe ser desestimado, por cuanto, acorde con el planteamiento que se ha seguido, al dar prioridad a los aspectos objetivos del caso circunscritos a la atribución patrimonial efectuada por la sociedad a los socios como consecuencia de la generación de dicha autocartera y su ulterior amortización, no resulta atendible el aducido exceso de la Administración en sus facultades de calificación y sobre la necesidad de acudir al procedimiento de conflicto en aplicación de la norma, puesto que la calificación fiscal sostenida se realiza sin alterar la naturaleza jurídica de los negocios realizados y sin atribuir a su utilización una finalidad artificiosa con voluntad de engaño y ocultación. Lo que la Inspección ha llevado a cabo es una labor de calificación de los negocios mercantiles socios-sociedad analizados en su conjunto, no quedándose solo con el efecto aislado de la venta de las participaciones de los socios a la sociedad, sino concatenando lo anterior con la ulterior amortización de la autocartera de la mercantil, dadas las circunstancias o indicios ya analizados, trasladando tal calificación al IRPF de los socios a efectos de determinar la fuente u origen de la renta que para ellos se generó, y en consecuencia recalificando la ganancia patrimonial declarada a rendimientos de capital mobiliario, que es como en última instancia debe ser exigida la obligación tributaria».*

Por lo que respecta a la pretensión subsidiaria, caso de que las operaciones societarias realizadas determinen para el partícipe la obtención de un rendimiento del capital mobiliario, solicitaba la actora el derecho a deducir las retenciones que sobre tal rendimiento debió practicar la sociedad, con apoyo normativo en el artículo 99.5 LIRPF, la sentencia impugnada responde que

«*Dicho planteamiento obliga a este parte a analizar en qué medida tal conclusión se ajusta a la reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 443/2021, de fecha 25 de marzo de 2021, Rec. casación 8296/2019, en la que se analiza la procedencia de la deducción de las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas cuando no se ha acreditado la práctica de esa retención en un supuesto de vinculación con el retenedor. En idéntico sentido la sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo núm. 765/2021, de fecha 31 de mayo de 2021, Rec. casación 5444/2019, para el caso de ingresos a cuenta de retribuciones en especie. Como se aprecia, un contribuyente del IRPF que percibe unos ingresos de una persona o entidad que está obligada a practicar la correspondiente retención y el ingreso en la Hacienda Pública, no habiéndose acreditado la práctica de tal retención o tal ingreso, puede deducirse las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas, aunque el perceptor de la renta ostente el 50 por 100 del capital de la persona o entidad pagadora y sea administrador solidario de la misma, pero deja abierta la posibilidad de denegar tal deducción de las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas, cuando la falta de la retención o el ingreso no sea imputable exclusivamente*

a la actuación del retenedor, esto es, exista causa imputable al perceptor, siendo ello una cuestión que se debe analizar según las circunstancias del expediente en cuestión, habla de que «es una cuestión a resolver caso a caso». Adviértase como señala que la conducta del perceptor «en principio» es ajena a la falta de retención, esto es, no afirma categóricamente que siempre y en todo caso la conducta del perceptor de la renta sea ajena a dicho déficit en la práctica e ingreso de la retención. Lo que ocurre que en el caso que se examina, por el mero hecho de que el perceptor sea socio y administrador de la entidad pagadora, no implica sin más, su participación en el incumplimiento en tomo a la práctica y el ingreso de las retenciones debidas» (sic).

TERCERA.- SOBRE LAS INFRACCIONES NORMATIVAS y JURISPRUDENCIALES RELACIONADAS CON LA CALIFICACION JURÍDICA

Respecto a esta primera cuestión de interés casacional la recurrente entiende que la sentencia recurrida ha infringido los artículos 13 y 15 de la LGT/2003, en especial este último, y la doctrina de esa Sala, de la que es ejemplo final la Sentencia de 24 de julio de 2023 c. 1496/2002, sobre el principio de calificación jurídica y la entrada en juego del supuesto de conflicto en la aplicación de la norma, con la correlativa obligación de tramitar el procedimiento previsto en el artículo 159 de la LGT/2003.

En otras palabras, se trataría de precisar, para el caso concreto suscitado, si la Inspección tributaria, acudiendo al principio de calificación jurídica del artículo 13 de la LGT/2003, puede considerar como rendimientos de capital mobiliario del IRPF y no como ganancias patrimoniales, como entiende la recurrente, las operaciones realizadas con las participaciones de la entidad XXX, S.L.

De una forma más precisa, la recurrente, en su autoliquidación del IRPF 2013, declaró – como hemos visto- , una ganancia patrimonial por importe de 403.338,73 euros, por razón de las operaciones realizadas con las participaciones de la entidad XXX, S.L. que, tras la aplicación de los coeficientes de abatimiento recogidos en la disposición transitoria 9ª de la Ley 35/2006, del IRPF, previstos para las ganancias derivadas de elementos patrimoniales adquiridos antes de 31 de diciembre de 1994, se convierte en una ganancia reducida no exenta, imputable a 2013, de 170.025,88 euros.

La Inspección, por el contrario, en el seno de un procedimiento inspector, de alcance parcial, limitado a la comprobación de esas operaciones, disiente de la calificación que efectuó la recurrente al consignar tal renta como ganancia patrimonial, entendiendo que, en realidad, lo que se ha producido es una reducción de capital con devolución de aportaciones a los socios, lo cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 33.3.a) de la LIRPF, determina la obtención de un rendimiento del capital mobiliario.

Girando, en primer término, la primera cuestión de interés casacional, sobre el principio de calificación jurídica del artículo 13 de la LGT/2003, y sin perjuicio de reconocer la doctrina jurisprudencial reciente de esa Sala de la que es ejemplo último la Sentencia de 24 de julio de 2023 c.1476/2002, que sigue la estela de las Sentencias de 2 y 22 de julio de 2020 y 23 de febrero de 2023, sí queremos hacernos eco del cambio en la doctrina de esa Sala, con el nuevo recurso de casación, pues hasta ese momento, como ponen de manifiesto las Sentencias de 16 de mayo de 2011 c.4702/2008 y 23 de junio de 2011 c.2736/2009, en casos, muy similares a este, sin mayores problemas, había reconocido, en general, el juego del principio de calificación jurídica para recalificar

operaciones como la planteada, siempre claro está, como aquí vamos a acreditar, que no concurriese un supuesto de simulación o conflicto en la aplicación de la norma.

En efecto, como se deduce claramente de esos fallos y recoge la sentencia impugnada, de las condiciones en que se desarrollaron las operaciones cuestionadas podía inferirse, en aplicación de ese principio de calificación, que la adquisición de acciones o participaciones propias, adquisición realizada, como aquí, sin artificio alguno ni voluntad de engaño u ocultación entre los intervinientes, miembros todos de la misma familia, era un instrumento para una operación de reducción de capital con la finalidad de devolución de aportaciones a los socios, sin que pudiera entenderse dicha adquisición de forma independiente, lo que implicaría su tributación como ganancia patrimonial del artículo 33.1 de la LGT/2003 sino como un fase inherente a una operación de reducción de capital con devolución de aportaciones, a la que resultaría aplicable el régimen establecido en el artículo 33.3.a) LIRPF/2006 y, por ende, su tributación como rendimiento de capital mobiliario.

No obstante, esa Sala, en su reciente doctrina jurisprudencial, da un giro en su doctrina al respecto y llega a analizar la esencia de la llamada calificación jurídica del hecho, acto o negocio jurídico del citado artículo 13 de la LGT/2003, limitada, por tanto, a determinar si el hecho, acto o negocio de la realidad encaja en la hipótesis normativa que ha configurado la ley, atendiendo a su naturaleza jurídica y con independencia, como dice el precepto, de la forma y denominación que los interesados le hubieren dado. A sensu contrario, - se dice - cuando la Administración prescinde por completo del negocio jurídico realizado, en este caso, de un negocio jurídico de adquisición de participaciones sociales y lo conecta a uno posterior de amortización de acciones y reducción de capital, ya estaríamos en el ámbito del conflicto en la aplicación de la norma del artículo 15 LGT/2003.

Pues bien, aunque pudiera pensarse que lo expuesto encajaría en el caso concreto suscitado, nuestra opinión es contraria a ello pues, si bien , con carácter general, la transmisión de acciones/participaciones por parte del socio persona física genera en este una renta calificada como ganancia patrimonial (artículo 33.1 LIRPF), ya que ello, como dice el precepto, supone una alteración en la composición de su patrimonio ligado normalmente a una variación en el valor del citado patrimonio cuya determinación o cálculo en el caso de acciones o participaciones no cotizadas se realizada de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.1.b) LI-RPF, y ello, en principio con independencia de quien sea el destinatario o comprador de tales activos, cuando, como en este concreto caso, el adquirente de esos títulos, es la propia entidad emisora de los títulos que, además, procede a reducir el capital correspondiente a las acciones/participaciones que previamente adquirió al socio/partícipe, amortizando estas, aplicando directamente, al no existir artificio u ocultación alguna, el principio de calificación jurídica, entraría directamente en liza la posibilidad de que sea aplicable al caso el artículo 33.3.a) LIRPF/2006 y que, por ende, se califique la renta obtenida por la persona física como rendimiento de capital mobiliario.

En efecto, a diferencia del caso resuelto en la Sentencia de 24 de julio de 2023 c.1496/2022, invocada de adverso, en el que, la adquisición de las acciones propias por parte de la sociedad se acordó por la Junta General Extraordinaria el 28/03/2008, formalizándose, según se lee en la sentencia de instancia, en escritura de compraventa de 24/04/2008, mientras que la amortización de dichos valores se produjo el 23/07/2008, varios meses después, en el caso ahora enjuiciado de la señora XXX, el 07/02/2013 se produce una primera adquisición de participaciones por parte de la sociedad XXX, S.L.

(acuerdo de la Junta General Universal de 14/01/2013) y el 21/02/2023 una segunda adquisición, en base a un acuerdo de la Junta General Extraordinaria Universal fechado sólo seis días antes.

En este mismo 21 de febrero de 2013 se formaliza la reducción de capital con amortización de las participaciones adquiridas. Como vemos, el lapso temporal es mucho más reducido, llegando a realizarse en un mismo día el acuerdo de adquisición del segundo paquete de participaciones, la formalización de la adquisición en sí y la amortización de tales participaciones. Así, al contrario que en el caso enjuiciado en la Sentencia invocada, la Administración no necesitó aquí valorar diferentes operaciones separadas en el tiempo, cuya formalización podía por tanto responder a motivos variados (cambios en la situación de la empresa, implementación de una nueva estrategia empresarial, etc.) y tratarse por tanto de operaciones autónomas con sustantividad propia, sino que disponía por así decirlo de una foto muy clara en un mismo momento que le permitía apreciar de forma nítida la unidad negocial.

Y ello es relevante, por cuanto no ha sido necesario realizar una inferencia intrincada para conectar diversas operaciones, sino que el carácter unitario de lo realizado emerge prácticamente sin dificultad en el mismo momento. En ello incide el hecho de que, al contrario que en el caso de la Sentencia invocada, donde el acuerdo de adquisición de acciones propias fue rechazado por dos accionistas que detentaban más del 40% del capital (véase Sentencia de instancia de la Audiencia Nacional), los acuerdos de adquisición de autocartera por parte de XXX, S.L. fueron adoptados por unanimidad por la Junta General. Si a ello añadimos que en las escrituras de compraventa y documentos unidos se especifica que las acciones propias se adquirían para una posterior reducción de capital –cuya finalidad, por cierto, no se explicita-, podemos advertir sin esfuerzo el carácter unitario de las operaciones a que nos hemos referido.

La cuestión de la proximidad temporal ya se abordaba en el acuerdo de liquidación dictado, citando una Sentencia de la Audiencia Nacional, la cual se apoyaba en resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, al que nos remitimos íntegramente en aras de la brevedad.

En la Sentencia del Alto Tribunal de 29/04/2008 a que se alude, el Tribunal realizaba la siguiente cita de otra Sentencia suya previa:

"En cualquier caso, no puede olvidarse que la sentencia recurrida además de sostener que: <<... hablar de simulación, en el presente caso, no cabe...>>, también afirma que: <<las diversas operaciones individuales realizadas únicamente tienen sentido apreciadas en su conjunto, aunque jurídicamente aparezcan con sustantividad fiscal autónoma>>, lo que, evidentemente, desvirtúa la valoración inicial de los negocios jurídicos individualmente considerados, y elimina la contradicción interna que el actor imputa a la sentencia, pues la operación que se enjuicia es la conjunta y no la de cada uno de los negocios aisladamente considerados.".

La realización de varias operaciones no obsta para que su valoración y calificación pueda ser conjunta, en especial en un caso como el de la señora XXX, donde las operaciones son casi simultáneas.

Todo ello, repetimos, sin necesidad de analizar si la finalidad perseguida es notoriamente artificiosa o impropia para el resultado obtenido, propio del conflicto en la aplicación de la norma, bastando con tener presente sin más, como señala el acuerdo de liquidación, siendo unos presupuestos o premisas objetivas, que no admiten réplica, la proximidad temporal de las operaciones, las indudables vinculaciones familiares de los

socios, la falta de acreditación de la finalidad de la reducción y la existencia de reservas en la sociedad, cuando, además, no se ha alterado significativamente la participación de los socios en el capital.

En todos esos datos se ha apoyado la Inspección para llegar a la calificación del negocio celebrado y por ende de las obligaciones tributarias inherentes al mismo como rendimientos de capital mobiliario y no como ganancia patrimonial, atendiendo, por tanto, a la verdadera naturaleza jurídica del negocio realizado por los socios/partícipes con la sociedad.

El hecho de que la operación de reducción de capital sin devolución de aportaciones, fuera objeto de una autoliquidación por Operaciones Societarias del ITPAJD, con base imponible 0, no resulta significativo en contra de nuestro planteamiento, pues como tuvo oportunidad de señalar la Sentencia de esa Sala de 16 de mayo de 2011, citada, *"(...) la calificación como rendimiento de capital mobiliario de las rentas obtenidas por los socios en supuestos de compraventa de acciones propias para su ulterior amortización, partía de la constatación fáctica de que las operaciones realizadas, al no implicar una verdadera transmisión económica de la propiedad de los accionistas en la sociedad (en cuanto los socios mantienen el mismo porcentaje de propiedad sobre la sociedad), representaban en realidad una distribución tardía de los beneficios generados por la sociedad".*

Es importante, por otro lado, resaltar, como hace el fallo de nuevo, un pasaje de la sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 2009 r. 339/2008, confirmada por esa Sala en casación, según el cual *" (...) las operaciones de amortización con reducción de capital y restitución de aportaciones se hallan dentro de lo que la Segunda Directiva en materia de sociedades 77/91, de 13 de diciembre de 1976 (artículo 15) refiere como "distribuciones" y no transmisiones, lo que explica su distinta naturaleza".*

Al final nos encontramos con la alternativa calificación jurídica – conflicto en la aplicación de la norma, aplicable, como dice el auto de admisión, a un conjunto de operaciones consistentes en la adquisición en autocartera de determinados valores representativos del capital de una sociedad y subsiguiente reducción de capital con amortización de aquellos valores, recalificado por la Administración tributaria, considerando la renta derivada de esa operación para la persona física beneficiaria como un rendimiento de capital mobiliario y no como una ganancia patrimonial.

Ello requiere que hagamos una serie de consideraciones previas sobre el conflicto en la aplicación de la norma, regulado en el artículo 15 de la LGT/2003 y desarrollado en el artículo 159 de la misma.

El artículo 15 de la LGT regula el conflicto en la aplicación de la norma tributaria en los siguientes términos:

«Artículo 15. Conflicto en la aplicación de la norma tributaria

1. Se entenderá que existe conflicto en la aplicación de la norma tributaria cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho imponible o se minore la base o la deuda tributaria mediante actos o negocios en los que concurran las siguientes circunstancias:

a) Que, individualmente considerados o en su conjunto, sean notoriamente artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido.

b) Que de su utilización no resulten efectos jurídicos o económicos relevan-tes, distintos del ahorro fiscal y de los efectos que se hubieran obtenido con los actos o negocios usuales o propios.

2. Para que la Administración tributaria pueda declarar el conflicto en la aplicación de la norma tributaria será necesario el previo informe favorable de la Comisión consultiva a que se refiere el artículo 159 de esta ley.

3. En las liquidaciones que se realicen como resultado de lo dispuesto en este artículo se exigirá el tributo aplicando la norma que hubiera correspondido a los actos o negocios usuales o propios o eliminando las ventajas fiscales obtenidas, y se liquidarán intereses de demora, sin que proceda la imposición de sanciones.».

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la LGT, el conflicto en la aplicación de la norma tributaria es la nueva figura llamada a sustituir al fraude de ley tributaria, que se regulaba en el artículo 24 de la anterior Ley General Tributaria, Ley 230/1963, como instrumento de la lucha contra el fraude fiscal sofisticado.

Quiere esto decir, que ambas figuras vienen a cumplir una misma función en el ordenamiento jurídico tributario, que no es otra que establecer un límite, desde la óptica de dicho ordenamiento, a la autonomía de la voluntad.

Efectivamente, el Derecho pone a disposición de los individuos, para regular como mejor convenga nuestros propios intereses y estructurar nuestras relaciones jurídicas privadas, la posibilidad de celebrar negocios jurídicos.

Por otro lado, la generalidad de la imposición, consagrada en el artículo 31.1 CE, se manifiesta, por un lado, en que las leyes reguladoras de los principales impuestos (esto es, el IRPF, IS o el IVA, que son los que, con mucho, tienen mayor potencia recaudatoria y constituyen los verdaderos pilares de nuestro sistema tributario), en lugar de contener una enumeración pormenorizada y exhaustiva de los negocios jurídicos que conforman sus hechos imponibles, se limitan a definir estos últimos, sin agotarlos, en una clara vocación de gravar toda manifestación de capacidad económica que constituya el objeto de tales impuestos. Dicha generalidad también se manifiesta en que las citadas leyes sí enumeran en cambio, de forma un tanto extenuante, las diferentes exenciones, reducciones, deducciones, bonificaciones y supuestos de no sujeción que conforman las excepciones que las mencionadas leyes permiten al dicho deber general de contribuir.

De lo dicho se sigue, en primer lugar, que en nuestro Derecho la regla es contribuir al sostenimiento del gasto público y no contribuir la excepción, que deberá estar justificada. Y también se sigue, en segundo lugar, que es inexacta la afirmación que algunos autores sostienen que las leyes tributarias establecen una lista o menú de negocios jurídicos que constituirían otros tantos hechos imponibles, de manera que bastaría con celebrar otro u otros no contemplados en dichas leyes para eludir la imposición pues:

- la realidad es más bien la contraria (el hecho imponible se suele definir en la ley sin relación a un negocio concreto, mientras que, por el contrario, son los beneficios fiscales los que sí se enumeran de forma exhaustiva);

- tal afirmación equivaldría a decir que la ley da la opción a determinados individuos (los que estarían en posición de poder eludir el hecho imponible) de elegir si contribuyen o no al sostenimiento de los gastos públicos (lo que es claramente contrario a los principios de generalidad, solidaridad y equitativa distribución de la carga tributaria que proclama el Tribunal Constitucional), o lo que es lo mismo, que la ley permite a dichos ciudadanos elegir si contribuyen o no a la consecución del Estado social que reconoce

la Constitución (Estado social cuyo logro es evidente que escapa a la autonomía de la voluntad de los ciudadanos).

Por otro lado, nuestro Tribunal Constitucional tiene dicho, no en una, sino en varias Sentencias, que la lucha contra el fraude fiscal legitima la intromisión de los poderes públicos en la esfera de la libertad de los individuos:

"(...) el interés general inherente a la actividad inspectora de la Hacienda pública es vital en una sociedad democrática para el bienestar económico del país, como prevé el Convenio de Roma a la hora de legitimar la injerencia de la autoridad pública en el derecho al respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia de cualquier persona" (STC 50/1995);"impedir «una distribución injusta de la carga fiscal lleva consigo (...) la necesidad de una actividad inspectora especialmente vigilante y eficaz, aunque pueda resultar a veces incómoda y molesta" (STC 110/1984);"La lucha contra el fraude fiscal es un fin y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos y singularmente al legislador y a los órganos de la Administración tributaria" (STC 76/1990).

Como conclusión a todo lo que llevamos dicho puede afirmarse que el conflicto en la aplicación de la norma tributaria (como antes el fraude de ley) no es otra cosa que un límite a la autonomía de la voluntad. Es decir, un instrumento que el Legislador pone en manos de la Administración Tributaria para impedir que se malogre la justicia social que proclama la Constitución (en su doble vertiente, de equitativa distribución de la carga tributaria y, en última instancia, de gasto público o Estado social), instrumento que permite a dicha Administración negar los efectos tributarios favorables derivados de determinados negocios jurídicos (precisamente los que atentan contra la citada justicia social o bien común), los cuales están hoy definidos en el artículo 15.1 de la LGT, reproducido más arriba

Pues bien, llegados a este punto, y para descartar, en este caso, la existencia de un conflicto en la aplicación de la norma del artículo 15 LGT/2003, baste en primer lugar tener en cuenta lo que señaló ya la Sentencia de esa Sala de 20 de febrero de 2012 c.6086/2008, en un caso igual al planteado, donde, en su FD Tercero, se indica.

"(...) no es menos cierto que la Administración tributaria no calificó, en ningún momento, el entramado jurídico como un supuesto de fraude a la ley tributaria. Simplemente se limitó dentro de su ámbito competencial a su recalificación, y con ello a la determinación del alcance fiscal del conjunto de operaciones, transmisiones y cesiones puestas de manifiesto. La Administración tributaria ni actuó al amparo del artículo 23.1 de la Ley General Tributaria, ni acudió a la figura del fraude a la ley, ni llevó a cabo calificación fiscal alguna en esos términos o al abrigo de ese régimen jurídico.

Sólo es necesario acudir al previo procedimiento separado en los casos en que considere que el negocio o los negocios jurídicos se realizaron en fraude a la ley, no cuando se limita a la recalificación jurídica de la operación. En el caso analizado, no se trataba de poner de manifiesto la existencia de una fórmula negocial que, amparada en un precepto legal, se hubiera llevado a cabo para eludir o minorar la tributación efectiva. No fue preciso, por ello, fijar la norma eludida ni la aplicable al caso concreto; la Administración se limitó a fijar el sentido y el alcance de las operaciones, y con ello sus consecuencias tributarias para las partes implicadas".

Lo expuesto sirve de pórtico a la respuesta de la Sala de instancia, objeto de este recurso, respaldando la tarea de calificación de la Administración tributaria.

En este sentido desestima el alegato de adverso, dando prioridad a los aspectos objetivos del caso circunscritos a la atribución patrimonial efectuada por la sociedad a los socios como consecuencia de la generación de dicha autocartera y su ulterior amortización, por lo que - dice - *"(...) no resulta atendible el aducido exceso de la Administración en sus facultades de calificación y sobre la necesidad de acudir al procedimiento de conflicto en aplicación de la norma, puesto que la calificación fiscal sostenida se realiza sin alterar la naturaleza jurídica de los negocios realizados y sin atribuir a su utilización una finalidad artificiosa con voluntad de engaño y ocultación".*

Lo que la Inspección – sigue diciendo- ha llevado a cabo es una labor de calificación de los negocios mercantiles socios-sociedad analizados en su conjunto, no quedándose solo con el efecto aislado de la venta de las participaciones de los socios a la sociedad, sino concatenando lo anterior con la ulterior amortización de la autocartera de la mercantil, dadas las circunstancias o indicios ya analizados, trasladando tal calificación al IRPF de los socios a efectos de determinar la fuente u origen de la renta que para ellos se generó, y en consecuencia recalificando la ganancia patrimonial declarada a rendimientos de capital mobiliario, que es como en última instancia debe ser exigida la obligación tributaria».

Ello ha de llevar ya al rechazo de la pretensión de adverso y considerar, por tanto, que es posible recalificar las operaciones realizadas – ex artículo 13 LGT/2003 – no siendo necesario, por tanto, acudir al procedimiento de conflicto en la aplicación de la norma previsto en el artículo 15 LGT/2003 ya que no puede hablarse de la utilización de un negocio jurídico con una finalidad notoriamente artificiosa o impropia para la consecución del resultado obtenido.

CUARTA.- SOBRE LAS INFRACCIONES LEGALES Y JURISPRUDENCIALES RELACIONADAS CON LA RETENCION TRIBUTARIA

Respecto a esta segunda cuestión y partiendo de la base de que nos encontramos ante unos rendimientos de capital mobiliario derivados de la correcta calificación jurídica realizada por la Inspección tributaria – ex artículo 13 LGT – surge ya como segunda cuestión de interés casacional la de reforzar, completar o matizar la jurisprudencia de esta Sala, determinando si, de conformidad con el artículo 99.5 LIRPF, un contribuyente que percibe ingresos de una persona o entidad obligada a practicar la correspondiente retención y el ingreso en la Hacienda Pública puede deducirse las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas cuando no se ha acreditado la práctica de la retención o el ingreso.

En este sentido, una vez superada, como señala el auto de admisión la doctrina jurisprudencial que impedía descontar en estos casos el importe de las retenciones no practicadas cuando el cálculo de la deuda se produce en el seno de un procedimiento inspector posterior a la autoliquidación, debemos partir, como hace el auto, de las Sentencias de 25 de marzo de 2021 c.8269/2019, invocada por la recurrente en su escrito de preparación, y 31 de mayo de 2021 c. 5444/2019, ambas tenidas en cuenta por el TEAR y por la propia sentencia impugnada, y reproducidas en lo esencial en el auto de admisión, a las que hay que añadir las más recientes de 20 de septiembre de 2023 c.1321/2022 y 7 de febrero de 2024 c.3892/2022, expresamente invocadas de contrario en su escrito de interposición.

Dichas sentencias, aun admitiendo, con carácter general, que un contribuyente del IRPF que percibe unos ingresos de una persona o entidad que está obligada a practicar la correspondiente retención y el ingreso en la Hacienda Pública, no habiéndose acreditado la práctica de tal retención o tal ingreso, puede deducirse las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas, va analizando si, esa regla general, quiebra en los casos en que la falta de retención o el ingreso no sea imputable exclusivamente a la actuación del retenedor, existiendo, por tanto, una causa imputable al perceptor, lo que, como dicen esos fallos, es "*una cuestión a resolver caso a caso".*

Así lo hace, en primer lugar, en la Sentencia de 25 de marzo de 2021, citada, entendiendo que el hecho de que el perceptor del rendimiento ostente el 50 por 100 del capital de la persona o entidad pagadora, siendo administrador solidario de la misma, no es óbice para que pueda deducirse las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas por la entidad obligada a practicar la retención.

Otro tanto ocurre en el caso resuelto por la Sentencia de 31 de mayo de 2021, citada igualmente, en la que el hecho de haber sido el perceptor -obligado tributario principal - administrador único de la sociedad que debió haber practicado el ingreso a cuenta (y que no se practicó por causa imputable a esa sociedad obligada a realizar tal ingreso a cuenta), resulta indiferente a efectos de que dicho obligado tributario principal pueda deducirse de la cuota, la cantidad que debió ser ingresada en el Tesoro.

Sin embargo, las más recientes Sentencias de 20 de septiembre de 2023 c. 1321/2022 y 7 de febrero de 2024 c.3892/2022, con cita de la doctrina jurisprudencial sentada en las sentencias anteriores, consideran no procedente la retención (en unos casos de retribuciones satisfechas a deportistas), señalando en la primera de ellas, textualmente:

"Pues bien, nuestro caso es bien diferente, el club y el propio contribuyente consideraron que la indemnización estaba exenta, ni se produjo retención, ni fue declarado como rendimiento sujeto por el jugador por lo que no la incluyó en su declaración de IRPF, cuando regulariza la Administración a los 659.145,46€, no adiciona cantidad alguna, se limita, correctamente ante la falta de retención en las circunstancias vistas, a depurar la obligación principal, lo que se muestra conforme con la jurisprudencia de esta Sala en los términos en los que se pronuncia la Sala de instancia.

El que el retenedor, insistimos, en las circunstancias vistas, que considera exenta la cantidad pagada al jugador, con el asentimiento de este, pues así se refleja al no incluirlas en su declaración, podrá dar lugar, en su caso, a las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la obligación accesoria, pero resulta jurídicamente irrelevante para trocar o modificar la obligación principal que exclusivamente corresponde a la parte recurrente; resultando un supuesto ajeno al regulado en el art. 99.5 de la LIRPF, que evidentemente no se ha incumplido.

En definitiva, no hay cambio jurisprudencial, ni es necesaria matización alguna de la doctrina legal existente, por más que en este caso no se incumplió el precepto citado, produciéndose la regularización dentro de los cauces propios de la obligación principal que había de depurarse tomando como referencia la cantidad efectivamente percibida por la indemnización acordada".

Por su parte, la Sentencia de 7 de febrero de 2024, con idéntica cita jurisprudencial, llega también a la misma conclusión de la sentencia anterior y a la improcedencia de la retención, señalando (FD Cuarto) que:

"(...) Interesa recordar que la sentencia recurrida declara hechos probados que ni se produjo retención, ni fue declarado rendimiento sujeto por el Sr. XXX, por lo que no la incluyó en su declaración de IRPF. Es decir, lo mismo, que en las cuatro sentencias a las que nos hemos remitido, de suerte que, como también ha ocurrido en los casos enjuiciados en ellas, cuando se produce la regularización, la Administración se limita, correctamente, ante la falta de retención en las circunstancias vistas, a depurar la obligación principal, lo que se muestra conforme con la jurisprudencia de esta Sala en los términos en los que se pronuncia la Sala de instancia, independiente, en su caso, de las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la obligación accesoria, la de practicar la retención, pues, como hemos dicho en dichas sentencias jurídicamente irrelevante para modificar la obligación principal que exclusivamente corresponde a la parte recurrente, la de incluir en su declaración todos las rentas obtenidas; resultando un supuesto ajeno al regula-do en el artículo 99.5 de la LIRPF que, evidentemente, no se ha incumplido.

Finalmente, también en ese recurso, como en dos de los cuatro a los que nos hemos remitido, la parte recurrente invoca el principio de íntegra regulación y de buena administración, considerando que exigen a la inspección no limitarse a regularizar lo que perjudica al contribuyente, sino también lo que le beneficia y, en dicha comprobación, ha de evitar las disfunciones derivadas de su actuación, lo que significa que no cabe trasladar las obligaciones del retenedor al perceptor de la renta.

Sin embargo, no cabe reprochar a la Administración Tributaria la infracción de ambos principios, puesto que ninguna falta de diligencia trasluce el presente caso, máxime, teniendo en consideración que no fue hasta la correspondiente calificación jurídica, efectuada por la inspección, respecto de las cantidades abonadas sobre las que no se practicó retención, cuando se constató la obligación de retener dichas cantidades por el pagador, tesitura que no puede obviarse porque, difícilmente, la administración podría haberse dirigido contra el pagador, esto es, contra el obligado tributario retenedor hasta que no calificó o constató, en sede del obligado principal, que se trataba de una renta no exenta.

En definitiva, al igual que hemos declarado en la STS de 20 de septiembre de 2023, y las tres a las que nos hemos remitido, al no existir cambio jurisprudencial, no es necesaria matización alguna de la doctrina legal existente, pues no se incumplió el precepto citado, sino que la regularización se produce dentro de los cauces propios de la obligación principal que había de depurarse tomando como referencia la cantidad efectivamente percibida por la indemnización acordada".

Pues bien, en el presente caso, como afirman tanto el TEAR como la Sala de instancia, con cita de la doctrina jurisprudencial indicada (menos las dos últimas, por ser posteriores a su fallo) *"(...) la instrumentación de la reducción de capital con devolución de las aportaciones efectuadas se ha llevado a cabo a través de la compra de las acciones propias y su posterior amortización. Esta forma de realizar la operación es conocida por la reclamante, quien en la Junta General Extraordinaria de carácter Universal consiente en la reducción de capital con devolución de aportaciones.*

En este escenario resulta obvio que la actora no puede deducirse en su IRPF las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas".

En efecto, abundando en lo expuesto, en el caso enjuiciado, las retenciones no se dejaron de practicar por causa exclusivamente imputable al obligado a retener, sino que el contribuyente participó en la actuación elusiva, además de que no se declararon

las rentas. En el caso de la señora XXX, se indica en el escrito que las rentas sí fueron declaradas y que doña XXX no puede ser considerada responsable de la falta de práctica y/o ingreso de la retención correspondiente, al no ser miembro del órgano de administración de la sociedad pagadora, ni poseer una participación significativa.

El artículo 99.5 LIRPF exige como presupuesto para la deducción de retenciones que, debiendo practicarse, no se practicaron, el que la falta de retención sea imputable exclusivamente al retenedor. Como se indica en el acuerdo de liquidación, la responsabilidad de la falta de práctica de retención no es imputable en exclusiva a la sociedad, habida cuenta de que la reducción de capital fue acordada por la Junta General Universal de la social, esto es, por la totalidad de los socios, y que dicho acuerdo fue adoptado por unanimidad. Es decir, la señora XXX participó en la decisión. Tal y como indica la Audiencia Nacional en Sentencia de 23/02/2011 citada en el acuerdo de liquidación, "*si la sociedad no ha retenido es porque el demandante, junto con los otros cinco socios, acordaron la operación antes descrita de adquisición y disminución de capital mediante restitución de aportaciones a los socios y que tal acuerdo se adoptó por unanimidad, por lo que, en puridad, la falta de retención es atribuible a los socios*".

Además, si bien la señora XXX declaró las rentas, no lo hizo como rendimiento del capital mobiliario, sino como ganancia patrimonial, de tal forma que los coeficientes de abatimiento determinaron un resultado muy inferior al real.

Como se indica en el acuerdo de liquidación, las retenciones no se practicaron y se ha producido la prescripción del derecho a su comprobación en sede de la sociedad, reclamándose por tanto a la perceptora la obligación principal sin deducción alguna de retenciones. No podemos ignorar que permitir a la obligada una deducción de retenciones que nunca se practicaron y que ya no pueden ser reclamadas a la entidad que debió hacerlo supondría un enriquecimiento injusto para tal obligada y, por consiguiente, una minoración de ingresos tributarios a todas luces injusta, por cuanto el erario público recibiría una cantidad menor que la obligación principal (véase en este sentido la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 30/06/2011 y la Sentencia de la Audiencia Nacional de 13/05/2015, recurso nº 138/2014, citadas ambas en el acuerdo de liquidación).

Descendiendo todavía más al caso concreto, en el escrito de interposición se afirma que, como quiera que el porcentaje de participación de la interesada era de sólo el 6 por ciento, no es posible atribuirle responsabilidad alguna en la falta de retención, que cabe atribuir exclusivamente al pagador.

Sin embargo, se obvia interesadamente que la sociedad cuyas acciones se vendieron estaba íntegramente participada por un grupo familiar, y que la operación de compra de acciones propias y su posterior amortización para acogerse a los coeficientes de abatimiento de la D.T.ª9ª de la LIRPF se adoptó por el 100 por 100 del capital social, integrado por todos los miembros del grupo familiar, formado por Dª XXX e hijos – hermanos XXX - (22,52%) y por D. XXX, D, XXX, Dª XXX (todos con un porcentaje, cada uno, del 22,52% igualmente) y D. XXX, con un 9,94%, porcentajes que se mantuvieron prácticamente idénticos tras la amortización de las participaciones.

Es decir, se aprecia con claridad, que se trató de una operación planificada y ejecutada con el concierto de la totalidad del grupo familiar, y que la adquisición de acciones seguida de una reducción de capital tenía como único objetivo proceder al reparto de parte del haber social entre los partícipes, como demuestra el hecho de los

porcentajes de participación no registrasen variación antes y después de la operación de amortización.

A ello se une que la operación se sometió a votación de la Junta General Universal, de la que formaba parte la interesada, quien doy su voto positivo a la operación.

En definitiva, la obligada tributaria, junto con el resto del grupo familiar, fue directamente responsable de la puesta en marcha y ejecución de la operación, la cual, como se ha expuesto, no tuvo otra finalidad que evitar la tributación de una parte importante de las rentas (233.000 euros), circunstancias que impiden atribuir a la entidad pagadora, la responsabilidad "exclusiva" por la falta de práctica de las retenciones.

Debe, rechazarse, por tanto, el planteamiento de adverso.

QUINTA.- SOBRE LA PRETENSIÓN FORMULADA DE ADVERSO Y LA CORRECTA INTERPRETACION DE LOS PRECEPTOS APLICABLES

Saliendo al paso del correlativo de adverso, solicitamos a esa Sala, en primer lugar, que interpretando los preceptos identificados en el auto de admisión y los demás que considere procedentes, en respuesta a las dos cuestiones de interés casacional admitidas fije como doctrina que:

- En un caso concreto como el suscitado, la Administración tributaria, al amparo del artículo 13 de la Ley General Tributaria, puede directamente recalificar como reducción de capital con devolución de aportaciones, a los efectos del artículo 33.3.a) de la Ley del IRPF un conjunto de operaciones consistentes en la adquisición en autocartera de determinados valores representativos del capital de una sociedad y, subsiguientemente, una reducción de capital con amortización de aquellos valores, sin que, por tanto, sea necesario acudir a la tramitación de un procedimiento de declaración de conflicto en la aplicación de la norma tributaria previsto en el artículo 15 de la Ley General Tributaria.

- Partiendo de la calificación de la operación antes descrita como rendimiento de capital mobiliario, ratificando su jurisprudencia última al respecto sobre el alcance e interpretación del artículo 99.5 LIRPF, y para el caso concreto suscitado, que el hecho probado de que la recurrente, junto con el resto del grupo familiar, fuera directamente responsable de la puesta en marcha y ejecución de la operación, la cual, como se ha expuesto, no tuvo otra finalidad que evitar la tributación de una parte importante de las rentas como rendimientos de capital mobiliario, impide atribuir a la entidad pagadora, la responsabilidad "exclusiva" por la falta de práctica de las retenciones y hace improcedente por tanto, la deducción de las cantidades que debieron ser retenidas e ingresadas.

Sobre esa base, desestime ya el recurso, confirmando la sentencia recurrida y por ende la resolución del TEAR impugnada.

21.24 RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA EN MATERIA TRIBUTARIA. INVERSIÓN DEL ONUS PROBANDI. EL RESPONSABLE ES QUIEN DEBE ACREDITAR EL HECHO IMPEDITIVO O EXTINTIVO DE SU RESPONSABILIDAD. ESCRITO DE PREPARACIÓN DE RECURSO DE CASACIÓN

Resumen: Determinar si en los en los casos de responsabilidad subsidiaria al amparo del artículo 43.1.a) LGT se produce una inversión del principio del onus probandi, de modo que es el responsable quien debe acreditar el hecho impeditivo o extintivo de su responsabilidad, todo ello en una categoría de responsabilidad a la que el Tribunal Supremo otorga índole sancionadora.

EL ABOGADO DEL ESTADO, en la representación legal y asistencia letrada que le corresponde, ante la Sala y Sección comparece y como mejor proceda en Derecho, DICE:

Que se le ha notificado sentencia de 22 de mayo de 2024, de la Sección Segunda de esa Sala de lo Contencioso-Administrativo por la que se estima el recurso 274/2023, interpuesto contra resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Asturias (TEARA) de 10 de marzo de 2023, desestimatoria de sendas reclamaciones económico administrativas formuladas por XXX contra Acuerdo de la Dependencia de Recaudación de la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Oviedo de declaración de responsabilidad subsidiaria de deudas de XXX, S.L.P., por importe de 10.326,51 euros.

Que, considerando que dicha sentencia infringe el ordenamiento jurídico y que concurren los requisitos exigidos para impugnarla mediante recurso de casación, especialmente que concurre un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, por medio del presente escrito se **PREPARA RECURSO DE CASACIÓN** conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA):

Primero.- PLAZO, LEGITIMACIÓN Y RECURRIBILIDAD DE LA SENTENCIA QUE SE IMPUGNA.-

Este recurso se prepara y presenta dentro del plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia. Prepara el recurso la Abogacía del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado que fue parte en el recurso ante esa Sala y Sección, formulando oposición a la demanda presentada por el recurrente. Tiene por objeto una sentencia dictada en única instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que no está excluida por la LJCA del recurso de casación (art. 86 LJCA).

Segundo.- ANTECEDENTES

Una mejor comprensión de las cuestiones a analizar hace conveniente referirse de forma sintética a los antecedentes de caso, que se concretan en lo que sigue:

1.- La sociedad XXX S.L.P. es deudora a la Hacienda Pública, como refleja el acuerdo de derivación de responsabilidad, de un número determinado de deudas y sanciones por IRPF- Retenciones - e IVA 2015 por un importe total de 14.227,61 euros.

2.- Ante el impago de las mismas en periodo voluntario, se siguió el oportuno procedimiento de apremio seguido del posible embargo de bienes con resultado 0, lo que propició ya que, con fecha 27 de febrero de 2019, la entidad fuere declarada fallida (apartado 4.1 de los Antecedentes de Hecho del acuerdo de derivación).

3.- Ante ello, con fecha 25 de junio de 2020, se notificó al administrador único de la sociedad, XXX, acuerdo de inicio de procedimiento de responsabilidad subsidiaria del artículo 43.1.a) LGT/2003, que concluyó, tras seguirse los trámites oportunos, por acuerdo de 17 de septiembre de 2020, declarando al mismo responsable subsidiario por un importe total de 10.326,51 euros.

4.- Disconforme el citado con ese acuerdo, formuló reclamación económico administrativa ante el TEARA que, por resolución de 10 de marzo de 2023, desestimó la misma confirmando el acuerdo impugnado.

5.- Contra esa resolución se interpuso recurso contencioso administrativo, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Asturias – Sección Segunda -(r. 274/2023) que, por sentencia de 22 de mayo de 2024, estimó el mismo anulando el acuerdo impugnado.

El FD Sexto de esa sentencia contiene la *ratio decidendi* del fallo y dice así:

"SEXTO.- El segundo motivo de impugnación se refiere a que la parte actora invoca que existe una falta de motivación de la conducta del administrador reveladora de no haber puesto la diligencia necesaria en el cumplimiento de las obligaciones de la sociedad, dado que el ejercicio del cargo de administrador no determina por sí solo la aplicación de la responsabilidad subsidiaria.

En este sentido, en las Resoluciones sancionadoras no se recogen datos ni circunstancias específicas de la comisión de las respectivas infracciones que revelen una actuación del administrador.

En el Acuerdo de derivación de responsabilidad tributaria se señala:

"En el presente caso xxx es el administrador único cuando se producen las infracciones tributarias, debiendo haber velado por el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la sociedad mercantil, existiendo un nexo causal entre su conducta y el daño causado.

De lo alegado por el interesado, y dado el principio de facilidad probatoria, por su condición de administrador, no cabe apreciar que haya actuado de forma diligente y conforme a la ley por lo que sus alegaciones deben ser desestimadas".

En el razonamiento del Tribunal Económico-administrativo que desestima la reclamación tampoco se hace referencia a circunstancias específicas que no sean las genéricas referidas a cualquier administrador.

En este sentido, el Tribunal Económico-administrativo argumenta: "resulta evidente la falta de diligencia en el desempeño del cargo al comprobarse las infracciones cometidas, pues durante su cargo dejó de presentar las autoliquidaciones correspondientes a

las retenciones que estaba obligado a practicar sobre rendimientos del trabajo, de actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta, no habiendo ingresado las retenciones devengadas en el periodo trimestral y se dedujo cuotas de IVA soportado que no fue acreditado, previo requerimiento de la oficina gestora en cuanto a su justificación y que ni siquiera fue atendido".

Ahora bien, tanto el Acuerdo de derivación de responsabilidad tributaria como la Resolución del Tribunal Económico-administrativo aportan amplios razonamientos jurídicos sobre la responsabilidad del ahora recurrente por el mero hecho de haber sido administrador de la mercantil sin señalar conductas específicas del administrador como no sean las imputables a la mercantil y produciéndose una manifiesta objetivación de la culpabilidad que en este caso y respecto del recurrente, aun cuando fuese el administrador de la mercantil, no ha quedado acreditada.

En definitiva y en este supuesto no se cumple el presupuesto establecido legalmente e interpretado jurisprudencialmente para proceder a la derivación de la responsabilidad tributaria subsidiaria.

Por tanto, debe estimarse el recurso contencioso-administrativo y deben anularse las Resoluciones impugnadas".

Contra esa sentencia se prepara ya el presente recurso de casación.

Tercero.- INFRACCION DEL ARTÍCULO 43.1.a) LGT/2003, DE LOS ARTÍCULOS 225, 227 y 236 DE LA LEY DE SOCIEDADES DE CAPITAL (TEXTO REFUNDIDO APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 2 DE JULIO) y DE LOS PRINCIPIOS PROPIOS DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN ESPECIAL DEL PRINCIPIO DE FACILIDAD PROBATORIA QUE SERVIRÍA EN ESTE CASO PARA INVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO PARA DERIVAR LA RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL ARTÍCULO PRIMERAMENTE INDICADO.

Como se deduce del acuerdo de derivación de responsabilidad y del tenor de la sentencia recurrida, la cuestión que se ha planteado en el proceso de instancia esencialmente y a dilucidar ya en este recurso de casación, no es otra que determinar si, en los casos de responsabilidad subsidiaria al amparo del artículo 43.1.a) LGT/2003, se produce una inversión del principio del *onus probandi*, de modo que es el responsable quien debe acreditar el hecho impeditivo o extintivo de su responsabilidad, todo ello en una categoría de responsabilidad a la que el Tribunal Supremo otorga índole sancionadora (Sentencias de 5 de junio de 2023 c.4293/2021 y 2 de octubre de 2023 c.8791/2021).

Pues bien, partiendo de ese planteamiento, no podemos obviar un hecho básico (presupuesto, según el acuerdo de derivación, de la responsabilidad exigida), que es uno de los recogidos en el artículo 43.1.a) LGT 2003, y que no es otro en pocas palabras que la "dejación de funciones" en su condición de administrador único de la sociedad que viene a reflejar una voluntad de no cumplir las obligaciones tributarias, pudiendo consistir esa conducta pasiva, por ejemplo, en una desatención o dejación de funciones, en particular, de los deberes de vigilancia respecto del cumplimiento de obligaciones fiscales, determinante o posibilitador de una preterición que, precisamente, da lugar a la infracción cometida por la sociedad.

La responsabilidad del artículo 43.1 a) LGT, que viene a denominarse como "el administrador infractor", siempre se ha entendido fundamentada en el incumplimiento

de la culpa in vigilando, en la quiebra de los normales deberes del administrador, de suerte que la conducta específica en el administrador es distinta de la que generó la sanción en la mercantil administrada y siempre se ha entendido fundamentada en el incumplimiento de la culpa in vigilando, en la quiebra de los normales deberes del administrador, de suerte que la conducta específica en el administrador es distinta de la que generó la sanción en la mercantil administrada. Y para la misma y, por su carácter materialmente sancionador, resultarían aplicables los derechos y principios materiales y procesales que para los delitos y las infracciones establecen los artículos 24.2 y 25.1 CE, entre ellos el derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Los tres supuestos de responsabilidad del artículo 43.1.a) LGT/2003 obedecen a unos deberes normales en un gestor o, en los términos de los artículos 225, 227 y 236 de la Ley de Sociedades de Capital (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio), propios de la diligencia con la que un administrador debe desempeñar el cargo. El primero señala que los administradores deberán desempeñar el cargo y cumplir los deberes impuestos por las leyes y los estatutos con la diligencia de un ordenado empresario, teniendo en cuenta la naturaleza del cargo y las funciones atribuidas a cada uno de ellos. El segundo que los administradores deberán desempeñar el cargo con la lealtad de un fiel representante, obrando de buena fe y en el mejor interés de la sociedad; el tercero, que los administradores responderán frente a la sociedad, frente a los socios y frente a los acreedores sociales, del daño que causen por actos u omisiones contrarios a la ley o a los estatutos o por los realizados incumpliendo los deberes inherentes al desempeño del cargo, siempre y cuando haya intervenido dolo o culpa. De esta breve referencia se desprende que la imputación de responsabilidad sigue siendo consecuencia de los deberes normales en un gestor, aun cuando sea suficiente la concurrencia de la mera negligencia.

Aquí lo que sucede es que una sociedad ha cometido una infracción, y por ello la responsabilidad del administrador se "presupone", dado que la comisión de la infracción "implica" que quien debía vigilar por el cumplimiento de la ley, acaso no lo haya hecho.

Y es por ello que la Administración tiene derecho a pedir una explicación y que el administrador tiene la obligación de darla y esto ni es inversión de la carga de la prueba ni es responsabilidad objetiva, sino mero desplazamiento de la carga de la prueba por virtud del principio de facilidad probatoria.

"*Y particularmente por lo referido al deber de diligencia sucede que [...] se da la circunstancia de que el cumplimiento de normas jurídicas forma parte, a su vez, del deber de diligencia, puesto que el mismo incluye el deber de «cumplir los deberes impuestos por las leyes [...] con la diligencia de un ordenado empresario». De manera tal que la antijuridicidad de las conductas contrarias a la ley se puede producir -en tanto que fundamento de la responsabilidad de los ad-ministradores- de forma directa (por la realización de conductas contrarias a la ley), o de forma indirecta (por la infracción del deber de diligencia, que incluye, a su vez, el deber de legalidad)*" (STS de 31 de marzo de 2023, Sala de lo Civil sección 1ª, recurso de casación 444/2022).

La Sentencia de esa Sala de 9 de abril de 2015 c.u.d. 1997/2013 aprecia las razones de la Administración y en su FJ 4º nos dice con cita de numerosos precedentes, -bien que referidos al artículo 40.1 pf 1º LGT 1963 pero plenamente aplicables al artículo 43.1 a) LGT- es nuestro el énfasis y subrayado:

"[...] El incumplimiento por parte de la sociedad deudora de sus obligaciones con la Hacienda Pública, incurriendo en infracciones tributarias, implica el incumplimiento por parte de los administradores de uno de sus deberes esenciales, cual es llevar o vigilar

que se lleve correctamente la contabilidad, y cumplir y velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias. El administrador de la sociedad no puede desligarse de la responsabilidad derivada del incumplimiento de esas obligaciones, pues en todo caso, debió vigilar que esas obligaciones fueran cumplidas por las personas a quienes se hubiere encomendado tal función" (FD Sexto). [En el mismo sentido, Sentencia de 25 de febrero de 2010 (recurso casación número 5120/2004), FD primero]".

A mayor abundamiento, los principios de proximidad y facilidad probatoria son apli-cables a la recaudación tributaria, y recientemente hemos tenido un elocuente ejemplo en la muy reciente Sentencia de esa Sala de 15 de marzo de 2024, Sala de lo Contencioso sección 2ª, recurso de casación 7696/2022 (FD Tercero in fine).

Piénsese que las materias *dificilioris probationes* o temas de prueba que por diversas circunstancias resultan objetivamente difíciles de probar, suelen hacerse acreedoras del favor probationis. Es éste un mecanismo que permite coadyuvar en favor de la parte que más dificultades probáticas encuentra y que cristaliza, en otras en el desplazamiento del *onus probandi* o aplicación de los principios ponderadores de la carga. Es este un mecanismo corriente, del que no puede ser ajeno el acreedor público.

En este caso, se achaca por la Administración tributaria al recurrente una clara dejación de funciones al dejar de ingresar la cuota tributaria correspondiente de esos periodos, infracción tipificada en el artículo 191 de la LGT/2003.

En este sentido, reiterada jurisprudencia y doctrina administrativa atribuye la responsabilidad en estos supuestos al administrador que lo era en el momento de la comisión de la infracción. Y siendo la infracción "dejar de ingresar la cuota tributaria correspondiente a un periodo determinado", la responsabilidad se atribuye a quién fuera administrador en ese momento. No se trata de una atribución de responsabilidad objetiva ya que se exige de estos responsables que no realicen los actos necesarios que fuesen de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones tributarias infringidas o que consintieren el incumplimiento por quienes de ellos dependan.

Llegados a este punto, y entrando en la cuestión relacionada con la carga de la prueba, imputándose al recurrente, por tanto, según refleja el acuerdo de derivación, como administrador, una dejación de funciones, una omisión por tanto de la diligencia debida como administrador en relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de la entidad, (diligencia exigida con carácter general por todas las leyes societarias) desconocemos qué actuación inquisitiva tendría que realizar la Administración tributaria para imputar al mismo la responsabilidad del artículo 43.1.a) LGT/2003 al tratarse de una conducta puramente omisiva.

Nuestra pregunta es muy sencilla ¿cómo se prueba por la Administración que el administrador único de una sociedad actuó sin guardar esa exigible diligencia?

Tratándose de un órgano unipersonal, un administrador único, encargado con carácter general de la gestión de la sociedad y del cumplimiento ordinario y periódico, entre otras obligaciones, de las obligaciones fiscales de la entidad, la prueba de esa falta de diligencia, en el discurrir normal de la entidad es, en la práctica totalidad de los casos (salvo en los casos flagrantes de abandono total del cargo), imposible, debiendo bastar, por tanto, en el caso suscitado, siguiendo la pauta indicada del artículo 1104 CC con acreditar, lo que aquí ha hecho la Administración, que ha existido un nexo causal entre la conducta omisiva del administrador en los términos del artículo 43.1.a) LGT y el incumplimiento de los deberes fiscales de la entidad, correspondiendo por tanto, con inversión del onus probandi, y en aplicación del principio de facilidad probatoria, al

propio administrador (el único que puede realmente probarlo demostrando que actuó diligentemente) acreditar que actuó con la diligencia debida (en definitiva el hecho impeditivo o extintivo de su responsabilidad) y a la Administración tributaria, por tanto, el hecho básico constitutivo de la responsabilidad derivada, el nexo causal entre dicho administrador y el incumplimiento de los deberes fiscales por parte del sujeto pasivo, que es la sociedad. [Sentencia de 18 de octubre de 2010 (recurso de casación número 1787/2005), FD Quinto; en idéntico sentido, Sentencias de 17 de marzo de 2008 (recurso de casación número 6738/2003), FD Octavo; de 20 de mayo de 2010 (recurso de casación para la unificación de doctrina 10/2005), FD Quinto; de 20 de enero de 2011 (recurso de casación números 2492/2008 y 4928/2008), FD Tercero).

En todo caso, desde el punto de vista de la infracción, basta con la concurrencia en su actuación omisiva de la mera negligencia, aunque no haya existido mala fe o dolo (artículo 183.1 LGT/2003).

Por esa razón, debe admitirse el recurso para, posteriormente, en sentencia, declararse que, en base al principio de facilidad probatoria, que serviría para invertir en este caso la carga de la prueba, corresponde al propio administrador probar que actuó con la diligencia debida, exigible legalmente y que, por tanto, de no acreditarlo, resultaría responsable subsidiario de la deuda tributaria incluida la sanción del artículo 43.1.a) LGT/2003.

Por todo ello, la doctrina de la STSJ de Asturias que se refiere a un administrador único que se apropia de importes retenidos y repercutidos que ni se digna declarar debidamente, al negar a la Administración el beneficio del principio del desplazamiento de la carga de la prueba, por el solo hecho de encontrarnos en el ámbito del derecho administrativo sancionador, es errónea porque ni es inversión de la carga de la prueba ni es responsabilidad objetiva, sino mero desplazamiento de la carga de la prueba por virtud del principio de facilidad probatoria.

Es necesario que el Tribunal Supremo profundice en su labor de creación de la jurisprudencia y la complete en relación con las consecuencias que tiene esa conceptuación jurídica como manifestación del ius puniendi para los casos de declaración de responsabilidad a los administradores ex artículo 43.1.a) LGT y determinar que, en base al principio de facilidad probatoria, que serviría para invertir en este caso la carga de la prueba, corresponde al propio administrador probar que actuó con la diligencia debida, exigible legalmente y que, por tanto, de no acreditarlo, resultaría responsable subsidiario de la deuda tributaria incluida la sanción del artículo 43.1.a) LGT/2003.

Como luego veremos, ya se ha admitido un recurso de casación, el nº 3452/2023, sobre la cuestión.

Cuarto.- JUICIO DE RELEVANCIA

La infracción del artículo 43.1.a) LGT/2003, de los artículos 225, 227 y 236 de la ley de sociedades de capital y de los principios propios de la carga de la prueba en especial del principio de facilidad probatoria, en los términos expuestos ampliamente en el apartado anterior, al que nos remitimos, ha sido relevante y determinante de la decisión adoptada que se pretende recurrir.

Quinto.- LAS NORMAS INFRINGIDAS FORMAN PARTE DEL DERECHO ESTATAL O DEL DE LA UNION EUROPEA

Los artículos 43.1.a) LGT/2003, 225, 227 y 236 de la ley de sociedades de capital (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio) forman parte indudablemente del Derecho estatal.

Sexto.- INTERÉS CASACIONAL OBJETIVO PARA LA FORMACIÓN DE JURISPRUDENCIA: SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 88.3.a) y 88.2.b) y c) de la LJCA Y CONVENIENCIA DE QUE EL TRIBUNAL SUPREMO FIJE JURISPRUDENCIA.-

Existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque concurren diversos supuestos de interés casacional de entre los recogidos en el artículo 88.2 y 3 LJCA y porque es conveniente que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre este recurso fijando doctrina que restablezca la seguridad jurídica sobre la cuestión planteada.

SUPUESTOS DE INTERÉS CASACIONAL OBJETIVO:

1.1.- Concurre el supuesto de presunción de interés casacional objetivo del artículo 88.3.a) de la LJCA, que presume la existencia de interés casacional "cuando en la resolución impugnada se hayan aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las que no exista jurisprudencia".

Si bien, como hemos visto, sobre el supuesto de responsabilidad subsidiaria del artículo 43.1.a) LGT/2003, incluido sobre su naturaleza sancionadora, existe doctrina jurisprudencial, es necesario, como se ha dicho, que el Tribunal Supremo profundice en su labor de creación de la jurisprudencia y la complete en relación con las consecuencias que tiene esa conceptuación jurídica como manifestación del ius puniendi para los casos de declaración de responsabilidad a los administradores ex artículo 43.1.a) LGT y determinar que en base al principio de facilidad probatoria, que serviría para invertir en este caso la carga de la prueba, corresponde al propio administrador probar que actuó con la diligencia debida, exigible legalmente y que, por tanto, de no acreditarlo, resultaría responsable subsidiario de la deuda tributaria incluida la sanción del artículo 43.1.a) LGT/2003.

Es sabido, que en el supuesto de interés casacional del artículo 88.3.a) LJCA tienen cabida no solo los casos de inexistencia de jurisprudencia sino todos aquellos en los que existiendo la misma sea necesaria completarla, matizarla, precisarla o incluso corregirla (Autos de 15 de marzo de 2017 c.93/2017. 16 de mayo de 2017 c.685/2017 y 27 de noviembre de 2017 c.4432/2017, entre otros muchos).

Debe por ello admitirse este recurso.

1.2.- Concurre el supuesto del apartado b) del artículo 88.2 LJCA que se refiere al caso en que la resolución que se impugna "siente una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales".

Resulta indudable que, de confirmarse la doctrina sobre dichas normas realizada por el TSJ en el fallo impugnado, se produciría un grave daño a los intereses generales.

La doctrina de la sentencia de instancia encaja perfectamente en la tradicional opinión del TS sobre el "daño a los intereses generales" (daño no solo patrimonial, sino organizativo o de cualquier otra índole, pudiendo ser su entidad tanto económica como cualitativa – STS de 13 de mayo de 2013 RJ 2013/4284) sin perjuicio de la tesis sobre "reiteración del daño y del error" que aquí puede darse también y mantiene el propio TS (entre otras, en su Sentencia de 8 de junio de 2005 RJ 2005/9353).

1.3.- Concurre el supuesto del apartado c) del artículo 88.2 LJCA porque la doctrina que se establece afecta "a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso".

La doctrina que se establezca afecta a un número muy importante de situaciones por trascender, claramente, del caso concreto y la doctrina resultará aplicable a un gran número de situaciones en los que se declara la responsabilidad subsidiaria de administradores, muy frecuentes en las actuaciones recaudatorias de la AEAT en todo el territorio nacional.

CONVENIENCIA DE QUE SE PRONUNCIE EL TRIBUNAL SUPREMO:

Resulta conveniente que el Tribunal Supremo fije jurisprudencia sobre la cuestión suscitadas en este recurso de casación, dejando claro que, en base al principio de facilidad probatoria, que serviría para invertir en este caso la carga de la prueba, corresponde al propio administrador probar que actuó con la diligencia debida, exigible legalmente y que, por tanto, de no acreditarlo, resultaría responsable subsidiario de la deuda tributaria incluida la sanción del artículo 43.1.a) LGT/2003.

Como antes se ha expuesto, la Sección de Admisión de esa Sala ya ha admitido, por Auto de 31 de enero de 2024, un recurso de casación preparado por un obligado tributario, el recurso 3452/2023, siendo la cuestión de interés casacional determinar:

"(...) si en los casos de responsabilidad subsidiaria al amparo del artículo 43.1.a) LGT se produce una inversión del principio del onus probandi, de modo que es el responsable quien debe acreditar el hecho impeditivo o extintivo de su responsabilidad, todo ello en una categoría de responsabilidad a la que este Tribunal Supremo otorga índole sancionadora. De ser pertinente esa inversión de la carga de la prueba, indicar cuál es la razón jurídica que la respaldaría".

Razones jurídicas derivadas del principio de igualdad en la aplicación por los jueces de la ley han de llevar a la admisión también de este recurso.

En **CONCLUSIÓN**, concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que requiere que se tramite en la instancia este recurso para su elevación al Tribunal Supremo donde, por esa misma razón, debe ser admitido para su resolución mediante sentencia.

ÍNDICE PROGRESIVO 1990-2024

Página/año

I. DERECHO ADMINISTRATIVO

ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Armas y Explosivos

Ocupación del arma por agentes de la autoridad. Potestad sancionadora de la Administración 47/98-99

Régimen Jurídico 17/97

Asistencia sanitaria

Facturación de los servicios de atención médica prestados por los Servicios Públicos de Salud de las Comunidades Autónomas a mutualistas afectados por la enfermedad COVID-19 ..... 10/22

Régimen de la Asistencia psiquiátrica 331/92

Régimen jurídico de las prestaciones ortoprotésicas. Distintas formas de facilitar la prestación ortoprotésica a los pacientes necesitados de ella 9/14

Sistema Público de Salud. Reconocimiento de la condición de beneficiario 40/00

Autorizaciones

Autorización condicionada a la producción de un evento 69/03

Autorización para instalaciones de generación eólica en el mar territorial Aplicación de la disposición transitoria única del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio 11/08

Autorización para instalar un parque eólico en la zona de seguridad de un Campo de Maniobras militar 81/03

Facultades para grabar conversaciones de los servicios de tarificación adicional de voz y para la investigación del correcto funcionamiento de los servicios SMS Premium 12/10

Licencia municipal para la ejecución de obras de modernización y consolidación de regadíos 86/03

Página/año

Cinematografía

Intervención administrativa mediante Real Decreto que regule determinados aspectos del ámbito cinematográfico Libertad de empresa 32/05

Concentración parcelaria

Parcela de titularidad del Estado que no se aportó en su día al proceso de concentración 24/08

Control de cambios

Control de cambios e inversiones extranjeras. Potestad sancionadora de la Administración 190/98-99
Exportación de madera sin autorización administrativa 338/92

Cultura

Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Instituto de España 12/09

Defensa de la competencia

Control de concentraciones económicas 220/03
Ejecución de una operación de concentración económica. Deber de notificación al Servicio de Defensa de la Competencia 230/03
Escrito de oposición al recurso de casación. Defensa de la competencia. Acciones stand alone 09/24
Establecimiento por el Consejo General de la Abogacía de honorarios mínimos de los abogados 250/03
Impugnación de resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia que sanciona conducta restrictiva de la competencia 116/01
Procedimiento sancionador por prácticas prohibidas. Ampliación del plazo del procedimiento 260/03
Sanción a sindicatos y asociaciones empresariales por prácticas restrictivas de la competencia, con ocasión de convenio colectivo extraestatutario 28/10
Uso del nombre de la condecoración San Raimundo de Peñafort para fines comerciales 10/18

Deportes

Competencias del Consejo Superior de Deportes sobre las Federaciones Deportivas 21/24

Eficacia constitutiva o declarativa de la inscripción en el Registro Mercantil de las operaciones de reducción y ampliación del capital de sociedades anónimas deportivas 10/16
Federaciones deportivas. Naturaleza. Posibilidad de que constituyan sociedades mercantiles 98/00
Federaciones Deportivas españolas. Potestad disciplinaria derivada de su pertenencia a una Federación Internacional. Dopaje 10/15
Participación del CSD respecto de la Mutualidad General Deportiva 13/12

Página/año

Transmisión de participaciones significativas del capital de una entidad bancaria 127/97

Violencia en el deporte. Competencias estatales y autonómicas en relación con las actas de espectáculos deportivos. Suministro de información a la comisión estatal contra la violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte. Cauces jurídicos a emplear en defecto de coordinación administrativa 29/15

Educación

Acreditación de títulos oficiales: competencias estatales y autonómicas e intervención de sus evaluadoras..... 33/13

Cierre de colegio rural. Transporte escolar 247/98-99

Control de endeudamiento de las Universidades públicas..... 542/02

Eficacia de la LOCE en relación a la enseñanza concertada..... 302/03

Posibilidad de cambio en el baremo de admisión de alumnos en Ceuta y Melilla 17/13

Procedimiento de acreditación (renovación) de titulaciones universitarias oficiales. Procedimientos administrativos especiales. Desistimiento y renuncia en vía administrativa. Posibilidad de las universidades de desistir una vez conocido el informe previo negativo 36/15

Promoción de curso y movilidad en la ESO. Competencias..... 13/11

Reconocimiento de créditos cursados en enseñanzas conducentes a la obtención de títulos propios, como con los que los que se obtienen tras la superación de estudios policiales..... 25/12

Régimen jurídico aplicable a centros universitarios de la Iglesia Católica que pudieran establecerse fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde radica la sede de la Universidad 47/10

Universidades: Personal docente. Régimen de incompatibilidades de profesor asociados de la Escuela Universitaria de Enfermería de la Cruz Roja de Ceuta 623/95-96

Universidades: Reserva o no de denominación de Facultad sólo para centros propios de las Universidades..... 10/17

Energía

Alegaciones sobre planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en recursos contra el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos y la OM 1045/2014, que lo desarrolla; normas por las que se opera el cambio del sistema retributivo de tal producción energética 51/15

Competencia para la autorización de la utilización de activos de transporte o distribución 308/03

Declaración de operador dominante. Competencia de la CNE en materia de infracciones del mercado Ibérico 30/11

Liquidación de las compensaciones por costes de suministro 195/02

Reglas de funcionamiento del mercado eléctrico 212/07

Estadística

Licencia de pesca y derechos reales..... 250/06

Página/año

Régimen de la actividad estadística pública 309/94

Juego

Reclamación a la ONCE del reintegro de parte del anticipo indebidamente abonado por la SELAE en 2011 (AEH Hacienda y Administraciones Públicas 8/12 ..... 35/12

Medicamentos

Fijación de tarifas para conjuntos de medicamentos. Medicamentos genéricos. 37/11
Márgenes de las empresas distribuidoras..... 342/04

Médicos

Consolidación de empleo de los médicos al amparo de la Ley 16/2001, de 21 de noviembre 631/03
Títulos académicos y profesionales..... 363/04

Medioambiente

Contestación a la demanda formulada contra declaración de impacto ambiental en el proyecto de ampliación del Aeropuerto de Madrid-Barajas 309/98-99
Información medioambiental. Solicitud de información sobre la presa de Itoiz ... 358/05
Recrecimiento del Embalse de Yesa..... 491/03
Tramitación medioambiental en caso de suelos potencialmente contaminados. 20/18

Memoria histórica

Declaración de reparación y reconocimiento 36/09
Indemnizaciones..... 280/08

Navegación aérea

Alcance de las atribuciones de la licencia de controlador de tránsito aéreo..... 43/11
Certificados de aeronavegabilidad 656/94
Títulos académicos y profesionales..... 378/04

Organismos públicos

Real Decreto por el que se aprueban los nuevos estatutos de la OEPM..... 46/24

Personal

Comisiones de servicio de personal docente en el exterior 90/12

Préstamos

Efectos del incumplimiento de un «financial covenant» en un préstamo 97/12

Protección de datos personales

Interpretación de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal y su Reglamento. Conformidad o no a Derecho de la grabación de llamadas en el teléfono 016 sin advertencia expresa de grabación al interlocutor 77/15

Interpretación de los artículos 11 y 22 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal 56/13

Protectorado de fundaciones:

Autocontratación en Fundaciones. Abuso de personalidad jurídica y levantamiento del velo 76/13

Extinción de fundaciones por imposibilidad de realizar su fin fundacional; inexistencia de patronato; funciones del protectorado: sustitución del patronato y posibilidad de acordarse la extinción..... 13/14

Posibilidad de que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte pueda formar parte del Patronato de una Fundación extranjera 51/18

Puertos

La aprobación por el Ministro de Fomento, a través de la oportuna Orden ministerial, de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios..... 135/12

Consulta sobre el alcance de las competencias de las Autoridades Portuarias en materia de protección civil, especialmente en materia de prevención y control de emergencias en las que intervienen varias Administraciones Públicas..... 95/13

Consulta sobre el alcance e interpretación del artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante 146/12

Consulta sobre la procedencia de autorizar la ocupación de una superficie de dominio público portuario mediante la suscripción de un convenio con una entidad dependiente de una Comunidad Autónoma..... 121/12

Examen de la posible consideración como ayuda de Estado de la financiación, con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de proyectos portuarios destinados a la eólica marina 54/24

Informe sobre la posibilidad de que el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz hipoteque las concesiones de que es titular, así como un edificio emplazado en el recinto fiscal 25/14

Plazo de duración de las autoridades demaniales. Interpretación del artículo 75 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre..... 122/13

Posibilidad de aplicar el procedimiento establecido en el artículo 302 (abandono de buques), o en el artículo 304 (hundimiento de buques) del TRLPEMM ... 16/17

Régimen de los menores en establecimientos públicos:

Establecimientos Públicos. Accesibilidad de menores a espacios con alta asistencia de público y posibilidades y condiciones de acceso a recintos y establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas..... 133/13

Página/año

Sanidad

Aplicación del principio de reconocimiento mutuo de los complementos alimenticios procedentes de Confederación Suiza 54/12
Corporaciones de Derecho Público. Análisis sobre la exención de aplicación de procedimientos sancionadores a las Corporaciones de Derecho Público 236/13
Criterios para la catalogación de un producto como medicamento o como producto alimenticio. Interpretación dada por la Directiva 2004/27/CE 251/13
Impugnación Orden PRE/2893/2007, de 5 de octubre, sobre vigilancia y control de la encefalopatía espongiforme de los animales 432/08
Organismos modificados genéticamente. Alcance de la obligación de informar a las autoridades sanitarias 459/05
Protección de datos de carácter personal 46/12
Tasas y precios públicos. Competencia de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios para incoar de oficio la devolución de tasas indebidamente abonadas 244/13
Tratamiento jurídico de los restos mortales localizados en el Valle de los Caídos 56/11

Secreto estadístico

Negativa de una Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística a facilitar datos sobre supervivencia a efectos de un expediente de abintestato 517/98-99

Seguridad privada

Infracciones y medidas cautelares en relación con la Ley 30/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada 669/93

Subvenciones

Abono de las cantidades aplicadas en concepto de bonificaciones al transporte aéreo de pasajeros residentes en las Islas Canarias 64/12
Admisión del reintegro de subvenciones en caso de entidades beneficiarias liquidadas 30/22
Anticipo de pago en favor de Corporaciones Locales 709/94
Aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria 68/24
Ayudas financiadas con fondos comunitarios. Adaptación de procedimientos comunitarios de ayudas a la norma estatal de subvenciones 65/10
Cálculo de las dotaciones en las becas Vives de ICEX y posibilidad de modificación por circunstancias sobrevenidas 11/23
Cinematografía. Subvenciones concedidas por el Instituto de la Cinematografía y Artes Audiovisuales 524/98-99
Competencia del Estado para la gestión de subvenciones en materia de «asistencia social 352/06
Consulta de datos de los solicitantes de subvenciones 20/16
«Dies a quo» y forma de interrupción del plazo de prescripción del derecho de la Administración a exigir el reintegro de ayudas a empresas mineras 467/08
Diferencia entre subvenciones y transferencias de fondos presupuestarios a entes públicos. Regla de la prorrata del Impuesto sobre el Valor Añadido 544/98-99

Página/año

Exigencia de cumplimiento de obligaciones frente a la Seguridad Social..... 713/94
Forma de computar una ayuda propuesta a efectos de la autorización del Consejo de Ministros..... 74/11
Ilegalidad de Ayudas en el Sistema Español de Arrendamiento Financiero..... 59/18
Incentivos Regionales. Procedimiento de reintegro de subvenciones..... 538/98-99
Informe acerca de si los convenios que instrumentan jurídicamente el otorgamiento de subvenciones previstas de manera nominativa en los PGE están o no sujetos a la regulación del Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015. ..... 28/17
Intereses de demora exigibles en caso de acordarse el reintegro de ayudas..... 40/14
Modificación de órdenes de bases de subvenciones estando ya repartidas las ayudas de su primera convocatoria 23/22
Nueva Orden de Bases y Convocatoria de ayudas en concurrencia no competitiva relativas al PERTE del Vehículo Eléctrico y Conectado 23/23
Obligación de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) de justificar la aplicación de las contribuciones españolas a las actividades del Instituto Internacional para la Alianza de Civilizaciones 157/13
Posibilidad de excluir los Colegios Profesionales y las Reales Academias de la concesión de determinadas subvenciones 531/02
Posibilidad de reorientación de subvenciones concedidas para la realización de un programa, a otro distinto en subvenciones para la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF 11/20
Posibilidad de tramitar el reintegro de las cantidades recibidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo de programas de cooperación territorial..... 143/13
Procedimiento de reintegro. Procedencia de la concesión del trámite de audiencia en el procedimiento de reintegro de subvenciones..... 485/08
Procedimientos para el reintegro de becas y ayudas al estudio indebidamente concedidas a quienes no reúnen los requisitos necesarios 595/95-96
Real Decreto de modificación de reales decretos previos de ayudas directas en el sector turístico con cargo al PRTR..... 85/24

Realización de actos de liberalidad por medios propios personalizados 10/19
Régimen de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas otorgadas por las Fundaciones del Sector Publico Estatal. 27/16
Régimen jurídico de los créditos parcialmente reembolsables..... 443/07
Reintegro de subvenciones 372/06
Reintegro de subvención por encima del límite máximo de ventas a laboratorio farmacéutico..... 647/03
Subsistencia de avales en los casos de ampliaciones de plazos concedidas a los beneficiarios de subvenciones 33/16
Subvenciones a las entidades y organismos públicos..... 87/11

Telecomunicaciones y tecnologías

Emisiones por ondas terrestres de cadenas locales de TV. Requerimiento de cese 458/07
Oferta de interconexión de referencia..... 491/07

Página/año

Ordenación de las telecomunicaciones. Servicio público de televisión. Distinción entre televisión y video 346/92
Posibilidad de excluir los Colegios Profesionales y las Reales Academias de la concesión de determinadas subvenciones 531/02
Procedimiento de reintegro. Procedencia de la concesión del trámite de audiencia en el procedimiento de reintegro de subvenciones 485/08
Procedimientos para el reintegro de becas y ayudas al estudio indebidamente concedidas a quienes no reúnen los requisitos necesarios 595/95-96
Televisión local 375//06

Terrorismo

Distinciones honoríficas. Ámbito de aplicación del distintivo regulado en el artículo 4 de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo 337/01
Pensiones excepcionales derivadas de atentados terroristas 521/07
Pensiones extraordinarias por actos terroristas. Atentado del GAL en el extranjero 348/01
Tratamiento aplicable a los amenazados por organizaciones terroristas con arreglo a la Ley 29/2011, de 22 de septiembre 206/13

Títulos académicos y profesionales

Anulación de denominaciones de planes de estudios de titulaciones oficiales: Efectos 77/12
Anulación de denominaciones de planes de estudios de titulaciones oficiales: efectos sobre el RUCT y sobre los títulos 174/13
Especialidad de medicina familiar y comunitaria. Obtención del título por vía ordinaria y extraordinaria. Efectos 198/13
Expedición del Título de Procurador de los Tribunales a personas que no eran licenciadas en Derecho 389/06
Posibilidad de tramitar el reintegro de las cantidades recibidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo de programas de cooperación territorial 143/13
Proyecto de Orden Ministerial por el que se adecúan los títulos oficiales a la condición masculina o femenina de quienes los obtengan 736/94
Titularidad de los ingresos públicos recaudados con motivo de la expedición de títulos universitarios 683/93

Tráfico y Seguridad Vial

Depósitos de vehículos abandonados. Adquisición de su propiedad por quien realiza el hallazgo. Responsabilidad patrimonial del Estado en caso de insolvencia del titular del vehículo por los gastos ocasionados al depositario 614/95-96

ACTO ADMINISTRATIVO

Naturaleza de orden comunicada aplicable al sistema de pagos de un Ministerio 95/10

Página/año

Declaración de lesividad

Anulación del acto administrativo con conformidad del interesado 198/04

Declaración de lesividad de una resolución que declara prescrita una sanción. Sanción firme y ejecutable en el momento de la interposición, extemporánea, de un recurso de reposición... ..... 37/23

Eficacia retroactiva de las resoluciones judiciales que declaran la nulidad de un acto administrativo 203/04

La vulneración de la convocatoria de un proceso selectivo no constituye infracción del ordenamiento jurídico susceptible de declaración de lesividad 43/22

Disposiciones de carácter general

Canon por copia privada: Distinción entre actos y disposiciones generales..... 109/11

Ejecución

Autorización de entrada en establecimiento mercantil..... 132/00

Autorización judicial para la entrada en domicilio o lugares cuyo acceso dependa del consentimiento del titular..... 281/94

Ejecución forzosa: Entrada en domicilio constitucionalmente protegido 42/09

Ejecución forzosa frente al Estado de actos administrativos dictados por una Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias. Suspensión del suministro de energía eléctrica a un centro docente 157/92

Suspensión de la ejecutividad de las resoluciones de reintegro de subvenciones..... 54/09

Notificación

Administración electrónica..... 119/11

Finalidad y requisitos de la notificación de los actos administrativos 459/94

Notificación de los actos administrativos. Concepto, naturaleza y requisitos..... 191/91

El "tercero de confianza" cumple una función distinta del denominado "prestador cualificado de servicio cualificado de certificación electrónica". Verificación de las notificaciones emitidas por prestadores de servicios cualificados..... 47/16

Nulidad de actos administrativos

Escrito de contestación a la demanda ante la impugnación de una sanción impuesta por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CMNV) 469/94

Plan General de Ordenación Urbana. Diferencia entre ejecución provisional voluntaria de una sentencia no firme y la acordada por la Sala..... 510/03

Potestad administrativa discrecional

Medallas y condecoraciones..... 294/06

Página/año

Rectificación de errores

Nulidad de pleno derecho del acuerdo de corrección de un supuesto error material, concepto de este a los efectos del art. 105 de la Ley 30/1992 .... 99/10

Revisión de actos administrativos

Convocatoria de concurso-oposición 578/95-96
Devolución de un pago duplicado..... 668/94
Improcedencia de la declaración de lesividad de la fijación del justiprecio 416/08
Improcedencia de reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita sin examinar la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos..... 56/14
Indemnizaciones del Fondo de Garantía Salarial a favor de los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo resuelto por el Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña..... 638/93
Legitimación para solicitar la revisión de oficio..... 435/04
Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de una concesión de aguas otorgada al resolver un recurso de reposición.. ..... 53/22

Revocación de actos administrativos

Consulta sobre la solicitud de revocación de una resolución que declaró la pérdida de una subvención concedida al amparo de la legislación sobre incentivos regionales, por no haber cumplido la sociedad subvencionada los requisitos exigidos por la Administración. 695/94
Desestimación de la petición de reincorporación a una plaza solicitada por determinado funcionario..... 685/94
Revocación de actos de gestión tributaria no declarativos de derechos o de Gravamen..... 653/93
Revocación por cambio sobrevenido de circunstancias 611/03

Silencio administrativo

Eventual aplicación a las evaluaciones de la CNEAI de la figura del silencio administrativo 112/10
Inscripción en el Registro de Entidades de Intermediación de Medicamentos. La revisión de oficio de actos administrativos. Acto presunto estimatorio. Petición de inscripción: silencio positivo 69/14
Posibilidad de dictar auto posterior a la certificación de acto presunto..... 591/95-96
Silencio en solicitud de suspensión y en resolución de recurso de reposición 55/23

Suspensión de actos administrativos

Efectos del levantamiento de la suspensión de la ejecutividad de una deuda no tributaria en el cómputo de los plazos de pago en periodo voluntario. 60/23

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Adjudicación

Adjudicación concurso-subasta sobre aplicación del gas natural procedente de Argelia..... 34/02

Página/año

Aplicación a las sociedades estatales del art. 27 del RD 817/2009, de 8 de mayo 66/09
Posibilidad de establecer en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares criterios de adjudicación que otorguen la máxima puntuación posible a la mejor oferta técnica..... 10/21
Procedimiento de adjudicación a utilizar en los contratos de servicios en el exterior cuando su importe de licitación supere los límites de un contrato menor 65/18
Procedimientos de adjudicación: Análisis del procedimiento restringido..... 101/97

Caducidad

Resolución de contratos administrativos por mutuo acuerdo y ulterior petición de declaración de caducidad; doctrina de los actos propios 130/10

Contrato de concesión

Acuerdo de liquidación de concesión de explotación de autopista de peaje. Escrito de conclusiones 73/23
Conformidad a Derecho del acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de noviembre de 2011 por el que se autoriza la creación de sociedades responsables de los contratos de concesión de los aeropuertos de Barcelona-El Prat y de Madrid-Barajas 187/12
Contratación para la construcción, conservación y explotación de diferentes tramos de Autopista 61/02

Contrato de gestión de servicios públicos

Concesionarios de autopistas de peaje. Indemnización por fuerza mayor en la expropiación..... 53/01
Concesiones administrativas. Televisión..... 52/02
Contrato de gestión de Servicios Públicos..... 120/05
Empresas municipales gestoras de mercados mayoristas: Gestión directa no sujeta a la Ley de Contratos del Sector Público; inexistencia de limitación temporal. Transformación en sociedades de capital público..... 78/08
Sociedades estatales instrumentales de las administraciones públicas..... 124/03

Contrato de obras

Cesión de créditos. Certificaciones de obra 92/98-99
Contrato de obras. Cofinanciación por varias Administraciones Públicas Garantías exigibles 84/97
Contrato de obras. Ejecución de obras por la Administración. Procedimiento de adjudicación de los contratos de colaboración con empresarios particulares ex artículo 153.3 de la LCAP 61/97
Contrato de obras. Modificación. Régimen transitorio del artículo 146.1 de la LCAP redactado por la Ley 11/76 ..... 76/97
Diferencia entre el plazo de duración y el plazo de ejecución..... 76/09
Liquidación de obras cuando falte consignación presupuestaria para pagar al contratista..... 158/94
Modificación de un contrato de obra adjudicado para una Autoridad Portuaria.. 160/04

Página/año

Pliegos de cláusulas administrativas particulares: Posibilidad de exigir titulación de ingeniero aeronáutico para la redacción de proyectos de obras que hayan de ejecutarse en los recintos aeroportuarios 141/08
Presupuesto para actividades culturales en el contrato de obras 89/02
Procedencia de abonar intereses por demora en el pago de una liquidación provisional dimanante de un contrato de obra. Efectos del silencio administrativo 138/03
Reclamación de revisión de precios en contratos de obra pública 232/05
Revisión de precios en contratos mixtos de proyectos y ejecución de obras del ADIF 83/09

Contratos privados

Contratación de seguro de responsabilidad civil por ente público. Calificación jurídica: Contrato privado 62/00
Contratos privados. Actos separables 193/95-96
Naturaleza de un contrato de compraventa: Actos separables 74/02
Normas de Derecho Internacional Privado 139/11

Contrato de servicios

Consultoría y asistencia técnica. Aplicación de tarifas de honorarios profesionales 170/95-96
Contratación de un servicio de seguridad o vigilancia privada. Autoridad Portuaria de Barcelona 195/05
Contrato de servicios que factura por resultado y liquidación final del mismo 72/18
Contratos administrativos. Desistimiento de un contrato de asistencia técnica por la Administración.. ..... 187/92
Incumplimiento por adjudicataria de la obligación de subrogación laboral 122/11
Informe sobre la forma de gestión del sistema interno de información del Centro Nacional de Investigación sobre la evolución humana 139/23
Naturaleza jurídica y cálculo del valor estimado de contratos de adquisición de vales de comida y de cheques de guardería para empleados de entidades del sector público 54/16
Servicios de cobertura informativa. Naturaleza del contrato y procedimiento de adjudicación 76/01

Contrato de suministros

Contratos del Estado. Contrato de suministro de material informático: Normativa comunitaria europea y española 177/92
Interpretación de las Órdenes de ejecución suscritas entre el Ministerio de Defensa/Armada e Izar Construcciones Navales, S.A., para la construcción de sendos buques (AG Entes Públicos 21/12) 173/12
Suministro de un helicóptero 96/09

Contratos administrativos especiales

Contrato especial: Adquisición de inmuebles para la construcción de polígonos industriales 89/04
Contrato especial: Mixto 115/04

Página/año

Contratos administrativos especiales. Consorcios de Zonas Francas 172/05
Contratos administrativos especiales. Su regulación a falta de normativa específica 191/05

Encomiendas de gestión

Aplicación analógica del artículo 160.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos a las encomiendas de gestión 30/08
Aplicación de la doctrina «in house providing» a una Entidad pública Empresarial 42/08
Conflicto de intereses 104/09
Encargos a medios propios personificados en la LCSP. Consulta sobre la interpretación de los artículos 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (LCSP) 78/18
Encargos de medios propios personificados en la LCSP. Consulta sobre los trámites necesarios para la aplicación por SEGITUR del art. 32.2.d) de la LCSP 08/18
Encomienda de Gestión 104/07
No sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido de las encomiendas de gestión atribuidas a organismo público con el carácter de medio propio de la Administración General del Estado según el artículo 24.6 de la Ley de Contratos del Sector Público 148/10
Posibilidad de que un poder no adjudicador confiera encargos a medios propios personificados al amparo del art. 33 LCSP 19/21

Factura electrónica

Cuestiones relativas a la entrada en vigor y aplicación del art. 4 de la Ley 25/1013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del Registro contable de facturas en el Sector Público 83/15

Garantías

Garantía definitiva. Improcedencia de embargo preventivo del aval prestado por el contratista a la Administración Pública para garantizar los derechos de los trabajadores de aquel 90/97
Inclusión o no del IVA en el cálculo de la garantía provisional prevista en el artículo 91 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público 126/08

Modificación

Cálculo del límite del 20 por ciento aplicable a las modificaciones expresamente previstas del artículo 204 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Publico 73/22
Determinación del momento en el que se devengan intereses de demora por obras realizadas sin la necesaria cobertura contractual 66/16
Informe sobre la procedencia de incluir los excesos de mediciones en el límite cuantitativo de los modificados contractuales 92/24
Límites en las modificaciones contractuales expresamente previstas en los pliegos de contratación de los poderes adjudicadores.. ..... 20/20

Página/año

Límites para la modificación de contratos adjudicados que afecten a los elementos sustanciales.. ..... 160/10
Modificación de un contrato de servicios. Incremento de los precios del contrato.. ..... 146/23
Posible consideración de la modificación a la baja del objeto de un contrato de suministro como modificación sustancial al amparo del artículo 205 c) LCSP 156/23

Objeto, precio y cuantía

División de lotes del objeto del contrato administrativo 122/06
Importe de la base de cálculo de revisión de precios en los contratos de obras y suministros de fabricación..... 169/10
Modo de reflejar el IVA en la proposición económica 126/09
Posible aplicación de la revisión de precios establecida en los artículos 6 a10 del Real Decreto- ley 3/2022de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, a los contratos de suministro de fabricación 165/23
Recurribilidad de las decisiones de las Mesas sobre exclusión de licitadores que no incluyen en la oferta la mención «IVA excluido» 137/09

Preparación

Cláusula de un pliego que establece un porcentaje de baja fijo por referencia al presupuesto de licitación..... 158/09
Expediente administrativo para la contratación, por el procedimiento abierto, de los servicios necesarios para la difusión de una campaña de publicidad institucional de información sobre la permanencia en medios de campañas de publicidad 186/10
Expedientes de contratación electrónicos 165/09

Régimen jurídico general

Aplicación de la Ley 30/2007 a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Poder adjudicador..... 52/08
Cláusula de progreso. Concepto de «normativa técnica»..... 65/08
Competencia de la Oficina Nacional de Evaluación. Conflicto con la Comunidad Foral Navarra.. ..... 79/22
Competencias de las Juntas de Contratación, actos que ponen fin a la vía administrativa y su impugnación ante la jurisdicción..... 89/22
Consulta sobre la procedencia de considerar a la entidad pública empresarial RENFE-Operadora como poder no adjudicador, a efectos de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de14 de noviembre [informe EP 1271-RRV(R-500-12)]..... 207/12

Página/año

Consulta sobre los efectos de la declaración de concurso de acreedores de una de las dos empresas integrantes de la UTE adjudicataria de un contrato administrativo, cuando dicha declaración se produce antes de la formalización del contrato [FO 1208-RRV (R-728-12)] 231/12
Contratación de poderes adjudicadores no Administración Pública conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público..... 109/18
Contratación del Instituto Nacional de Empleo (INEM)..... 58/97
Contratación de las Universidades Públicas..... 48/00
Contratación directa 83/98-99
Contratos de entidades públicas empresariales. Cláusulas de estabilidad de empleo..... 155//05
Contratos del Estado. Distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado. Explotación de bar-cafetería en edificio público 171/92
Contratos menores. Formalización..... 185/95-96
Convenio de colaboración entre el Instituto de Astrofísica de Canarias y una fundación privada..... 108/06
Distinción entre convenios de colaboración y contratos a efectos del artículo 3.1.c) del TRLCAP 85/07
Efecto 2000. Cuestiones jurídicas asociadas al mismo 113/98-99
Efectos de una oferta incursa en presunción de temeridad sobre las ofertas que a un mismo concurso presentan empresas de un mismo grupo empresarial..... 225/05
Efectos legales del Covid-19 sobre los contratos del sector público. Artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo..... 37/20
Eficacia de las copias simples de documentos aportados por los interesados en los procedimientos de contratación pública..... 37/17
Encomienda de gestión al consorcio de zona franca..... 200/12
Funciones de la Mesa de Contratación..... 23/19
Fundaciones. Normas de contratación aplicables a las mismas 171/98-99
Informe sobre contrato de cesión de derechos de explotación de obra al MAUEC..... 32/20
Inembargabilidad de los créditos del contratista frente a la Administración..... 50/94
Intereses de demora..... 127/04
Interpretación del artículo 86 del Reglamento de la LCAP..... 151/04
Levantamiento de las suspensiones en las ejecuciones de los contratos durante la crisis sanitaria COVID-19 y la declaración del estado de alarma 48/20
Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Interpretación de los arts 15.5 y 39.6..... 340/93
Ofertas con valores anormales o desproporcionados..... 131/08
Poder adjudicador: cofradías de pescadores, organizaciones de productos de la pesca y la acuicultura y grupos de acción local del sector pesquero..... 26/21
Presupuestos determinantes de la aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible..... 179/23
Procedimiento para declarar la nulidad por falta de clasificación de la Empresa adjudicataria..... 65/01
Prórroga: Imposibilidad de modificar un contrato administrativo una vez expirado su plazo de vigencia..... 52 /20

Página/año

Reajuste de anualidades por causa de interés público 142/11
Recurso de alzada impropio en materia de contratación 33/19
Régimen a que han de ajustarse Puertos del Estado y Autoridades Portuarias... 154/08
Régimen de contratación de los Consorcios de Zonas Francas..... 169/08
Responsabilidad Contractual por daños causados por temporal de nieve 35/21
Responsabilidad contractual. Prescripción..... 163/03
Revisión de precios..... 92/02
Sujeción de las administraciones independientes al sistema estatal de contratación centralizada 84/16
Sujeción de SEPES a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas..... 74/00

EXPROPIACIÓN FORZOSA

Aeropuertos

Iniciación del procedimiento expropiatorio para la construcción de una tercera pista del aeropuerto de Gran Canaria: Terrenos comprendidos en la zona delimitada por el Plan Director del aeropuerto y terrenos no comprendidos en esa zona [informe 86/2012 (R- 694/2012)]..... 239/12

Anuncios

Admisión de publicación electrónica de anuncios en los procedimientos de expropiación forzosa y en el trámite de información pública del art. 12 de la Ley 37/2015, de Carreteras..... 191/23

Cuestiones diversas

Aplicación de la Ley 8/1990 sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo 406/93
Calificación de bienes adscritos al GIF y adquiridos por expropiación forzosa..... 218/02
Cesión amigable. Procedencia de la reversión en tales casos..... 287/98-99
Cesión del crédito ostentado frente a expropiante o beneficiario..... 249/95-96
Efectos de la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 176/97

Jurado Provincial de Expropiación Forzosa

Demanda de lesividad contra acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa..... 261/13
Examen de los requisitos de titulación de los funcionarios técnicos nombrados según la naturaleza de los bienes a expropiar en los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa 283/13

Justiprecio

Abono de intereses de demora..... 214/02
Atribuciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa 263/12
Consignación de justiprecio 77/14

Página/año

Declaración de lesividad de acuerdo de Jurado Provincial de Expropiación que aplica un precepto del TR de la Ley del Suelo de 1992 declarado después inconstitucional por STC 61/97 ..... 147/97
Declaración de lesividad de acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa 257/95-96
Declaración de lesividad de acuerdos de retasación 173/09
Declaración de lesividad de acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. Aplicación de los criterios de valoración de la L.E.F. de 1954 y no los de la Ley 8/90 ..... 453/93
Declaración de lesividad de acuerdos del Jurado de Expropiación Forzosa sobre retasación 165/11
Declaración de lesividad de un acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en la fijación del justiprecio de la finca expropiada 327/03
Declaración de lesividad de resoluciones de un Jurado Provincial de Expropiación Forzosa Examen de los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo 347/03
Declaración de lesividad. Sistemas generales supramunicipales 233/04
Declaración de lesividad. Vicios de la voluntad: Error 378/03
Determinación de la normativa aplicable a la valoración del suelo tras la S T C de 10 de marzo de 1997 ..... 163/97
Improcedencia de intereses de demora en la fijación de justiprecio por mutuo acuerdo 158/01
Impugnación de acuerdos de los Jurados 337/94
Impugnación de una valoración realizada por la Comisión Pericial del Instituto de España 377/94
Intereses de demora en expropiación urbanística por el procedimiento de urgencia 188/97
Jurado de expropiación. Posición orgánica y funcional 196/94
Jurado de expropiación forzosa. Vocal designado por las Cámaras de la Propiedad Urbana tras la entrada en vigor de la disposición adicional Trigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre 254/98-99
Justiprecio. Expectativas urbanísticas 392/03
Justiprecio. Valoración de bienes y derechos mineros 189/06
Justiprecio. Valoración de terrenos clasificados como no urbanizables pero pretendidamente adscritos a suelo urbano por el expropiado 138/00
Reclamación de justiprecio en expediente declarado nulo por vía de hecho 183/11
Retasación –art. 58 L.E.F.– en relación con el impago del justiprecio y el impago de los intereses de demora en la fijación o en el pago de aquél 469/93
Retasación del justiprecio al amparo del artículo 34.2.B) del Texto Refundido de la Ley del Suelo 208/10
Valoración de fincas como suelo no urbanizable: Aplicación de la tesis de que no crea ciudad 196/09
Valoración de franja incluida en el ámbito de una concesión minera de recursos de la sección C 213/09
Valoración de terrenos rústicos 318/04
Valoración del suelo destinado a infraestructuras supramunicipales 294/02

Procedimiento

Indemnización por ocupación temporal de fincas gravadas con hipoteca y sobre las que se han trabado embargos anotados en el Registro de la Propiedad 46/17
Líneas eléctricas. Impugnación de un acuerdo de un Ayuntamiento por el que se ordenaba la suspensión de obras 221/08
Modificación de servicios afectados como consecuencia de la ejecución de carreteras 407/03
Necesidad de ocupación. Necesidad de practicar nuevo trámite de información pública 170/01
Nulidad de actuaciones en expediente expropiatorio por obras de elevación de aguas al Embalse de Pena en Beceite 198/97
Nulidad expediente expropiatorio y de justiprecio. Referencia a la expropiación para la construcción de infraestructuras 251/02
Ocupación: Existencia de un yacimiento arqueológico 298/04
Órgano competente y procedimiento para el pago de justiprecio en ejecución de sentencia 213/97

Reversión

Cesión por la Junta Central de Acuartelamientos al Ayuntamiento de T. de un terreno con la condición de destinamiento a uso o servicio público 628/93
Competencia para resolver la solicitud de reversión por desafectación 443/93
Derecho de reversión 279/95-96
Derecho de reversión reconocido por sentencia. Eventual expropiación del mismo 138/01
Derecho de reversión sobre las fincas expropiadas para la construcción de la factoría de la Empresa Nacional Siderúrgica 218/07
Derecho de reversión. Supuestos en que a pesar de la desafectación formal los bienes siguen sirviendo a un fin público 301/95-96
Derecho de reversión. Teoría general 308/95-96
Derecho de reversión. Traslado de poblaciones 349/95-96
Informe relativo a posibles derechos u obligaciones sobre la superficie correspondiente a antigua estación de servicio CAMPSA 105/24
Recurso contra acuerdos de ejecución de sentencias 244/09
Recurso sobre declaración de necesidad de ocupación de bienes y derechos afectados por el Embalse de Yesa 303/04
Reversión 441/04
Reversión: Desafectación tácita 428/04
Reversión. Fecha a la que hay que referir la valoración 173/01
Reversión: Reforma por la Ley 38/1999 ..... 264/02
Reversión: Régimen transitorio de la Ley 38/1999 ..... 285/02
Reversión. Teoría General. Causa expropiandi 261/98-99
Reversión de bien cedido a título gratuito por incumplimiento del destino de la cesión 112/24
Solicitud de declaración de nulidad de la recepción por el Patrimonio del Estado y subsiguiente enajenación a un Ayuntamiento de ciertas fincas que en su día fueron expropiadas al amparo del art. 87 LEF. 637/94
Transmisibilidad del derecho de reversión. Prescripción del derecho 322/05

EXTRANJERÍA

Circulación por el territorio nacional. Incompetencia de la ciudad de Ceuta en materia de entrada, permanencia y salida de extranjeros 359/95-96
Contingencias trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para 2002. 325/02
Derecho de asilo de extranjeros rescatados por un remolcador español 238/07
Derecho de asistencia letrada y de asistencia jurídica gratuita en los supuestos de devolución de Extranjeros 342/05
Escrito de Oposición del Abogado del Estado al Recurso de Casación interpuesto por tres ciudadanos extranjeros ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. RC 1373/ 2023.. ..... 199/23
Expulsión de extranjeros por imputación de delitos menos graves 367/95-96
Medida cautelar de internamiento en el procedimiento de expulsión 386/94
Régimen aplicable a los solicitantes de asilo, cuyas solicitudes incurren en causa legal de inadmisión 254/07
Regularización de la situación en la que se encuentran los progenitores extranjeros de un menor de nacionalidad española o con presunción de nacionalidad española. 254/06
Repatriación de menores no acompañados 239/08
Repatriación y lucha contra la explotación de menores 265/07
Revisión de autorizaciones de residencia obtenidas por silencio administrativo. 225/09
Revisión de las renovaciones de autorizaciones de residencia concedidas indebidamente por el procedimiento establecido en el artículo 75.2 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 1 de enero 267/08
Tarjeta de familiar de Residente comunitario. Apelación frente a sentencia con apartamiento deliberado del juzgador de instancia de la Jurisprudencia del Tribunal supremo e independencia judicial 124/18
Solicitud de tarjeta de residencia comunitaria. 486/93
Tarjeta de residente comunitario. Celebración de matrimonio en fraude de Ley, con el fin de obtener su expedición 371/95-96

FUNCIÓN PÚBLICA

Contratos de alta dirección

Contratos del personal de alta dirección y contratos mercantiles vinculados a las Sociedades Mercantiles Estatales 208/23

Cuestiones diversas

Abono personal en el exterior: derecho al mantenimiento de seguros de vida por igualdad o condición más beneficiosa 75/21
Acreditación del conocimiento de idiomas extranjeros en los procesos selectivos 64/21
Adecuación del nombre y escala en caso de cambio de sexo 178/01
Carácter eliminatorio de las pruebas de acceso a la función pública 54/17
Condición de funcionarios públicos de los Administradores de Loterías 393/94
Derechos de los funcionarios en prácticas. Coincidencia entre el curso selectivo y el embarazo 110/22

Página/año

Pretensión indemnizatoria ejercitada por un empleado público alegando daños sufridos por razón del servicio 265/92
Reglamento Orgánico del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y Oferta de Empleo Público.. ..... 68/20
Servicio Postal: Potestades de los funcionarios encargados de la recogida de la correspondencia..... 435/07
Tribunales de oposiciones y concursos: Discrecionalidad técnica; alcance de la fiscalización jurisdiccional 137/92

Derechos

Derecho a casa-habitación. Naturaleza patrimonial de las viviendas de propiedad municipal ocupadas por profesores de E.G.B., tanto integrantes como independientes del Centro Escolar..... 491/93
Derecho a casa-habitación. Repercusión de gastos de comunidad y Servicios ... 228/97
Derechos pasivos del personal al servicio de la Administración de Justicia..... 338/02
Vacaciones: Régimen aplicable tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público..... 273/07

Incompatibilidades

Aplicación de la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, al personal directivo y consejeros de una Sociedad Estatal 146/95-96
Funcionarios públicos. Incompatibilidades..... 265/91
Incompatibilidades Altos Cargos..... 354/02
Incompatibilidades entre el cargo de Presidente de una sociedad estatal y concejal..... 420/03
Incompatibilidades funcionario público o empleado laboral destinado en una Delegación de Economía y Hacienda pueda participar, como licitador, en las subastas de inmuebles..... 367/02
Naturaleza jurídica de la Oficina de conflictos de Intereses y competencia judicial para revisar su actuación 223/10

Libertad sindical

Elecciones sindicales..... 417/03
Incidencia del Real Decreto-ley 8/2010 en los derechos fundamentales de la libertad sindical y negociación colectiva 233/10
Funcionarios públicos. Libertad sindical..... 251/91
Funcionarios públicos locales. Legitimación negociadora de los sindicatos..... 367/90
Funcionarios públicos. Lugar de residencia..... 262/91
Negociación colectiva. Retribuciones..... 499/93

Personal docente

Procedimientos selectivos de ingreso y acceso, entre otros, a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, así como procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades 254/10

Página/año

Personal Militar

Escalafonamiento de personal militar 263/10
Forma de practicar la detención de militares 201/11
Incorporación a la Escala de Oficiales del Cuerpo General del Ejército de Tierra del personal de la Escala Superior de Oficiales y Escala de Oficiales, Cuerpo General de las Armas y Cuerpo de Especialistas que se relacionan 270/10

Protocolo de acoso

El Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado y su aplicación 124/22

Retribuciones

Abono de trienios reconocidos al personal laboral funcionarizado 75/20
Análisis de la naturaleza jurídica de las regalías abonadas al personal investigador de una fundación del sector público 101/16
Anticipos reintegrables: Procedimiento para el cobro 192/01
Aplicación a la CNMV del Real Decreto 451/2012. Posibilidad de que en la Entidades Públicas existan directivos que no cumplen con los requisitos establecidos en el mismo 289/13
Aportaciones de Administraciones, Entidades y empresas del sector público a planes de pensiones de empleo y a contratos de seguros colectivos 312/13
Comunicación a los representantes sindicales del complemento de productividad ... 268/09
Funcionarios públicos. Retribuciones 262/92
Indemnización por razón del servicio. Devengo una vez finalizada la relación funcionarial 335/04
Indemnización por razón de servicio. Personal laboral de la Administración penitenciaria 383/02
Retribuciones de Magistrados suplentes 447/03
Retribuciones de los destinados en el extranjero 377/95-96
Retribuciones de los funcionarios en prácticas 433/03
Retribuciones de Secretarios Judiciales 462/03
Retribuciones. Importe de pagas extraordinarias devengadas por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que habían ascendido durante el periodo de devengo 238/97
Retribuciones. Interpretación de la prohibición a las Entidades del sector público de realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos (AEH Hacienda y Administraciones Públicas 2/12) 270/12
Tribunal de Cuentas: Indemnizaciones por razón de servicio. Procedencia de abonar dietas de asistencia a Consejos de Administración a aquellos miembros que no asistan a sus sesiones excusando la asistencia por motivos oficiales ineludibles y delegando el voto en otro miembro del Consejo 556/98-99

Responsabilidad disciplinaria

Antinomia entre artículos 24 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RRDF) y 98.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) 56/19

Página/año

Competencia para incoar expedientes disciplinarios en servicios no integrados de la administración periférica 68/19
Competencia para la imposición de sanciones disciplinarias a los Letrados de la Administración de Justicia en determinados casos dudosos. 77/19
Órgano competente para la incoación e instrucción del expediente disciplinario y posibilidad de iniciación de un nuevo expediente por los mismos hechos que ya han sido objeto del expediente disciplinario resuelto 89/14
Funcionarios públicos. Procedimiento disciplinario... ..... 277/91
Responsabilidad de los miembros de un órgano colegiado 330/04
Suspensión cautelar de funciones a Capitán del Ejército de Tierra..... 477/03

Secretos oficiales

Acceso a información clasificada..... 288/12

Situaciones administrativas

Declaración de lesividad de las resoluciones sobre situación administrativa de servicios especiales 218/06
Personal auxiliar procedente de las antiguas Recaudaciones de Zona que actualmente tiene carácter laboral, pero que ha de integrarse en la Administración (Agencia Estatal de la Administración Tributaria) como personal funcionario.. ..... 590/93
Reconocimiento de servicios prestados en las Administraciones Públicas 363/90
Relación de puestos de trabajo del Consejo de Seguridad Nuclear 391/02
Situaciones administrativas que procede declarar respecto de funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional que, tras participar en un concurso de traslados, no toman posesión de los puestos de trabajo que les han sido adjudicados..... 243/92
Trienios. Anulación de acuerdo de reconocimiento de servicios previos..... 300/98-99

ORGANIZACIÓN

Órgano competente para efectuar las comunicaciones por Lexnet de las resoluciones judiciales..... 303/10

Administración corporativa

Colegios profesionales

Compatibilidad del requisito de colegiación obligatoria de los Agentes de la Propiedad Industrial con la normativa vigente sobre la materia 28/97
Competencia del Gobierno para aprobar los Estatutos de los Consejos Generales de Colegios Profesionales y de los Colegios Profesionales de ámbito territorial estatal 40/97
Consulta sobre la obligatoriedad de colegiación profesional de los funcionarios de las Escalas de Oficiales Marítimos, Maquinistas Navales y Oficiales de Radiocomunicación que prestan servicios en el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) 115/94
No obligatoriedad de colegiación de los ingenieros de caminos, canales y puertos de las confederaciones hidrográficas.. ..... 82/19

Página/año

Órganos administrativos competentes en relación con los colegios profesionales 309/92
Sede electrónica del Colegio de Registradores 216/11
Segregación. Creación del Colegio Oficial de Economistas en Ceuta 100/03

Administración Local

Administración local. Composición de las Comisiones Informativas municipales 286/92
Artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Interpelación del «interés general» al que este precepto alude 17/06
Asesoramiento jurídico de las Corporaciones Locales. Ámbito de la función consultiva de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado: no se extiende a la Administración local 678/93
Carta Municipal: Régimen jurídico. Informe sobre el proyecto de Carta Municipal de Barcelona 375/90
Contratos financiables con cargo al fondo estatal de inversión local 278/09
Denominación de los municipios catalanes 433/95-96
Disolución de corporaciones locales por la Administración del Estado 388/90
Elección de Alcaldes de barrio 107/16
Exigencia del conocimiento del euskera para el desempeño de puestos de trabajo en las Corporaciones locales del País Vasco 288/91
Exigencia de la Ciudad de Melilla de remitir a la Administración del Estado copia o extracto de sus actos. Alcance de la negociación colectiva en el ámbito funcionarial 56/98-99
Mantenimiento del orden público para el normal desarrollo de los Plenos municipales 160/00
Modificación del período de vigencia de los programas de Acción Especial 294/92
Obligaciones municipales en relación con las viviendas destinadas a Maestros 301/91
Orden Público y Seguridad ciudadana. Juntas Locales de Seguridad. 321/92
Presupuestos de una corporación municipal; impugnación 17/02
Publicidad aérea en el espacio aéreo del término municipal de un Ayuntamiento. 27/02
Servicio de Autotaxis. Rescate por el Ayuntamiento de la licencia de auto-taxi 37/01
Régimen local. Consultas populares municipales: Naturaleza y régimen jurídico ... 275/92

Autoridades Portuarias

Ejercicio de funciones que conllevan dación de fe y autenticación, en organismos públicos que no cuentan con funcionarios, sino con personal laboral 157/22

Competencia

Administración competente en materia de seguridad de presas y balsas 225/11
Competencia del personal de la Guardia civil en situación de reserva para la vigilancia de edificios autonómicos 295/12
Competencia para decidir el destino de las embarcaciones usadas para la entrada ilegal en territorio español y aprehendidas por las autoridades españolas, en el mar o en la costa.. ..... 83/21
Consulta relacionada con el proyecto de creación y explotación, en régimen de franquicia, de un formato comercial de tienda de proximidad para la distribución detallista de alimentación fresca (frutas y verduras, carnes, pescado y otros) comprada a mayoristas establecidos en los mercados

Página/año

centrales de abastecimiento (mercas) españoles, que son públicos y participados por MERCASA, además de por los respectivos Ayuntamientos titulares de los mismos 300/12
Jurado provincial de expropiación y petición de expropiación total 235/11

Consorcios

Ampliación de zona franca a terrenos gestionados por un Consorcio entre Administraciones previamente constituido para promover un parque empresarial 360/13
Consorcio de la Zona Especial Canaria: Discrecionalidad y motivación de los actos administrativos 76/06
Consorcio de la Zona Franca de Vigo 953/ 04
Consorcio de Zona Franca. Ampliación legal de competencias: Consecuencias .. 17/00
Consorcio de Zona Franca. Órgano competente para modificar su presupuesto. 17/01
Consorcio de Zonas Francas. Naturaleza 34/98-99
Consorcios de Zonas Francas. Modificación de composición 55/95-96
Consulta sobre la aplicación al Consorcio CENIEH, participado al 50% por el Estado y por una Comunidad Autónoma, del artículo 23 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de PGE para 2012 (en el que se establecen limitaciones a la contratación de personal durante 2012 en la Oferta de Empleo Público) y del artículo 9 del RD-ley 20/2012, de 13 de julio, que modifica la situación de incapacidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas [informe EP 12/104 RRV (R-907-12)] 308/12
Régimen de responsabilidad. Responsabilidad subsidiaria de las Administraciones Públicas 113/03
Régimen jurídico del Consorcio del Hospital Clínico y Provincial de Barcelona 70/06
Subsistencia del régimen de los consorcios establecido en la legislación local tras la entrada en vigor la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público 120/16

Convenios de colaboración

Competencias de los Ministros y Secretarios de Estado. Cuestiones litigiosas: Competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 101/02
Convenio para la digitalización de bienes de titularidad estatal del Patrimonio Histórico Español 111/02
Efectos de la inscripción en el Registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación del sector público estatal (REOICO), de los acuerdos de prórroga de los Convenios regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público (LRJSP) 127/24
Entre las Administraciones Públicas y la Sociedad Estatal «Correos y Telégrafos, S.A.» 172/03
Inadmisión de convenios de colaboración y de encomienda de gestión entre sociedades estatales cuando su objeto sea coincidente al de los contratos administrativos 234/05
Naturaleza jurídica de los Convenios urbanísticos y patrimoniales y examen de su sujeción a la Ley 40/2015, de 1 de octubre 143/24
Normativa de aplicación a la actividad convencional de la entidad pública empresarial RED.ES 256/05

Página/año

Órganos competentes para celebrar los Convenios de Colaboración entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas (art. 6 Ley 30/1992, de 26 de noviembre) 354/93
Transferencia de fondos por las administraciones autonómicas y locales a RED. ES 326/09
Universidades 208/95-96
Viabilidad de los convenios de colaboración que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos continúa celebrando con las Administraciones Públicas 272/05
Vigencia de los convenios anteriores a la Ley Régimen Jurídico del Sector Público 102/19

Delegación de Competencias

Consulta sobre la posibilidad de delegar competencias cuya titularidad corresponde a órganos de un Departamento Ministerial en favor de los órganos de un Organismo Autónomo 204/94
Naturaleza de la delegación de competencias. Eficacia de la delegación acordada por órganos extinguidos 84/00
Régimen de publicidad de los acuerdos de delegación particulares 239/11

Fundaciones estatales

Los acuerdos de colaboración y patrocinio suscritos por el sector público empresarial y fundacional.. ..... 147/22
Aplicación de la LGP al Consejo de Seguridad Nuclear 406/02
Autorizaciones a las que se somete una fundación del sector público estatal para poder otorgar y conceder subvenciones 217/23
Cese por renuncia de los patronos natos 93/21
Constitución de una agrupación de interés económico 243/11
Creación de fundaciones estatales en el extranjero (Colegio de España en París) 256/11
Fundaciones: Criterios de pertenencia al sector público estatal 424/02
Límites en la constitución de fundaciones por entidades públicas. Consejo de Seguridad Nuclear... ..... 434/02
Obligación de elaboración de planes anuales de actuación por las fundaciones y consorcios del sector público institucional estatal. 86/20
Orden de Bases para fondos del PRTR a repartir en concurrencia no competitiva por una Fundación del Sector Público estatal 137/22
Otorgamiento de ayudas por fundaciones estatales. Normativa aplicable 201/01
Participación en empresas tipo *spin*-off 95/15
Régimen de publicidad de los acuerdos de delegación particulares 239/11
Régimen jurídico de la extinción de las fundaciones 50/14
Subvenciones y reintegro 202/06

Gobierno

Actuación de los miembros del Gobierno en funciones que formen parte de las conferencias sectoriales 124/16
Circulares. Posibilidad de que los Directores Generales dicten circulares tras la promulgación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno 411/98-99

Página/año

Competencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para el establecimiento y supresión de tarifas de gas 286/07
Régimen de suplencia de autoridades en actos oficiales. Ordenación General de Precedencias del Estado..... 258/01

Organismos Públicos

Adaptación de las agencias estatales a la LRJSP 112/19
Administraciones independientes: Potestad de organización. Límites..... 21/01
Aplicación supletoria de la Ley 30/92, de 26 de noviembre (LRJAP-PAC) al Ente Público R.T.V.E.. ..... 576/93
Autoridades Portuarias. Distribución de competencias entre el Presidente y el Consejo de Administración 319/06
Comisión Nacional de la Competencia. Facultades de inspección 289/09
Comisión Nacional del Mercado de Valores: Suspensión de derechos Políticos .. 42/04
Competencia de las entidades públicas empresariales para enajenar inmuebles de su patrimonio..... 95/2020
Competencia para suscribir convenios en procesos concursales en cuanto afecten a los derechos y obligaciones económicas del Estado y sus Organismos Autónomos 541/93
Consejo Superior de Deportes 67/95-96
Consorcio Zona Franca de Barcelona: naturaleza jurídica y efectos..... 107/2015
Consulta sobre la adecuación a Derecho de las ayudas de comida y de transporte para los trabajadores de la CNMV reguladas en el Acuerdo de Relaciones Laborales suscrito entre dicho Organismo y el Comité de Empresa – [EP 1288-RRV (R-639-12)] 320/12
Corporación de Radio y Televisión Española: Financiación mediante publicidad institucional 312/09
Consulta sobre la posible obligación de la AEAT de concertar un seguro que cubra los riesgos derivados de la utilización de rayos X por parte de los Servicios de Aduanas..... 26/94
Elección por el Consejo de Administración de un Presidente interino de RTVE.... 276/11
Ente Público Radiotelevisión Española. Aprobación por el Consejo de Administración de las disposiciones del Director General 30/03
Ente Público Radiotelevisión Española. Consecuencias de los acuerdos adoptados con delegación de voto 19/03
Entidades que a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, existían con un tipo distinto de los enumerados en el artículo 84.1 del citado texto legal 99/21
Examen de las relaciones entre el Organismo Autónomo «Instituto de Turismo de España» (TURESPAÑA) y la Sociedad Estatal «Paradores de España, S.A.» ... 480/94
Posibilidad de participación de una Junta de Puerto en una Agrupación de Interés económico..... 230/91
Propuesta de integración de la Fundación Universidad.es en el OAPEE 331/13
Régimen de abstención de los miembros de los órganos colegiados. Clases de abstención y efectos, respecto a las mayorías exigibles para la adopción de sus acuerdos..... 223/23
Régimen de los bienes de los Organismos autónomos. Bienes demaniales y patrimoniales..... 241/91

Página/año

Reservas demaniales: Parque Logístico Empresarial 197/08

Órganos de cooperación

Dudas interpretativas de aplicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes 166/24

Sociedades Estatales

Interpretación del art. 12.5 de la Ley 5/1996, de 10 de enero, de creación de Determinadas Entidades de Derecho Público. Sociedades Estatales de Participación Industriales (SEPI) 338/06

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Acceso a registros y archivos administrativos

Acceso por parte de los partícipes en un procedimiento en curso de selección de personal al servicio de las Administraciones Públicas a los ejercicios realizados por los otros aspirantes.. ..... 110/20
Archivos judiciales..... 19/95-96
Cesión de datos entre Administraciones Públicas 17/04
Cesión de datos personales entre organismos de la Administración General del Estado 112/21
Consideraciones generales y especiales sobre los expedientes disciplinarios..... 212/94
Consulta sobre la posibilidad de acceso por los solicitantes de indulto a la totalidad del expediente instruido como consecuencia de dicha solicitud.... 217/94
Creación y funcionamiento del Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD): confidencialidad versus disponibilidad de información y comunicación recíprocas entre Administraciones Sanitarias..... 132/15
Funcionarios públicos. Acceso a los datos recogidos en el Registro Central de Personal. Solicitud de expedición de certificaciones..... 327/93
Padrón municipal 42/95-96
Presentación en los registros de las Delegaciones del Gobierno de documentos dirigidos a Universidades Públicas..... 124/19
Procedencia de que la Central de Información del Banco de España proporcione determinada información al Ministerio Fiscal 17/07
Universidades Públicas..... 29/04

Responsabilidad Patrimonial del Estado

Modelo 720, responsabilidad del Estado legislador de la obligación de los residentes en España que sean sujetos pasivos de declarar sus bienes en el extranjero en la declaración de los impuestos de la renta de las personas físicas y de sociedades 234/23

PROPIEDADES PÚBLICAS

Aguas

Actuación de la Administración en zonas regables declaradas de interés nacional.....

Página/año

30/06
Aguas minerales: Competencias y bases del régimen minero 342/11
Caducidad de aprovechamientos sobre aguas públicas..... 38/03
Calificación de las exacciones como tasas: Consecuencia 55/03
Comunidades de regantes: Baja o separación de comuneros 349/09
Comunidad de regantes. Naturaleza jurídica de las comunidades regantes..... 150/19
Concesión de aprovechamiento de aguas sobre pozos abiertos antes de la Ley de Aguas de 1985 ..... 26//07
Concesión que reproduce otra anulada judicialmente con reproducción de determinados trámites..... 354/09
Concesiones administrativas. Revisión de la concesión..... 129/95-96
Desembalse de caudales 41/07
Derecho de acceso a la información 35/06
Derecho de aprovechamiento 365/09
Derecho de separación de un proyecto de transformación de regadío 410/09
Dominio público hidráulico. Instalación de contenedor-oficina en él 43/01
Extinción del derecho al uso privativo de las aguas. Contestación a recurso contencioso-administrativo..... 27/00
Indebida inclusión de bienes demaniales en concentración parcelaria..... 348/11
Individualización de la deuda mantenida por una Comunidad de Regentes con el Ministerio de Agricultura 163/19
Informe sobre representación de las Comunidades de usuarios de las masas de aguas subterráneas declaradas en riesgo.. ..... 186/19
Modificación de aprovechamiento de aguas 63/04
Plazo máximo de setenta y cinco años a partir del 1 de enero de 1986 ..... 358/11
Procedimiento exigible a los titulares de derechos sobre aguas privadas en caso de modificación de las condiciones de aprovechamiento..... 17/05
Reclamación de daños por un concesionario. Las reclamaciones de daños y perjuicios que pueda haber sufrido el titular de una concesión de aguas no pueden reconducirse al instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración 138/15
Rectificación de una inscripción en el Registro de Aguas. Improcedencia por tratarse de una cuestión civil 28/05
Recurso sobre Plan de Ordenación de Recursos Naturales que afectan a los Embalses y al Plan Hidrológico Nacional..... 76/04
Régimen jurídico aplicable a determinados arroyos ubicados en La Granja de San Ildefonso (Segovia) y que afecta directamente a los intereses del Patrimonio Nacional..... 103/14
Régimen jurídico de los convenios de ejecución y financiación y de los convenios de explotación de infraestructuras hidráulicas tras la entrada en vigor de la LRJSP, en particular en lo relativo a su plazo de duración..... 70/17
Régimen jurídico del trasvase Tajo-Segura 59/94
Régimen transitorio hasta la efectiva constitución de los Consejos de demarcación Hidrográfica introducidos en el Texto refundido de la Ley de Aguas por la Ley 62/2003..... 367/10
Sentido del silencio en petición de información medioambiental. 176/22
Vertidos. Protección del medio ambiente..... 17/98-99

Página/año

Autopistas

Competencia para la recepción de terrenos sobrantes de expropiaciones forzosas realizadas para la construcción de autopistas 73/98-99

Carreteras

Carreteras. Autotutela para el cobro de los daños causados a las carreteras..... 233/95-96

Determinación de la Administración competente para asumir el coste de mantenimiento y reparación de aceras en travesías de carreteras pertenecientes a la Red de Carreteras del Estado que transcurren por una malla urbana municipal 106/17

Día inicial del devengo de intereses de demora respecto del abono del justiprecio en las expropiaciones forzosas llevadas a cabo por el procedimiento de urgencia para la construcción de una carretera 98/17

Naturaleza jurídica de los caminos que enlazan poblaciones en el Derecho histórico y en el vigente: Leyes de Partidas y Código Civil; legislación municipal; Ley y Reglamento de Caminos Vecinales de 29 de junio de 1911; legislación de Carreteras. construcción..... 269/94

Concesiones administrativas

Concesión para el saneamiento de marisma 420/09

Concesiones de explotación minera. Cuadrícula minera. EIA. Competencias entre AGE y CCAA 179/24

Derechos preferentes para la ocupación de una parcela de dominio público portuario..... 57/07

Desafectación del subsuelo de un bien demanial.. ..... 139/18

Desahucio administrativo para la recuperación de la posesión de un inmueble propiedad del Estado 58/05

Dominio público hidráulico: Determinación del régimen jurídico aplicable al Canal de Castilla..... 68/07

Efectos de la desafectación demanial sobre una concesión administrativa..... 92//05

Extinción anticipada por mutuo acuerdo de una concesión administrativa..... 39/06

Infracción por vertido de aguas residuales en cauce público 108/03

Llevanza del Libro Genealógico de la Raza Pura Equina 63/06

Procedencia de informe previo del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino al otorgamiento 373/11

Reequilibrio económico-financiero por el incremento de coste de las expropiaciones en una concesión de autopistas..... 102//05

Régimen jurídico de concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas bajo la vigencia de la Ley 26 de diciembre de 1958; duración y prórroga de esas concesiones (informe 9/2012 (R 681/12)] 353/12

Titularidad del derecho de resarcimiento por razón de daños causados al dominio público en caso de carreteras explotadas en régimen de concesión..... 428/09

Costas

Acción reivindicatoria de terrenos objeto de una concesión demanial para desecación de Marismas..... 175/04

Página/año

Acción sancionadora de la Administración. La Demanialidad de las marismas... 187/03
Anchura de la servidumbre de protección 439/09
Competencia del Estado para el cobro del canon de ocupación del dominio público marítimo-terrestre de las concesiones de puertos deportivos transferidos a una Comunidad Autónoma..... 314/91
Competencia para la recuperación o regeneración de los fondos marinos afectados por naufragio del petrolero «Prestige» 195/03
Competencia sobre el deslinde marítimo-terrestre y sobre el establecimiento de servidumbre de tránsito..... 373/10
Concesión para saneamiento de marismas. Calificación de los terrenos saneados 89/01
Concesiones administrativas. Posible extinción por ser inviable el uso público de una piscina integrante del dominio público objeto de la concesión..... 309/05
Concesiones administrativas: Régimen jurídico..... 222/04
Concesiones sobre dominio público marítimo-terrestre: Plazo de duración 533/05
Demolición de construcción emplazada en el dominio público marítimo-terrestre. Orden de demolición confirmada por sentencia judicial firme. Ejecución de sentencias 204/03
Deslinde marítimo-terrestre 290/00
Dominio público marítimo-terrestre..... 346/90
Ejercicio de derecho de retracto previsto en la Ley de Costas. Transmisibilidad de concesiones. Rescate 203/98-99
Examen de la pertinencia de incluir en el precio de inmuebles desafectados del dominio público marítimo-terrestre el valor de la edificación que pueda existir sobre él..... 119/21
Impago de hipoteca constituida sobre inmuebles de propiedad privada incorporados al dominio público marítimo-terrestre..... 179/08
Interpretación de los apartados 1, 2 y 3 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de Costas..... 172/94
Intransmisibilidad por actos inter vivos de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre fundadas en la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de Costas..... 98/01
Intrasmisibilidad por actos inter vivos de las concesiones sobre demanio marítimo-terrestre 227/95-96
Plazo de prescripción de 5 años previsto en el art. 14 de la Ley de Costas 189/04
Retirada de embarcaciones abandonadas. Coordinación de Competencias..... 180/06
Transmisión de concesión sobre Dominio Público marítimo-terrestre..... 391/10
Zona de servidumbre de protección. Solicitud de autorización para la construcción de un restaurante 216/03

Deslinde administrativo

Alcance y efectos. Impugnación del acto aprobatorio del deslinde 221/92
Incidente de nulidad de actuaciones en procedimiento de deslinde marítimo-terrestre..... 117/97

Dominio Público

Aprovechamiento urbanístico de terrenos estatales..... 288/03

Página/año

Cesión de uso de locales en edificio sede de Capitanía Marítima del Puerto de Valencia-Desafectaciones tácitas..... 229/97
Concesión de aguas para instalación de una minicentral eléctrica 151/02
Concesiones administrativas: Pliego de condiciones para la adjudicación del concurso de explotación del Hipódromo de la Zarzuela 167/02
Concesiones de explotación de hidrocarburos 175/02
Convalidación de enajenaciones de terrenos.. ..... 153/18
Desafectación tácita de bienes demaniales con anterioridad a la entrada en vigor del Código Civil. Régimen jurídico de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español 238/92
Desahucio administrativo..... 215/04
Desahucio administrativo por extinción de autorización administrativa de ocupación de terrenos demaniales en zona de servicio portuario..... 143/97
Dominio público y Registro de la Propiedad. Cuestión de las desafectaciones tácitas..... 39/91
Establecimiento de servidumbres de paso sobre el dominio público 191/24
Investigación patrimonial sobre terrenos expropiados 228/98-99
Naturaleza de los contratos de cesión administrativa de terrenos de dominio público de la Junta del Puerto para cultivos agrícolas... ..... 237/91
Naturaleza jurídica de bienes de propiedad privada afectos a la gestión de un servicio Público..... 153/06
Nulidad de compraventa de un bien de dominio público 165/06
Protección e imprescriptibilidad. Dársena desecada por concesionario sin autorización y deslindada por el M.O.P.T.M.A. como dominio marítimo-terrestre..... 377/93
Régimen jurídico: Imprescriptibilidad; recuperación de oficio por la Administración..... 334/90
Servidumbre de paso de titularidad estatal 223/98-99
Situación jurídica de las murallas de León. 163/18
Titularidad dominical de terrenos adquiridos para la construcción de autopistas de peaje en régimen de concesión administrativa 183/02
Viabilidad del negocio de compraventa de cosa futura para articular una operación de obras de relleno en el Puerto de Bilbao 118/17

Dominio público aeroportuario

Concesión administrativa de dominio público. AENA. Eficacia del acuerdo de su Consejo de Administración sobre modificación de superficies concedidas .. 301/05
Situación jurídica de bienes de dominio público portuario que pasan a pertenecer a AENA, S.A..... 382/11

Montes

Aprovechamientos forestales 177/18
Consulta sobre la prevalencia entre la utilidad pública forestal de ciertos montes públicos catalogados pertenecientes a una Comunidad Autónoma y a un Ayuntamiento y la realización de una obra pública del Estado (carretera de interés general) que requiere la expropiación forzosa de terrenos que formen parte de aquellos montes... ..... 450/94

Página/año

Patrimonio de las Comunidades Autónomas

Inmuebles vacantes. Comunidad autónoma de Galicia 204/24

Patrimonio del Estado

Acuerdo municipal por el que se incluye un solar de Patrimonio del Estado en el Registro Municipal de solares 269/06

Adquisiciones por el Estado de títulos representativos del capital de empresas mercantiles 450/02

Autorización de uso especial de dependencias administrativas para un rodaje .. 191/22

Bienes muebles intervenidos en procesos militares 441/95-96

Cesión temporal de inmueble 467/02

Consulta sobre determinadas cuestiones concernientes a caminos de servicio que han dejado de estar vinculados a las obras hidráulicas de la Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT) 411/13

Derecho administrativo: bienes de las administraciones públicas. Cesión sujeta a carga y cumplimiento que impide la retrocesión 219/24

Derecho de adquisición preferente de propietarios colindantes en caso de enajenación de bienes inmuebles patrimoniales 208/01

Enajenación de finca gravada con hipoteca adquirida por sucesión abintestato del Estado 382/12

Expediente de investigación patrimonial. Finca adjudicada al Estado por aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas. Incidencia de la disposición derogatoria 3 de la Constitución. Incidencia de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Defectos del auto de adjudicación de la finca al Estado al tratarse de finca presuntivamente ganancial 368/12

Investigación patrimonial de fincas sometidas a procedimiento de concentración parcelaria instruido por la Junta de Castilla y León 453/95-96

Investigación patrimonial del edificio denominado Llotja del Mar de Barcelona.. 246/97

Investigación patrimonial. Convalidación de actos administrativos: Defectos de forma 523/03

Investigación patrimonial. Examen de la concurrencia de los requisitos del art. 21 LPE 536/03

Investigación patrimonial. Incompetencia. Defecto de forma 546/03

Montes. Doble venta de inmuebles declarado monte de utilidad pública e inscrito en el Catálogo de Montes 357/98-99

Naturaleza jurídica de la atribución de bienes vacantes al Estado 176/00

El Partido Nacionalista Vasco, siglas EAJ-PNV, presenta las siguientes solicitudes: Restituir el inmueble incautado sito en Avenue de Marceu número 11, París y la compensación económica por otros dos inmuebles sitos en Noyon y Compans, Francia 248/23

Procedimiento de enajenación de bienes inmuebles patrimoniales 291/07

Situación de bienes patrimoniales del Estado incluidos en el dominio público marítimo-terrestre como consecuencia del deslinde 449/09

Títulos representativos de capital. Traspaso de participaciones del Estado (Dirección General de Patrimonio) a SEPI 211/01

Página/año

Transmisión gratuita de terrenos por parte de Infoinvest, S.A., a SEPES. Operación de reorganización del sector público empresarial estatal 423/10
Vacancia anterior al expediente expropiatorio..... 406/11

Patrimonio Hidráulico

Constitución de comunidad de usuarios..... 431/10
Determinación del órgano competente para gestionar una presa cedida a un Ayuntamiento, una vez se produzca la reversión de dicha cesión 136/20
Régimen Jurídico del patrimonio de las Confederaciones Hidrográficas 440/10

Patrimonio Histórico Español

Bienes del patrimonio histórico de titularidad estatal. Imposibilidad de que se subrogue un tercero en una cesión gratuita de uso 215/01
Competencia del Estado para la ejecución de la Ley de Patrimonio Histórico Español..... 188/00
Derecho a la intimidad personal, familiar y a la propia imagen 289/08
Financiación para su conservación y enriquecimiento 368/05
Legalidad de una Orden ministerial por la que se adopta la medida cautelar de inexportabilidad del cuadro «San Francisco» de El Greco 481/09
Patrimonio arqueológico subacuático en el mar territorial español. Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas..... 388/98-99
Reales Academias y Administraciones independientes. Competencias de ejecución de la Ley de Patrimonio Histórico respecto a bienes adscritos a las mismas..... 367/98-99
Reclamación por particular de documentos declarados de interés cultural..... 398/11
Régimen jurídico de los museos de titularidad estatal..... 482/02
Revocación de la declaración de Bien de Interés Cultural de un bien mueble realizada por el estado mediante real decreto; validez de actos administrativos previos a pronunciamientos del Tribunal Constitucional..... 111/14

Patrimonio Nacional

Depósitos de obras de arte del Patrimonio Nacional en el Museo del Prado. Evolución histórica y régimen jurídico del Patrimonio Nacional y del Museo del Prado..... 460/95-96
Fundaciones. Procedimiento de desafectación y enajenación de finca con que fue dotada una Fundación..... 400/98-99

Patrimonio Sindical Histórico

Legitimación de la Confederación Sindical de CC.OO. en relación con el Patrimonio Sindical Histórico..... 280/06

Puertos

Alcance y efectos de la aplicación supletoria de la Ley de Costas respecto de la legislación portuaria..... 198/22
Canon actividad industrial..... 513/02

Página/año

Canon de actividad industrial. Revisión de los acuerdos del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria reconociendo una exención 376/07
Competencia de las autoridades portuarias en materia de extinción de incendios producidos en la zona de servicios de los puertos 573/03
Concesión administrativa por utilización de puertos 422/11
Concesión de dominio público portuario 501/95-96
Consulta sobre el órgano competente para incoar, tramitar y resolver un expediente de declaración de lesividad de un acuerdo dictado por el Director de una Autoridad Portuaria sobre devolución de un ingreso indebido en concepto de tarifa portuaria 152/2015
Consulta sobre la posible prórroga excepcional de las concesiones portuarias otorgadas a un Club en la zona de servicios del Puerto de Palma de Mallorca 143/15
Cuestiones varias planteadas por la aplicación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre 541/94
Declaración de impacto ambiental en expediente de ampliación de instalaciones portuarias 280/00
Instalaciones realizadas por Autoridades Portuarias. Posible exigencia de canon por la Administración del Estado 492/98-99
Necesidad de obtención de licencia municipal urbanística para la realización de obras cuando no exista Plan de Urbanización de Espacios Portuarios ni Plan Especial 332/08
Nulidad de pleno derecho de tarifas portuarias giradas 450/10
Obras realizadas en el dominio público marítimo-terrestre sin autorización 297/00
Procedencia de aplicar el artículo 91 del TRLPEMM para la renovación de una concesión portuaria que permite la explotación de un dique-muelle empleado para la actividad minera desarrollada por la empresa concesionaria 143/17
Precios privados por servicios 520/02
Puertos deportivos: Necesidad de aprobación de tarifas por la Autoridad Portuaria 497/09
Régimen de terrenos incluidos en la DEUP cuando la delimitación de la zona de servicio portuaria difiere del deslinde marítimo-terrestre vigente 200/19
Régimen de tramitación ambiental de una concesión de dominio público portuario 345/08
Régimen jurídico a que deben quedar sometidas las dietas de alojamiento y manutención correspondientes al personal laboral fuera de convenio de las Autoridades Portuarias 134/17
Régimen jurídico aplicable a la desafectación de los bienes de dominio público portuario 506/95-96
Régimen urbanístico de los puertos de interés general 563/93
Resarcimiento de los gastos de extracción de un buque hundido en puerto 582/94
Servicio de practicaje 598/94
Tarifas máximas en servicios portuarios 184/18
Tarifas por servicios portuarios 565/94
Tasas de ocupación y de actividad en relación con las concesiones y autorizaciones 437/11
Tasas portuarias por ocupación arrendaticia 450/11

Página/año

Tramitación de expediente de ejecución de obras de relleno para completar la superficie de la Zona franca de Cádiz y su polígono exterior 272/97
Valoraciones 359/08
Zona de servicios 524/95-96

Urbanismo

Ampliación del Museo del Prado: Recursos contra el plan de actuaciones 551/02
Aportación a Junta de Compensación 627/95-96
Convenio entre el Consorcio de la Zona franca de Vigo y una entidad local sobre cesión de aprovechamiento urbanístico 502/09
Convenios urbanísticos. Relación con el planeamiento 363/01
Edificabilidad en la zona de servicio de un puerto mientras no se aprueba el Plan especial ni el plan de usos del espacio portuario: la memoria del proyecto de delimitación de la antigua zona de servicio puede ocupar su lugar 779/94
Ejecución de obras de urgencia y de excepcional interés público sin sujeción al planeamiento urbanístico y sin necesidad de licencia municipal 351/92
Estudio de Detalle en desarrollo de un Plan Especial portuario 198/18
Expediente de demolición de obras ilegales. Autoridad u órgano competente y procedimiento 305/97
Incompetencia de los entes locales y de los instrumentos de planeamiento urbanístico para calificar la naturaleza demanial o patrimonial de los bienes inmuebles 299/97
Incorporación a Proyecto de Reparcelación de terrenos de dominio público del Estado. Vulneración del principio de equidistribución 466/05
Informe de la Administración General del Estado sobre planeamiento urbanístico 515/09
Innecesariedad de licencia municipal para las grandes obras públicas de interés general 347/92
Naturaleza de los derechos de aprovechamiento urbanístico adquirido por el Estado sobre terrenos de su titularidad 653/03
Necesariedad de licencia municipal para las obras públicas de interés general: Carácter de las obras a desarrollar por Navantia en sus instalaciones en Ferrol y sujeción a control preventivo municipal 154/20
Reanudación de actuación urbanística anulada a instancia de la Dirección General de Patrimonio del Estado 528/07
Suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obras en el ámbito afectado por el deslinde de la zona marítimo-terrestre 409/90
Suspensión de licencias de parcelación, edificación y derribo de bienes incluidos en el plan Director del Aeropuerto del Prat 665/03
Tramitación urbanística y evaluación ambiental de un proyecto de obras impulsado por Navantia en el dominio público afecto a la Defensa Nacional 132/21
Urbanismo. Distinción entre urbanismo y ordenación del territorio 323/91

Vías Pecuarias

Vías pecuarias. Acto de clasificación 241/95-96
Vías pecuarias. Coincidencia con trazado de carretera estatal 131/01

PROTECCIÓN DE DATOS

Certificación de datos de menores relacionados con los programas de carácter humanitario 212/19
Cesión de datos de consumo de agua por modificación legislativa tributaria 148/16
Colaboración Delegación del Gobierno para cesión de datos a Parlamento autonómico 158/16
Examen de la naturaleza y funciones del Registro Civil, y del régimen de protección de datos personales 160/2015
Impugnación de la negativa a incoar expediente sancionador contra una revista por supuesta publicación de datos. Libertad de expresión 467/10
Informe sobre protección de datos personales ante la pandemia de COVID-19 .. 177/20
Necesidad o no del consentimiento de los alumnos o de sus padres para recabar determinados datos personales de los mismos antes de las evaluaciones previstas en la LOMCE 170/15
Régimen jurídico de los "drones". Protección de datos 168/16
Supuesta excepción de información del art 5.5 de la LO 15/1999 a las direcciones (IP) de acceso a Internet de aquellos usuarios de la red que comparten libremente y gratuitamente, aunque de forma supuestamente ilícita, con otros usuarios, derechos presuntamente protegidos de propiedad intelectual 470/10

PROYECTOS NORMATIVOS

Asistencia Jurídica a sociedades mercantiles estatales y Fundaciones con participación estatal. Convenios de asistencia jurídica con el Servicio Jurídico del Estado. Propuesta normativa al efecto 432/98-99
Asociaciones: Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora del derecho de Asociación 264/00
Contratación administrativa: Informe al Anteproyecto de Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 244/00
Contratación administrativa. Informes al Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas 441/98-99
Estabilidad presupuestaria. Informe al Anteproyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria 270/01
Euro: Proyecto de Orden sobre distribución anticipada de billetes y monedas admitidas en euros 284/01
Expropiación Forzosa: Informe sobre borrador de anteproyecto de la LEF 232/02
Fuerzas Armadas: Informe al Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas 289/01
Medio ambiente. Informe al Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil de actividades con incidencia ambiental 471/98-99
Nacionalidad: Informe a la propuesta de proposición de Ley de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad 256/00
Proyecto de Ley de Consejos Insulares. Administración Local Insular 230/00
Servicio Jurídico del Estado: Memoria Justificativa sobre la reestructuración del Servicio Jurídico del Estado que se propone para el Proyecto de Real Decreto de estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia 270/00

Página/año

Videoconferencia: Implantación del sistema de videoconferencia en la práctica de diligencias procesales penales 292/01

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Accidente ocurrido en misión de paz en el extranjero..... 529/95-96
Anulación de actos administrativos..... 539/95-96
Comisión Nacional del Mercado de Valores. Omisión de supervisión respecto de una determinada Agencia de Valores 583/03
Compatibilidad de la indemnización por responsabilidad patrimonial con las prestaciones de la Seguridad Social derivadas de los mismos daños..... 305/00
Competencia para la instrucción y resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad del Gobierno 410/05
Consulta sobre la procedencia de repetir contra los responsables penales las cantidades satisfechas por el Estado en concepto de responsable civil subsidiario en los casos de condena penal de autoridades y personal a su servicio 615/94
Desbordamiento: Obligación de limpieza de un barranco 397/07
Doctrina de los riesgos del progreso o derivados del avance técnico. Artículo 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre..... 303/01
Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Informe preceptivo del CGPJ..... 423/04
Incautación de solar al amparo de la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939 ..... 595/03
Muerte de una persona a manos de otra en situación de libertad condicional ... 553/95-96
Naufragio de petrolero en el Mar Egeo. Distribución de responsabilidades entre el Estado y el FIDAC..... 505/98-99
No indemnizabilidad de los daños derivados de la aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939..... 383/08
Plazo para interponerla desde la notificación de la sentencia que declara el daño. Responsabilidad Patrimonial por daños reconocidos en una sentencia por denegación indebida de un nombre comercial 219/19
Procedencia de seguro de responsabilidad civil de vocales del Consejo 471/11
Reclamación por daños causados a buques franceses por pescadores españoles. Actuación de la Armada, la Guardia Civil, la Capitanía Marítima de puerto autonómico y, diversos Departamentos Ministeriales 567/95-96
Responsabilidad carreteras por bodegas. Bodegas bajo carretera nacional en travesía de población 475/10
Responsabilidad concurrente de las administraciones públicas en la gestión de las medidas adoptadas por la crisis sanitaria Covid-19..... 193/20
Responsabilidad de la Administración por el no ejercicio de la potestad genérica de control y vigilancia de los cauces públicos..... 437/05
Responsabilidad de la Administración por la derogación de una norma reglamentaria 387/05
Responsabilidad de la Administración Sanitaria por el funcionamiento de sus servicios 617/93
Responsabilidad de una confederación hidrográfica por disminución de producción eléctrica..... 539/09

Página/año

Responsabilidad del estado legislador por la gestión de la crisis sanitaria COVID y estado de alarma..... 152/21
Responsabilidad del Estado legislador por jubilación anticipada de funcionarios 243/90
Responsabilidad del Estado legislador: Reclamaciones patrimoniales por daños derivados de actos dictados al amparo de una ley declarada contraria al derecho comunitario 481/10
Responsabilidad patrimonial de la Administración de justicia. Demora en la adopción de resoluciones judiciales..... 502/10
Responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia por error judicial.. 281/97
Responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por los supuestos daños sufridos por el hijo de la demandante causados por la administración de las vacunas del calendario vacunación al oficial..... 507/10
Responsabilidad patrimonial del CSIC por enfermedad profesional de un investigador de este Organismo causada por falta de medidas de seguridad. 285/97
Responsabilidad patrimonial del Estado. Doctrina General 192/92
Responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de justicia..... 405/08
Responsabilidad patrimonial del Estado por la conservación de los bienes del Patrimonio Histórico Español 305/07
Responsabilidad Patrimonial del Estado por la falta de convocatoria de Ayudas Navales en el ejercicio de 2013.. ..... 183/20
Responsabilidad patrimonial del Estado. Requisitos; nexo casual; inexistencia .. 207/92
Responsabilidad patrimonial de la Administración: doctrina general..... 212/91
Responsabilidad patrimonial por declaración de inconstitucionalidad del derecho a compensación..... 209/18
Responsabilidad patrimonial por el incumplimiento del plazo de trasposición de una Directiva comunitaria..... 452/05
Solicitud de indemnización patrimonial del Estado legislador sobre el impuesto de actividades económicas 228/24
Vía de hecho en la realización de obras de emergencia en el Canal de Aragón y Cataluña 418/07

Denuncia penal por delito fiscal

La falta de prueba no equivale a inexistencia de hechos a efectos indemnizatorios 477/11

Plazo para el ejercicio de la acción

Daños por retirada de producto por la Agencia del Medicamento..... 488/11

Repercusión en tarifa

Confederación Hidrográfica del Ebro: Repercusión de responsabilidad patrimonial a comunidad de usuarios..... 502/11

SANCIONADOR

Actuación sancionadora en materia de costas. Deslinde 269/03

Página/año

Aplicación de la potestad sancionadora a Confederación Hidrográfica 550/93
Aplicación de sanciones de la Unión Europea frente a intereses rusos por la invasión de Ucrania 100/22
Infracciones de la legislación sobre seguridad vial cometidas por menores 556/93
Competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con la celebración de juegos de suerte, envite o azar 127/02
Competencia y procedimiento para la devolución de las sanciones COVID, tras la STC 148/2021, de 14 de julio, por la que se estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad frente a diversos preceptos del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ..... 54/21
Consecuencias jurídicas de la nulidad de una sanción tributaria por motivos formales 45/19
Consulta sobre cuestiones relativas a la entrada en vigor de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción ("ley del denunciante") 260/23
Competencia del Estado en materia de inspección y sanción por infracciones de la Ley 28/2005, de 28 de diciembre, de Medidas Sanitaria Frente al Tabaquismo 121/07
Contrabando. Gastos de estancia en garajes privados de vehículos objeto de intervención o comiso 110/97
Derecho administrativo sancionador. Espectáculos públicos y actividades recreativas 322/90
Derecho administrativo sancionador: su aplicación en relación con las personas jurídicas 306/90
Derivación de aguas de sus cauces sin la debida autorización 141/07
Diligencia en la operación de centrales nucleares. Intervención del Consejo de Seguridad Nuclear 146/07
Efectos de la sentencia 148/2021, de 14 de julio, del Tribunal Constitucional sobre los procedimientos sancionadores en tramitación y las sanciones impuestas por los Delegados y Subdelegados del Gobierno al amparo del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, por inobservancia de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020 ..... 42/21
Ejecutividad de las resoluciones administrativas sancionadoras confirmadas por sentencias 143/02
Ejecutividad de resoluciones recurridas en vía administrativa en caso de silencio 122/01
Emisión de ruidos excesivos por vehículos a motor 111/97
Energía nuclear. Incumplimiento en materia de protección física de una central nuclear 274/03
Información privilegiada sobre valores. Alcance del derecho a la prueba en expedientes sancionadores administrativos 386/95-96
Infracción de la Ley 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo. Publicidad de productos de tabaco a través de Internet 202/10
Ley del Sector de Hidrocarburos: Exclusión del tipo infractor de conductas incardinables por revestir escasa o nula importancia 286/05

Página/año

Menores de edad. Infracción de la normativa sobre medidas de seguridad en materia de conducción de motos acuáticas..... 622/03
Naturaleza jurídica del incremento de la multa prevista por la contratación de trabajadores extranjeros en la cuantía correspondiente a cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta 154/07
No procede reabrir un expediente sancionador en relación a determinados hechos cuando la autoridad judicial penal se ha pronunciado sobre los mismos en sentido absolutorio... ..... 511/94
Oferta de acceso a bucle de abonado..... 173/07
Orden público: Potestad sancionadora de la Administración 291/90
Orden público y seguridad ciudadana: Régimen sancionador 315/92
Potestad sancionadora de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen 313/06
Problemática de las sanciones impuestas por órganos administrativos a otros órganos de la propia Administración pública sancionadora 207/91
Responsabilidad administrativa derivada del uso de armas por menores de edad..... 508/93
Tráfico. Circulación de vehículos con contenedores 243/98-99

Certificado del Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas

Régimen sancionador aplicable a órganos de control de certificados código IMAG 149/11

TRANSPARENCIA Y ACCESO AL EXPEDIENTE

Acceso de los sindicatos a información sobre productividad. 123/20
Transparencia en la contratación pública de un poder no adjudicador 132/19

Administración electrónica

Consulta sobre el alcance de la equiparación que el artículo 3.4 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica (LFE), efectúa entre la firma electrónica reconocida y la firma manuscrita, y sobre la eficacia que ha de atribuirse al resto de modalidades de firma electrónica frente a las Administraciones Públicas [informe INTGE1201-RRV (R 285-12)] 337/12
Eficacia jurídica de los documentos electrónicos aportados por los interesados a los expedientes de contratación tramitados electrónicamente por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) 375/13
Solicitud electrónica obligatoria para pruebas acceso examen abogacía y procuradores..... 145/19
Validez del uso de la firma biométrica facial para la rúbrica de declaraciones y testimonios por parte del ciudadano en las actuaciones judiciales..... 167/22

Cuestiones diversas

Ampliación de zona franca a terrenos gestionados por un Consorcio entre Administraciones previamente constituido para promover un parque empresarial 360/13
Autenticidad de las copias de documentos públicos y privados emitidos en soporte electrónico..... 318/07

Página/año

Caducidad 472/95-96
Causas de abstención 393/13
Compulsa de documentos extranjeros. Competencia 564/03
Compulsa de documentos. Validez en procedimientos de licitación 558/03
Comunicaciones recibidas en la Administración a través de Telefax 200/91
Denegación de Medida Cautelar: Suspensión de la ejecución del acto administrativo (Obras del AVE Madrid-Barcelona) 333/07
Emisión de copias de documentos públicos y privados 310/08
Procedencia de la vía de apremio para hacer efectiva la obligación de retorno impuesta a un laboratorio farmacéutico 498/02
Procedimiento aplicable a solicitud de creación de una Escuela Infantil en Melilla para unidades de 1.er ciclo de Educación Infantil, de titularidad del Ministerio de Defensa 322/10
Trámite de Información Pública. Nulidad 409/04
Valor de los informes preceptivos 215/00

Disposiciones de carácter general

Alcance a expediente de expropiación en la parte referente a auxilio policial a la ocupación 286/11
Caducidad de autorización de demolición de inmuebles urbanos prevista en el artículo 73 de la TRLAU de 1964 ..... 299/11
Disposiciones de carácter general. Ejercicio de la potestad reglamentaria fuera de plazo 481/95-96
Disposiciones de carácter general. Imposibilidad de declarar su nulidad si no están vigentes 226/01
Disposiciones de carácter general. Relevancia anulatoria de la omisión de los trámites procedimentales exigidos para su elaboración 229/90
Efectos declaración inconstitucionalidad del apartado 1 de la disposición adicional 36ª del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 20 de junio de 1994 (TRLGSS 1994) precepto que se incorporó al artículo 274.2 a) del TRLGSS de 30 de octubre de 2015 ..... 137/16
Elaboración de disposiciones de carácter general 528/94

Recursos administrativos

Corrección de errores y recurso extraordinario de revisión 402/13
Embalse de San Salvador. Impugnación de acuerdo de la Comunidad General de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña contra convenio de financiación de un embalse por la Sociedad estatal ACUAEBRO 327/10
Estimación de recurso frente a resolución que tiene por desistido al interesado de su solicitud al advertirse error en comunicación de requerimiento de subsanación 342/10
Normativa aplicable a los recursos 517/94
Recurso administrativo extraordinario de revisión.. ..... 605/93
Recurso de reposición. Competencia para su resolución si el acto originario se dictó por delegación 252/01
Recurso de reposición. Legitimación para interponerlo 244/01
Recurso extraordinario de revisión contra declaración de lesividad 262/97

Página/año

Recursos contra actos de trámite 163/92
Recursos. Agotamiento vía administrativa 493/95-96
Recursos: informes vinculantes 398/04
Revisión de Oficio. Aplicación de criterios distintos en la corrección de ejercicios de una misma oposición 351/07
Revisión de oficio: Evaluación por la Administración del personal docente universitario esencial para el acceso a dicha condición 308/11

Silencio administrativo

Autorización de venta de productos pirotécnicos 328/11
Régimen de silencio administrativo aplicable a la tramitación de expedientes de adquisición o recuperación de la nacionalidad española 362/10
Régimen del silencio administrativo en expedientes de nacionalidad 337/11
Silencio Administrativo: Aplicación a los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Informes preceptivos: concepto de informe determinante 420/98-99
Silencio administrativo: Procedimiento de concesión de subvenciones públicas 198/00

TRANSPORTE AÉREO

Bonificaciones sobre tarifas

Régimen de ayudas al transporte aéreo establecido en el Real Decreto 1316/2001 y su extensión a los residentes de larga duración conforme a la Directiva 2003/109 ..... 87/10

Vivienda

Derecho adquirido al uso de vivienda oficial 136/06
Efecto sobre la adjudicación de un concurso público 318/03

Universidades

Consulta sobre la procedencia de integrar los proyectos de presupuestos de la UNED en el anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado 219/13

II. DERECHO CIVIL

CENSOS

Censo reservativo. Reversión de un inmueble en favor del Estado 338/00

COMUNIDAD DE BIENES

Renuncia Abdicativa

Examen de los requisitos y efectos de la renuncia abdicativa de uno de los comuneros sobre su cuota o parte indivisa 123/14

Página/año

DERECHO DE SUPERFICIE

Constitución de derecho de superficie sobre bienes inmuebles de carácter patrimonial 554/05
Naturaleza y titularidad del derecho sobre el edificio ocupado por el Colegio Mayor «César Carlos» y titularidad de los terrenos sobre los que fue construido..... 343/97
Requisitos para la constitución del derecho de superficie de acuerdo con la legislación vigente.. ..... 217/20

DERECHOS FORALES

Comunidades Autónomas con Derecho Civil, foral o especial, al momento de promulgarse la Constitución 17/91

DERECHOS REALES

Acción de regreso: Concepto y diferencias con la acción subrogatoria 134/94
Acción declarativa de dominio y acción reivindicatoria: Contestación a demanda obras pictóricas inmueble sede AEPD.. ..... 207/20
Acción reivindicatoria reconvencional sobre inmueble histórico. Expediente administrativo de investigación patrimonial..... 481/05
Acción revocatoria o pauliana: Requisitos para su ejercicio..... 25/91
Atribución de la titularidad del bien vacante en el catastro a favor del Estado 485/06
Derechos derivados de la Escritura de Concordia de 1552 relativa a los Estados del Duque en la Comarca de Malagón: Naturaleza jurídica..... 490/06
Ejercicio contra la Comunidad Autónoma de Andalucía respecto a Parador de Turismo..... 597/02
Finalidad de la acción de suspensión de obra nueva 417/06
Propiedad de las unidades o zonas de custodia construidas por la SIEP en hospitales públicos no estatales..... 377/01

FAMILIA

Alimentos

Pensión de alimentos. Regulación del Código Civil. Análisis de las consecuencias derivadas de la infracción del art. 487 del Código Penal. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador..... 325/00

Matrimonio

Acreditación del matrimonio a efectos de la obtención de la tarjeta familiar de residente comunitario 585/05
Matrimonio presuntamente simulado para obtener la nacionalidad 390/01
Uniones de hecho: Creación de un Registro Municipal de parejas no casadas.... 764/94

Restitución de menores

Regreso de los menores a su domicilio habitual..... 501/08
Medidas del 158 CC 435/13

Página/año

FUNDACIONES

Autocontratación de fundación participada íntegramente por el Estado 552/09
Naturaleza jurídica de la Fundación «Museo Cerralbo»..... 558/07
Normativa aplicable a su constitución. Determinación del domicilio 684/03
Procedimiento a seguir para la constitución de fundaciones..... 381/00
Régimen jurídico de la extinción de las fundaciones asistenciales 17/92

INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS

Cláusula "Rebus Sic Stantibus"

Exigibilidad del cumplimiento de las prestaciones establecidas en el contrato de adjudicación preferente de derechos de aprovechamiento urbanístico 444/13

INVESTIGACIÓN PATRIMONIAL

Adquisición por el Estado de bienes vacantes..... 491/04

«IUS DELATIONIS»

Ejercicio por el Estado del «ius delationis». Exposición de las diferentes teorías doctrinales existentes: la teoría de la adquisición directa, que sostiene que el transmisario (el Estado) adquiere directamente la herencia del primer causante, y la teoría clásica, que sostiene que en estos caos existe una doble transmisión hereditaria, siendo el «ius delationis» un derecho más de los que integran el caudal hereditario del transmitente. Criterio favorable a la teoría clásica [informe PT-1256-RRV (R-909-12)] 390/12

NACIONALIDAD

Doble nacionalidad venezolana y española..... 15/90

OBLIGACIONES Y CONTRATOS

Aguas: contrato atípico privado de suministro de agua en precario..... 17/93
Consulta sobre determinados aspectos del bastanteo de las escrituras de poder otorgadas por sociedades mercantiles a favor de apoderados nombrados para una sucursal concreta..... 79/94

Arrendamientos urbanos

Actualización de la renta de viviendas del Patronato de Viviendas de la Guardia Civil 514/05
Autorización de derribo de fincas arrendadas..... 477/04
Autorización de derribo de fincas urbanas 423/06
Causas de resolución del contrato de arrendamiento 47/92
Derribo de finca arrendada sin previa autorización gubernativa: Efectos..... 42/92

Página/año

Exigencia de pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles al Ministerio de Trabajo por local que ocupa en concepto de arrendatario 581/98-99
Repercusión IBI 631/95-96
Revisión de renta: Condiciones para su aplicación 31/92

Cesión de Créditos

Cesión por contribuyentes incursos en procedimiento administrativo de apremio de un derecho de devolución de cantidades por la Hacienda Pública 102/94
Dimanantes de préstamo otorgado por el Instituto Nacional de la Vivienda 317/97
Interpretación de cláusulas contractuales. Contrato de ejecución de planes industriales suscritos por la SEPI 537/07
Naturaleza y régimen jurídico. Incidencia respecto de las devoluciones Tributarias 484/04
Requisitos de la cesión de créditos. Cesión de créditos correspondientes a la indemnización expropiatoria 353/00
Transmisión de certificación de obra. Diferencia con pignoración 333/97

Contrato civil de obra

Acción directa contra el comitente 544/07
Contrato privado de obras. Aplicación de revisión de precios 372/00

Contrato de compraventa

Estipulación a favor de un tercero 677/03
Fase de ejecución en la promesa de compra y venta. Consecuencia de su incumplimiento 591/98-99
Naturaleza de una prima adicional satisfecha para solucionar la insuficiente dotación de una póliza 560/09
Reclamación de indemnización por daños y perjuicios contra entidad privada por incumplimiento de contrato y contra el Estado por funcionamiento anormal de servicio público 59/93

Depósito

Depósitos de bienes y adquisición de la propiedad por usucapio.. ..... 429/06
Regularización de la situación legal de diversos depósitos constituidos en el Museo Nacional del Prado 451/06

PERSONA

Análisis de los requisitos para el cambio de apellidos y, en particular, de la doctrina sentada por el TJCE en la sentencia “García Avello” 154/17
Cambio de apellidos por circunstancias excepcionales 176/16

PROPIEDAD INTELECTUAL

Concepto de copia privada 570/07
Gestión de derechos de explotación de la obra de Salvador Dalí 641/95-96

Página/año

Propiedad material y derechos de propiedad intelectual sobre los diarios de antigua alta Autoridad del Estado que permanecen en la biblioteca del anterior Jefe del Estado 366/97
La remuneración compensatoria por copia privada..... 39/93
Remuneración compensatoria por copia privada para fines comerciales 522/10
Titularidad de los derechos de explotación del himno nacional. Sujeción al IVA de la cesión..... 377/97

SERVIDUMBRES

Constitución de servidumbres sobre bienes de dominio público. Declinatoria de jurisdicción..... 604/02
Naturaleza jurídica de la figura "Cabeza de Buey de Pastos" 687/03

Tercería de dominio

Carácter de tercero de la parte actora. Levantamiento del velo 404/01
Crédito cedido al Estado «pro soluto» en contrato con estipulación en favor de tercero 652/95-96
Requisitos para su prosperabilidad..... 33/91

Tercería de mejor derecho

Prenda sobre créditos..... 545/04

SUCESIONES

Actuaciones en caso de aparición de un tercero con mejor derecho que el Estado en un abintestato..... 217/22
Capacidad para testar de persona incapacitada sujeta a tutela 578/07
Compatibilidad de las condiciones de heredero y legatario 498/04
Efectos de la repudiación de herencia por la viuda de un funcionario a la que se reclaman créditos salariales..... 159/21
Expediente de Jurisdicción voluntaria, promovido por la administración para aceptación o repudiación de la herencia por parte de un deudor de la Hacienda Pública..... 597/05
Fideicomiso de residuo. Renuncia a derechos hereditarios..... 395/00
Fundaciones de beneficencia particular..... 509/04
Herencia a favor del Estado 608/02
Herencia a favor del Estado. Instituciones hereditarias sub modo. Interpretación del Testamento 604/05
Herencia en favor del Estado 648/95-96
Herencia en favor del Estado. Abintestato 11/94
Legado sub modo: aceptación..... 463/04
Mantenimiento de contrato de arrendamiento tras fallecer uno de los copropietarios 182/15
Reglas de interpretación de las cláusulas testamentarias. Derecho de acrecer.. 611/02
Reglas de interpretación de las cláusulas testamentarias. Legado a favor de la beneficencia con carga de destino a asilo de huérfanos y ancianos desamparados..... 588/07

Página/año

Reglas de interpretación de las cláusulas testamentarias. Nuda propiedad en beneficio del alma del testador 537/04

TRANSMISIÓN DEL DOMINIO

Subastas judiciales con remate a calidad de ceder a un tercero 663/95-96

III. DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

AYUDAS ESTATALES

Ayudas a la minería y el carbón 609/07
Ayudas comunitarias. Fondos Feder 567/04
Devolución de ayudas indebidamente percibidas 587/04
Incumplimiento del deber de recuperación de las ayudas del Estado declaradas en varias decisiones de la Comisión Europea 703/03
Minería del carbón 555/04
Necesidad o no de abrir un procedimiento público de selección en el caso de una sociedad estatal que pretende realizar una inversión en un fondo de capital-riesgo administrado por una sociedad gestora de entidades de capital-riesgo privada 190/15
Recurso de anulación del Reino de España contra Decisión que califica de ayuda estatal la regulación española en materia de impuesto sobre sociedades 411/00

CONTRATACIÓN PÚBLICA

Adecuación a las directivas 93/37/CE de la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana 508/08
Atribución «ex lege» de la posibilidad de realizar obras públicas a TRAGSA sin Sometimiento al régimen general de contratación administrativa. 637/07

COOPERACIÓN EN MATERIA DE FISCALIDAD

Petición de la administración tributaria española a la luxemburguesa en relación con determinados contratos y facturas relativos a operaciones económicas entre de una residente fiscal en España con una entidad financiera luxemburguesa 244/19

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Naturaleza jurídica de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial..... 538/10

DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Concepto de ayudas de Estado..... 417/01

Página/año

Procedimiento sancionador. Sobreseimiento del incoado por las autoridades españolas ante la incoación por los mismos hechos de un procedimiento por infracción del artículo 85.1 del Tratado CEE por la Comisión CEE..... 397/97
Sujeción de AENA al Derecho de la competencia..... 664/07

FUNCIÓN PÚBLICA

Homologación de título extranjero para ejercer como abogado o procurador en España 513/11
Homologación de títulos de especialidades médicas expedidos por ciertos Estados extranjeros..... 753/94
Reconocimiento de servicios prestados en Administraciones Públicas de Estados miembros de la Unión Europea..... 445/00

IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Actividad de los Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles 564/08
Exención de las prestaciones de servicios realizadas en el ámbito de la propiedad intelectual 197/90

INCIDENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES

Incidencia del Derecho comunitario en las legislaciones nacionales reguladoras del juego. La libre circulación de mercancías. La libre circulación de personas y de capitales en el sector del juego. 185/90
Incidencia de la normativa de la CEE y del Tratado de Maastricht en la regulación del contrabando y, en concreto, en la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio. 144/94

LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

Aplicación del Reglamento (UE) 2019/515, relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro estado miembro 287/23
Inaplicación respecto de células madre procedentes de otros Estados. Reproducción Asistida..... 712/03

LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

Autorización para la instalación de oficinas de farmacia 571/09
Canon de actividad: Selección de contratista por AENA..... 684/07

MEDIO AMBIENTE

Directiva 79/409/CEE sobre conservación de las aves silvestres 163/91

MULTAS COERCITIVAS IMPUESTAS AL REINO DE ESPAÑA POR EL TJCE EX ART. 171 CEE

Posibilidad de que la Administración del Estado recobre la suma abonada mediante su reintegro por la Comunidad Autónoma o Entidad Local a la que materialmente sea imputable el incumplimiento 687/95-96

Página/año

NAVEGACIÓN AÉREA

Homologación de licencias. Efecto directo... ..... 703/95-96

PROPIEDAD INTELECTUAL

Explotación de derechos de autor en caso de captación de señales de televisión por un hotel y distribución a las habitaciones del mismo 599/98-99

PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Delimitación del régimen jurídico aplicable a los contratos celebrados con consumidores, particularmente cuando se celebran fuera del establecimiento mercantil.. ..... 236/19

PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Intereses financieros de la Comunidad Europea: régimen de prescripción 639/02

RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

Aplicabilidad a los contenidos que se difunden en soporte informático por las instituciones comunitarias..... 728/03

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

De las Administraciones Públicas por incumplimiento de normas de Derecho comunitario 408/97

De los Estados miembros ante las Comunidades Europeas por incumplimiento del Derecho comunitario..... 416/97

Recursos prejudiciales relativos a la extensión, en Derecho Comunitario, de la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por razón de la violación de una disposición de los Tratados o del Derecho Comunitario privado 291/93

TABACOS

Prohibición de la importación, venta o consumo de productos de tabaco procedentes de otros Estados de la Unión Europea 736/03

TELECOMUNICACIONES

Aplicación en Gibraltar de las Directivas comunitarias sobre telecomunicaciones..... 449/97

TRANSPORTE AÉREO

Adaptación de la legislación española al Derecho comunitario. Compañías aeronáuticas: libertad de establecimiento; Tribunal de las acciones; otorgamiento de licencias..... 216/90

Página/año

IV. DERECHO CONCURSAL

CALIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE CRÉDITOS

Calificación y clasificación de créditos de la AEAT como consecuencia de la rectificación de facturas 616/08
Sistema de publicidad registral de resoluciones concursales... ..... 657/06

V. DERECHO CONSTITUCIONAL

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Publicación en domingo 164/95-96

BOLETINES OFICIALES DE LAS PROVINCIAS

Consultas sobre la procedencia o no de la exigencia y pago de tasas por la publicación en los Boletines Oficiales de las Provincias de los anuncios ordenados por la Administración del Estado y por los órganos de la Administración de Justicia 88/94

COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Aguas Minerales y Termales..... 519/06
Apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 / Real Decreto-Ley 5/2021 ..... 167/21
Competencia en materia de aeropuertos, aeródromos y Helipuertos. 550/06
Competencia en materia de autorización de instalaciones de generación eléctrica de régimen especial..... 705/07
Competencia en materia de organización y régimen sancionador en relación con los campamentos juveniles 753/03
Competencia para la determinación del nivel de aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria 217/15
Competencia para la ejecución del Derecho comunitario. Juego. Reglamento de Máquinas recreativas y de azar..... 465/97
Competencia para la prestación del servicio de asistencia y rescate en áreas de montaña en la Comunidad Autónoma de Cantabria 233/15
Competencia para regular en su integridad el denominado “perfil de salida” del alumnado al término de la enseñanza básica 181/21
Control de raza pura equina..... 425/01
Control e inspección del dominio público radioeléctrico. Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas..... 611/98-99
Derecho estatal supletorio en materia de organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Posibilidad de que las Organizaciones Interprofesionales asuman competencias de los Consejo Reguladores 724/07
Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Concepto de legislación estatal básica. Doctrina del Tribunal Constitucional..... 140/91

Página/año

Dominio Público marítimo-terrestre. Competencia para otorgar una concesión demanial 430/01
Ejecución de sentencia en lo que afecta a ayudas ya ejecutadas y por ejecutar en el bono social gasístico. Límites a la centralización de ayudas y mecanismos de descentralización..... 240/20
Ejercicio de competencia autonómica con el fin de obstaculizar el ejercicio de competencia estatal..... 733/95-96
Espectáculos Públicos, Comunidad Autónoma de Aragón 569/06
Establecimiento de tributos estatales sobre hechos imponibles ya gravados por las Comunidades Autónomas..... 420/12
Imposición de sanciones en materia de aguas 760/95-96
Indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales autonómicas transfronterizas 233/24
Informe sobre el régimen de los actos institucionales de carácter militar organizados por la Guardia Civil en relación con la normativa autonómica de espectáculos públicos de Cantabria..... 303/23
Inundaciones. Obras para defender a la población. Modificación del cauce de un río. Distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma..... 620/98-99
Lenguas autonómicas especialmente protegidas. Bable o lengua asturiana. Competencias estatal y autonómica en materia lingüística. Alcance de las estatales en la determinación de especialidades docentes relativas a las lenguas..... 210/15
Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía..... 761/03
Ley de Pesca y Acuicultura Extremeña..... 248/15
Minas..... 635/02
Obra hidráulica de interés general..... 615/04
Pesca marítima 781/95-96
Posibilidades de actuación del Estado frente a posibles incumplimientos de diversos actores del sistema educativo en la traslación de currículos..... 405/12
Protección Civil..... 662/02
Tutela de menores extranjeros en situación de desamparo..... 624/09

COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS. DERECHO CIVIL

Atribución de abintestatos y bienes vacantes a la titularidad de la Comunidad Autónoma por la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia .. 727/95-96
Competencia de las Comunidades Autónomas en materia de conservación, modificación y desarrollo de sus derechos civiles, forales o especiales. Concepto de «Legislación Civil» 151/91
Fundaciones. Alcance de las competencias autonómicas a efectos de Protectorado 459/00

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Indemnizaciones por asistencia a tribunales calificadores para el ingreso en las Carreras Judicial y Fiscal..... 713/08

Página/año

CONTROL POLÍTICO. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Concurrencia competencial entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial 626/08
Solicitudes de información a la Administración General del Estado por miembros de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas 260/19

DEFENSOR DEL PUEBLO

Facultades del Defensor del Pueblo Posibilidad de que el Defensor del Pueblo cuestione el sistema seguido por la Administración para realizar el trámite de jura de la nacionalidad previsto en el artículo 23 del Código Civil..... 280/19

DERECHO DE ASOCIACIÓN

Régimen jurídico-constitucional..... 132/91

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Asignatura alternativa a la religión 638/08
Asignatura «Educación para la Ciudadanía» 652/08
Derecho de los padres a la libre elección de centro docente para sus hijos; alcance; jurisprudencia constitucional. Criterios para la admisión de alumnos en centros escolares concertados..... 117/92
Servicio Militar. Inexistencia de discriminación por razón de sexo en la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Servicio Militar 703/94
Derecho al honor de las personas jurídicas y libertad de expresión y crítica en las relaciones laborales. Comentario a la STC 241/1999 ..... 642/98-99
Instalación de videocámaras de seguridad por particulares..... 683/08

DERECHO A LA IGUALDAD: DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO

Escrito de interposición de recurso de suplicación contra sentencia que aprecia discriminación por razón de sexo..... 183/16

DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL

Derecho a la intimidad personal: No se vulnera por el requerimiento de información con trascendencia tributaria realizado por la Administración a entidades aseguradoras 165/90
Investigaciones tributarias 788/95-96
Posibilidad de someter a controles preventivos de alcoholemia al personal que trabaja en la zona portuaria, con el fin de evitar accidentes vinculados al consumo de alcohol 647/05
Protección de datos de carácter personal de empleados de Ente Público 576/06
Tratamiento automatizado de datos de carácter personal. Interpretación del artículo 28 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre 803/95-96

Página/año

DERECHO A LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

Derechos fundamentales: libertad de expresión e información y configuración de la televisión como servicio público 107/92

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

Control de hospitalización forzosa de pacientes que padezcan enfermedades contagiosas..... 809/95-96

DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL

Derecho a la información reconocido por el art. 64 de la LET 688/08
Límites de la libertad de expresión y a la Libertad sindical con relación al honor de otros trabajadores y del empleador..... 543/10

DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Asistencia jurídica gratuita y Jurisdicción canónica 160/17
Asistencia Jurídica Gratuita: Vigencia del derecho..... 933/02
Derecho a la tutela judicial efectiva: su articulación con el principio de autotutela administrativa... ..... 117/91

DERECHO AL SECRETO DE LAS COMUNICACIONES

Actuación del ICO en relación con la correspondencia recibida por empleados cuya relación laboral se ha extinguido..... 696/08

DERECHO DE MANIFESTACIÓN

Autoridad administrativa competente para el ejercicio de las facultades previstas en la Ley Orgánica 9/1983,de 15 de julio, en relación con el derecho de manifestación por lugares de tránsito público..... 224/94
Incidentes en una carretera a causa de concentraciones no autorizadas de vehículos circulando a una velocidad anormalmente reducida..... 429/12

DERECHO DE PROPIEDAD

Adquisición por el Estado de saldos de cuentas corrientes abandonadas 820/95-96

DERECHO DE PETICIÓN

Empleo del derecho fundamental de Petición para forzar un cambio normativo en profesiones reguladas.. ..... 267/19

DERECHO DE REUNIÓN O MANIFESTACIÓN

Procedencia de prohibir una concentración, reunión o manifestación en una terminal aeroportuaria, por su posible consideración como infraestructura crítica o estratégica. 461/13

Página/año

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). 583/06

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Compensación de obligaciones entre Estado y Comunidades Autónomas 474/00
Contestación a la demanda en recurso de inconstitucionalidad contra el modelo de financiación autonómica previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 ..... 624/98-99
Naturaleza del anticipo de caja previsto en el RD-ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria..... 739/08
Principio de lealtad institucional..... 775/03

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Posibilidad de resarcir gastos ocasionados por su difusión no sufragados por la Comisión Promotora..... 784/03

LENGUAS COOFICIALES

Documentos Oficiales. Normativa sobre el uso de la lengua gallega..... 255/93
Eficacia y valor jurídico de las versiones de normas estatales en las otras lenguas cooficiales del Estado español..... 574/05

LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO

Relaciones Iglesia Católica-Estado..... 175/90

OBJECIÓN DE CONCIENCIA

Prestación social sustitutoria..... 268/93

PARLAMENTARIOS

Régimen de incompatibilidades de exparlamentarios..... 723/08

PARTIDOS POLÍTICOS

Compensación por incautación de inmuebles 166/00

PROTECCIÓN DE DATOS

Cancelación de datos obrantes en el Libro de Bautismos de la Iglesia Católica.. 366/07
Consejo de Seguridad Nuclear. Protección de datos personales..... 400/05

Página/año

RÉGIMEN ELECTORAL

Actuaciones públicas durante la campaña electoral 731/07

RETROACTIVIDAD NORMATIVA

Retroactividad del nuevo régimen económico de la producción de energía eléctrica..... 740/07

VI . DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

APLAZAMIENTO DE PAGO DE DEUDAS TRIBUTARIAS

Autoliquidación sin ingreso y con solicitud de aplazamiento una vez iniciadas las actuaciones inspectoras..... 679/02
Cesión de créditos con finalidad de cobro y con finalidad de garantía 695/93

AUTORIZACIÓN DE ENTRADA EN DOMICILIO

Autorización judicial «inaudita parte»..... 599/06

BOLETINES OFICIALES

Entidad o persona que debe soportar el coste de las tasas correspondientes a la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa 728/93

CATASTRO

Ponencia de Valores

Recurso indirecto contra ponencia de valores. Sentencia que anula ponencia de valores. Competencia para la anulación..... 558/10

CÓDIGO DE IDENTIFICACIÓN FISCAL

Denegación del cambio de CIF a aquellas sociedades que trasladan su domicilio a España y adoptan la forma de Sociedades Limitadas, sin cumplir los requisitos e identificación de los socios 107/94

CONCIERTO ECONÓMICO

Aplicación del principio de prudencia financiera a las Haciendas forales 255/15
País Vasco: Eficacia temporal de la ley aprobatoria de su nuevo concierto económico..... 690/02

CONTRATOS

Leasing: Condición de parte interesada..... 625/04

Página/año

DEUDA PÚBLICA

Carácter ganancial de las deudas tributarias derivadas a uno de los cónyuges como consecuencia de su condición de administrador de una sociedad mercantil 165/17
Plazo de prescripción de la acción para exigir el reembolso del capital de un título de la Deuda Pública (en el caso, 'cédula para inversiones') que se hallaba constituido en depósito necesario, como garantía de ciertas obligaciones, en la Caja General de Depósitos 233/94
Recargo del artículo 61.2 de la Ley General Tributaria 240/94
Responsabilidad de los bienes gananciales por deuda tributaria contraída en el ejercicio del comercio 253/94
Transmisión de la deuda tributaria a los herederos del deudor. Aceptación de la herencia por suscripción de Acta de conformidad..... 259/94

DEUDA TRIBUTARIA

Alegaciones en un conflicto de jurisdicción en un procedimiento de derivación de responsabilidad del art. 42.2.a) LGT frente a la administración concursal..... 238/22
Autoliquidaciones presentadas fuera de plazo sin ingresar la deuda tributaria con solicitud de aplazamiento o fraccionamiento..... 333/91
Deudas tributarias aduaneras. Obligados al pago 388/92
Fraccionamiento. Competencia territorial 630/04
Intereses de demora en el supuesto de suspensión automática de la liquidación en vía económico administrativa y ulterior desistimiento del recurrente antes de afianzar el pago 339/91
Intereses de demora por ingreso fuera de plazo de retenciones a cuenta del IRPF. Aplicación del artículo 61.2 de la LGT 833/95-96

DEVOLUCIÓN DE INGRESOS

Alcance de la llamada devolución de ingresos indebidos en materia tributaria. Necesidad previa de anulación del acto que originó el ingreso..... 263/94
Aspectos procedimentales. Solicitud de devolución de ingresos indebidos en base a sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: admisibilidad, procedimiento y requisitos para verificarla... ..... 640/04
Competencia para tramitar y resolver las solicitudes de devolución de ingresos de recargo anulado por el Tribunal Constitucional 439/01
Derivada de declaración complementaria del IRPF de disminución patrimonial por compra y reventa de bonos austriacos 485/97
Devolución de Ingresos indebidos no tributarios 156/14
Ejecución del reconocimiento de devoluciones a sociedades disueltas 638/09
Impuesto sobre el valor añadido 644/09
Ingresos indebidos e ingresos derivados de la mecánica de ciertos impuestos: régimen legal y diferencias..... 737/93
Nulidad radical de los embargos judiciales de «futuras» devoluciones 696/02
Solicitud de devolución de ingresos derivados de liquidaciones tributarias practicadas en aplicación del RD 445/1988, que después fue declarado nulo por Sentencia del Tribunal Supremo 743/93

Página/año

EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES

Efecto retroactivo de las normas tributarias relativas a tributos con periodo impositivo.. ..... 213/21
Ejecución resoluciones de los Tribunales Económico Administrativos 247/20
Inaplicación por un órgano judicial del principio de proporcionalidad en materia sancionadora 193/21
Prescripción por exceso de duración del procedimiento inspector.. ..... 205/21

FUNDACIONES

Régimen fiscal aplicable a las fundaciones culturales 698/98-99

GESTIÓN TRIBUTARIA

Alcance del artículo 150.1 de la LGT/2003, en su redacción originaria y su aplicación a los procedimientos de gestión 169/17
Interpretación del artículo 140.1 de la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre.. ..... 253/22
Notificación acumulada de varios actos correspondientes a distintos procedimientos relativos a un mismo interesado 657/09
Rectificación de errores fundada en error de hecho que resulta de los documentos incorporados al expediente..... 666/09

HACIENDAS LOCALES

Límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia tributaria..... 398/94

IMPUESTOS

Impuesto de Sociedades

Aspectos procedimentales. Actuaciones inspectoras. Indebida ampliación del plazo de duración de las mismas..... 674/04
Autoridades Portuarias. Tributación por ingresos obtenidos en concepto de tarifas portuarias..... 683/05
Deducibilidad en la base del impuesto de las previsiones empresariales para derechos pasivos de los trabajadores 774/93
Disminuciones patrimoniales. Cantidades aportadas a planes y fondos de pensiones..... 448/01
Exenciones a entidades de derecho público de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales 697/09
Liquidación provisional basada en ganancia puesta de manifiesto al adoptarse el régimen económico matrimonial de gananciales 690/09
Posible exención del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias..... 797/03
Prescripción del derecho de la Administración Tributaria por caducidad del expediente..... 491/00

Página/año

Régimen de tributación de cantidades satisfechas por TV Cataluña, S.A., a entidad no residente 455/01
Sociedades de Gestión de Instituciones de Inversión Colectiva. Tributación en régimen de transparencia fiscal 717/05
Sociedades transparentes. Concepto de beneficio no distribuido. Concepto de Valores 722/05

Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Sujeción de escritura pública de resolución de contrato de leasing al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados 682/98-99

Impuesto sobre Actividades Económicas

Aplicación de los beneficios fiscales existentes en la antigua Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales 421/92

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Alcance de la exención en relación con los bienes propiedad del Estado 406/92
Convenios para el pago de deudas derivadas del Impuesto de Bienes Inmuebles 769/07
Aplicación a las presas hidráulicas propiedad del Estado 411/92
Impuesto sobre Bienes Inmuebles y bienes afectos a la seguridad ciudadana ... 436/12
Posibilidad de exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los edificios propiedad del Estado, destinados a Delegaciones del Gobierno y Gobiernos Civiles 762/93
Saltos de agua 839/95-96
Sujeción de las presas del Estado al Impuesto sobre Bienes Inmuebles 663/98-99
Viviendas de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias 492/97

Impuesto sobre el Valor Añadido

Contrato de cuentas en participación y de cesión de derechos de aprovechamiento urbanístico... ..... 698/04
Exención aplicable a las prestaciones de servicios y a las entregas de bienes efectuadas por los Colegios Profesionales 850/95-96
Exenciones: Régimen de las Agrupaciones de Interés Económico 384/92
Determinar si está o no sujeta al IVA la actividad de investigación básica de una universidad pública.. ..... 260/22
Nulidad del acuerdo de ampliación de actuaciones inspectoras 703/04
Posibilidad de prenda sobre la devolución 857/95-96
Recargo por declaración extemporánea sin requerimiento previo 269/22
Sociedades gestoras de servicios públicos de mercados mayoristas participadas por Mercasa 733/09
Subvenciones 604/06
Sujeción de la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S. A. (ACUAMED) al IVA. Examen de la doctrina de la Dirección General de Tributos y de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo 474/13

Página/año

Supuesto de sujeción o no al IVA de los servicios prestados por el Consorcio Provincial contra Incendios de C. a los Municipios Consorciados 849/93

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Calificación, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de los rendimientos obtenidos por los árbitros de baloncesto 313/93

Declaración de lesividad y ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa de las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central contra requerimientos de pago de una deuda por el concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.. ..... 131/14

Deducción por adquisición de vivienda habitual 677/09

Desproporcionalidad entre exceso de cantidad exigida para aplicar reducción de base imponible y cantidad liquidada 690/04

Devolución de cantidades en el caso de declaración conjunta de ambos cónyuges 388/91

Exención de incrementos de patrimonio por reinversión en elementos patrimoniales del activo fijo afecto a actividades empresariales o profesionales 705/02

Incidencia del régimen económico matrimonial en las devoluciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 676/98-99

Liquidación provisional basada en ganancia puesta de manifiesto al adoptarse el régimen económico matrimonial de gananciales 690/09

Pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas. 860/95-96

Sujeción al IRPF de pensión percibida de la OTAN 257/20

Sujeción de las ayudas complementarias percibidas por trabajadores menores de 55 años integrados en los fondos de Promoción de Empleo 374/92

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Acotación de beneficios fiscales en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, tributo estatal, por las Comunidades Autónomas..... 232/18

Afección de bienes al pago del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones del causahabiente que transmite uno de los bienes integrantes de su porción hereditaria a un tercero 180/17

Afección de los bienes y derechos transmitidos «mortis causa» al pago del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.. ..... 834/93

Especialidad del derecho foral catalán en la donación por causa de muerte 844/93

Prescripción de la acción administrativa para determinar la deuda tributaria e incorrecta aplicación del tipo de gravamen. Procedimiento de apremio: Procedencia 687/98-99

Tributos cedidos. Conflicto de competencia con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación a tributos cedidos 467/01

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Supuesto de exención o no de los vehículos oficiales adscritos por el Parque Móvil Ministerial a un Ministerio 858/93

Página/año

Impuestos especiales

Hidrocarburos: Devolución por exportación de combustible en los depósitos de vehículos 650/04
Hidrocarburos. Tributación por la fabricación o importación de gas natural con destino a la producción de electricidad 725/05
Infracciones tributarias simples 656/04
Recurso de casación en relación con el Impuesto Especial de Hidrocarburos. Excepciones a la exención del gas natural. 320/93

Información Tributaria

Cesión de datos de la AEAT a las Entidades Locales 406/94
Consulta sobre la procedencia o no de proporcionar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) los datos de trascendencia tributaria que obren en el Registro de Contratos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 50/94
Deber de los órganos jurisdiccionales de colaborar con la Administración tributaria 415/94
Derecho a la intimidad personal: no se vulnera por el requerimiento de información con trascendencia tributaria realizado por la administración a entidades aseguradoras 165/90
Requerimiento de información tributaria formulado con base en el artículo 111 de la Ley General Tributaria 655/98-99
Requerimiento judicial dirigido a la AEAT ordenando la modificación de determinados datos de sus ficheros 481/01

Liquidaciones tributarias

Distinción entre liquidaciones provisionales y definitivas 365/92
Liquidación de recargo por presentación fuera de plazo sin requerimiento de autoliquidación 619/06

INTERESES DE DEMORA TRIBUTARIOS

Determinar el "diez ad quem" del devengo de intereses de demora correspondiente a las liquidaciones que se derivan de un acta suscrita en disconformidad. Escrito de interposición recurso de casación 241/24

MONOPOLIO DE TABACOS

Concepto y régimen jurídico aplicable al monopolio de tabacos 708/98-99

Obligaciones financieras internacionales del Estado

Suscripción y desembolso de acciones de entidad extranjera 871/95-96

OBJETIVOS DE ESTABILIDAD Y DEUDA PÚBLICA

Informe sobre la forma de proceder para dar cumplimiento en 2024 a la reactivación de las reglas fiscales, tras la desactivación de la cláusula de

Página/año

salvaguarda europea, anunciada en las Comunicaciones de la Unión Europea de 8 de marzo, de 24 de mayo y de 21 de noviembre de 2023..... 329/23

PRENDA

Concurrencia del crédito tributario con derecho con prenda constituido sobre imposiciones a plazo fijo..... 748/04

PRESCRIPCIÓN

Afectación por proceso penal archivado 716/02
Interrupción de las actuaciones inspectoras: Efectos 729/02
Plazo de prescripción para imponer sanciones tributarias..... 752/02

Prescripción del derecho de la Administración a liquidar créditos tributarios

Plazo de prescripción para liquidar la deuda tributaria 738/02

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Ampliación de créditos para hacer efectivas las ayudas excepcionales previstas en la Ley 2/2005..... 728/05
Consignación de un crédito en los Presupuestos Generales del Estado Eficacia. Naturaleza del gasto público 489/01
Integración del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz y sus sociedades en los PGE 814/03
Régimen jurídico del endeudamiento de entidades privadas del sector público estatal 188/17

PROCEDIMIENTO DE APREMIO

Calificación de reclamaciones presentadas por adjudicatarios de bienes embargados como consecuencia de la privación del dominio de los bienes adjudicados..... 760/04

PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN TRIBUTARIA

Iniciación mediante denuncia 422/90

RECAUDACIÓN

Actuaciones en caso de tributos incompatibles 744/09
Adopción de medidas cautelares contra responsables solidarios antes de la liquidación de la deuda del sujeto pasivo..... 499/01
Cobro en vía ejecutiva de exacciones parafiscales e ingresos públicos no tributarios 819/03
Competencia de los órganos de recaudación en relación con la derivación de responsabilidad por sucesión en el ejercicio de explotaciones económicas. 767/02

Página/año

Competencia para la gestión recaudatoria 501/00
Concurrencia de embargos administrativos y judiciales 103/93
Concurrencia de procedimientos de apremio y de embargos sobre unos mismos bienes de la Hacienda Pública y de la Seguridad Social 378/91
Derivación de responsabilidad tributaria contra donatarios incursos en el artículo 643 del Código Civil por no haberse reservado el donante bienes suficientes para pagar sus débitos fiscales 707/93
Efectos del embargo de participaciones en fondos de inversión previamente pignoradas para responder de la ejecución de un aval constituido en garantía de operaciones mercantiles 762/09
Ejecución de créditos de terceros con cargo a otras Administraciones Públicas. Posibilidad de compensación tributaria 864/93
Embargo en procedimiento administrativo de apremio de inmueble inscrito a nombre de persona distinta del deudor. Medios de lograr la inscripción a favor del adjudicatario.. ..... 55/92
Embargo de créditos objeto de contratos de «factoring» 717/93
Embargo de derechos de crédito frente a entidades locales 843/03
Embargo. Derecho de propiedad y usufructo de cónyuges deudores de la Hacienda Pública 827/03
Embargo. Discrepancia entre la realidad extrarregistral y el Registro 875/95-96
Embargo. Ejercicio ante la AEAT del derecho de opción reconocido en el art. 1373 CC al cónyuge no deudor 834/03
Embargo de establecimientos mercantiles e industriales 357/91
Embargo en procedimiento administrativo de apremio de imposición a plazo fijo en entidad bancaria 724/93
Embargo. Vicios en la notificación 767/04
Intransmisibilidad a los herederos de las sanciones administrativas no tributarias impuestas al causante e incursas en apremio ante el fallecimiento 896/95-96
Naturaleza jurídica de los heredamientos de aguas 776/04
Retenciones tributarias: naturaleza jurídica de las cantidades retenidas y no ingresadas. Doctrina jurisprudencial. Ejercicio del derecho de separación en procedimiento de suspensión de pagos 346/91
Tercería de mejor derecho. Preferencia de embargo anotado preventivamente con anterioridad al asiento de presentación de escritura de constitución de hipoteca mobiliaria 497/97

RECLAMACIONES ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Cómputo de intereses por retraso en la resolución de las reclamaciones económicas 267/20

RÉGIMEN JURÍDICO TRIBUTARIO

Alcance del artículo 141 e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria sobre la competencia inspectora para la aplicación de regímenes especiales 349/23
Comunidades de Aguas en Canarias 392/91

Página/año

Naturaleza de los contratos de cesión administrativa de terrenos de dominio público de la Junta del Puerto para cultivos agrícolas 237/91

El principio de calificación jurídica del artículo 13 de la Ley General Tributaria. Posibilidad de recalificar directamente las operaciones realizadas -ex artículo 13 LGT/2003. Escrito de preparación de recurso de casación 249/24

REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN DE TERCEROS

Límites del derecho a la intimidad y a la protección de datos..... 574/10

RESPONSABILIDAD

Régimen transitorio con arreglo a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre 786/04

Responsabilidad de los administradores de una sociedad. Otorgamiento de capitulaciones matrimoniales en perjuicio de acreedores..... 853/03

Responsabilidad solidaria. Transmisión condicional en escritura pública 862/03

Responsabilidad subsidiaria en materia tributaria. Inversión del Onus Probandi. El responsable es quien debe acreditar el hecho impeditivo o extintivo de su responsabilidad. Escrito de preparación de recurso de casación 263/24

Responsabilidad tributaria concatenada (responsable subsidiario versus responsable solidario)..... 239/18

RETENCIONES TRIBUTARIAS

Naturaleza jurídica de las cantidades retenidas y no ingresadas..... 346/91

Retenciones a cuenta. Ingreso de una cantidad sin haber practicado la correspondiente retención..... 515/00

Revisión de oficio de actos de la Administración Tributaria..... 918/95-96

Seguros de prima única..... 907/95-96

REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Aspectos procedimentales. Anulabilidad de los actos administrativos; revocación conforme a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: aplicabilidad, requisitos y órgano competente para acordarla 797/04

Efectos de la anulación del recargo del 50% del art. 61.2 LGT 776/02

SUBVENCIONES

Acceso o no al sistema español de becas de aquellas personas mayores de edad que han solicitado el estatuto de apátrida en España y los solicitantes de asilo..... 267/15

Compensación económica a productores de largometrajes por minoración de las ayudas concedidas..... 734/05

Consecuencias de hipotética fuerza mayor en el reintegro de subvenciones por incumplimiento de las condiciones de esta 191/16

Derecho transitorio 804/04

Página/año

Derecho transitorio y Retroactividad. Subvención establecida en la LOREG por razón de las elecciones locales 210/16
Fundaciones del Sector Público Estatal 825/04

SUPUESTOS ESPECÍFICOS DE TRIBUTACIÓN

Cesiones de crédito 793/02
Tributación de cantidades percibidas por personal de alta dirección 828/02

SUSPENSIÓN EN VÍA DE RECURSO DE LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN MATERIA TRIBUTARIA

Incidente de suspensión 442/12
Posibilidad de acordar la suspensión sin garantías de la ejecución de liquidaciones tributarias impugnadas en vía económico-administrativa por ente público. Aplazamiento de pago sin garantías 520/00
Suspensión de la ejecución de los actos en materia tributaria: doctrina jurisprudencial 356/91

TASAS

Aeroportuarias 834/04
Anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia 845/04
Canon de regulación y la tarifa de utilización del agua 229/21
Consejo de Seguridad Nuclear 924/95-96
Exigencia del pago de tasas por publicación de anuncios en los Boletines Oficiales de la Provincia 715/98-99
Naturaleza de las denominadas tasas académicas universitarias 729/94
Naturaleza jurídica del canon del trasvase Guadiaro-Guadalete 777/07
Publicación edictos en el BOP 838/02
Tasa por utilización del dominio público aeroportuario 535/00

TRIBUNAL DE CUENTAS

Posibilidad de que el Tribunal de Cuentas delegue competencias fiscalizadoras en Órganos Autonómicos de control externo 743/94
Reintegro por alcance. Deber legal de solvencia de la Diputación Provincial frente a la Administración del Estado por alcance de Recaudador durante la vigencia del régimen de encomienda. Acción administrativa para su exigencia 929/95-96
Relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las entidades fiscalizadoras autonómicas .. 275/93
Responsabilidad contable. Cómputo del plazo de prescripción de la DA 3ª de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas 506/97

TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

Declaración de lesividad del acuerdo del Inspector Jefe de una AEAT que impide ejecutar cierta resolución del Tribunal Económico-Administrativo 875/03

Página/año

Forma de remisión de los expedientes administrativos por las Jefaturas Provinciales de Tráfico. Alcance de las facultades revisoras en reclamaciones económico-administrativas referidas a apremio sobre multas de tráfico..... 730/98-99
Incidente de ejecución. Actos no impugnables..... 454/12
Tasas. Exigencia de tasas o precios públicos por la reutilización de la información del sector público (AG Entes Públicos 124/12) 458/12

TRIBUTOS AUTONÓMICOS

Canon sobre el agua..... 400/92

USUFRUCTO DE OBLIGACIONES CON BONIFICACIÓN TRIBUTARIA

Cesión de usufructo de obligaciones con bonificación tributaria..... 546/00

ZONAS FRANCAS

Ejercicio de competencias en las Zonas Francas..... 785/94

VIII. DERECHO HIPOTECARIO

ANOTACIÓN PREVENTIVA

Determinación de la propiedad de una finca adjudicada al FOGASA. Cancelación Registral 891/03

CALIFICACIÓN REGISTRAL

Impugnación de la calificación: Legitimación del Registrador; carácter del silencio administrativo; juicio de suficiencia de facultades representativas. 757/08

CERTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS DE DOMINIO

Examen del expediente de dominio y del procedimiento del art 306 del Reglamento Hipotecario 905/03

HIPOTECA

Constitución de hipoteca sobre vivienda de protección oficial..... 770/09
Posibilidad de que la Hacienda Pública ejecute una hipoteca constituida en garantía de una deuda tributaria sin necesidad de acudir a un procedimiento judicial 403/94
Procedimiento a seguir para la devolución del sobrante consignado en la Caja General de Depósitos por el Notario en un procedimiento de ejecución hipotecaria 200/17

INSCRIPCIÓN

Competencia para el examen de los expedientes administrativos de apremio fiscal previo a su inscripción del artículo 26 del Reglamento Hipotecario ... 523/97

Página/año

Condición de título inscribible de la certificación del acta de adjudicación de una finca a la Administración 789/07

Embargo en procedimiento administrativo de apremio de inmueble inscrito a nombre de persona distinta del deudor. Medios de lograr la inscripción a favor del adjudicatario 55/92

Informe sobre el procedimiento a utilizar para regularizar la situación de una serie de viviendas en su día vendidas a particulares por un extinto Patronato, en los casos en los que se han producido sucesivas transmisiones que no han tenido acceso al Registro de la Propiedad. 280/15

Inscripción de concesión de Zona Franca en el Registro de la Propiedad: requisitos..... 39/90

Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.... 509/01

RECAUDACIÓN

Naturaleza jurídica del contrato de transmisión de finca a cambio de unidades de obra 87/93

IX. DERECHO INTERNACIONAL

ARBITRAJE INTERNACIONAL

Arbitraje ante el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias en materia de Inversiones. Responsabilidad Patrimonial del Estado por actos de una Sociedad de Desarrollo Industrial 551/00

COMITÉS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Circular 1/2020. Traslado de nota "La naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los Comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas"..... 292/20

COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

Incidencias en la tramitación de una comisión rogatoria. 590/00

Principio de reciprocidad en la extradición pasiva de ciudadanos que ostentan la doble nacionalidad..... 285/20

Igualdad de trato

Interpretación de la cláusula de igualdad de trato de Convenio Internacional..... 479/12

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CACAO

Naturaleza de los fondos procedentes de la liquidación de la Reserva de Estabilización de la Organización Internacional del Cacao... ..... 947/95-96

Página/año

PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL

Pecio extraído de un buque de la armada española en aguas internacionales ... 795/07

SUCESIÓN NOBILIARIA

Escrito de observaciones del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a la preferencia del varón en la sucesión nobiliaria 757/98-99

TRATADOS INTERNACIONALES

Ámbito de aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970 ..... 923/03

Calificación como acuerdo internacional administrativo de un convenio de colaboración técnica suscrito en el ámbito de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) 260/21

Convenio sobre cooperación para la protección y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas hispanoportuguesas 783/09

Cuestiones suscitadas por la ejecución de la Convención de París de 1993 sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas 529/97

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Alcance de las sentencias 941/03

X. DERECHO MERCANTIL

AUDITORÍA DE CUENTAS

Alcance del concepto de «Organismos Públicos» contenido en la disposición adicional 1.ª 1.e) de la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas 531/01

Denegación al solicitante, por no acreditar la necesaria formación práctica, del acceso al Registro Oficial de Auditores de Cuentas, al amparo de la D T. Primera de la Ley 19/1988, de 12 de julio, reguladora de la Auditoría de Cuentas..... 123/93

Inscripción de funcionarios públicos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas 951/03

AUTOCARTERA

Concepto e incidencia en los diferentes tipos de sociedades. Sociedades de Auditorías de Cuentas. Requisitos de constitución..... 538/01

Derecho administrativo sancionador..... 959/95-96

BOLETÍN OFICIAL DEL REGISTRO MERCANTIL

Boletín Oficial del Registro Mercantil. Posibilidad de que los anuncios puedan abarcar varias operaciones 1014/03

Página/año

Competencias de la Junta General de Accionistas. Nombramiento de administradores por el sistema de representación proporcional. Calificación del Registrador Mercantil 803/05
Ejercicio de acción subrogatoria para el cobro de deudas de sociedad no adaptada a la LSA de 1989..... 572/97
Especialidades procedimentales 927/04
Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Preferencia del crédito de la entidad pública. Derecho de abstención 786/98-99
Liquidación de la sentencia del Tribunal de Distrito del Condado de Cook (Illinois, Estados Unidos en el proceso de liquidación de Forum, S.A.) 699/06
Prestaciones patrimoniales por las publicaciones en el Boletín Oficial del Registro Mercantil 857/04
Sociedades anónimas. Inscripción en el Registro Mercantil 79/90

CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS

Ejercicio por el Consorcio de Compensación de Seguros de la acción de regreso por el pago de la indemnización a su cargo... ..... 134/94
Seguro de responsabilidad civil: extensión. Daños producidos por la inundación del camping de Biescas. Error en el pago, responsabilidad extracontractual y enriquecimiento injusto..... 605/00

CONTRATO DE SEGURO

Cláusulas delimitadoras del riesgo y limitativas de derechos del asegurado..... 873/04
Cuestiones relativas a los seguros de responsabilidad contable regulados en la disposición adicional 34ª de la Ley 22/2021, de PGE para 2022, y en la disposición adicional 34ª de la Ley 31/2022, de PGE para 2023..... 359/23
Mora del asegurador 877/02
Pólizas que prevén indemnización en el caso de privación del permiso de conducción 827/07
Seguro colectivo para cooperantes. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)..... 631/06

CONTRATOS FINANCIEROS

Embargo de cuenta de ahorro pignorada en garantía de riesgos contraídos con el Banco. Naturaleza de las cuentas bancarias: propiedad del dinero depositado en cuentas en entidades de crédito..... 141/90
Instituto de Crédito Oficial. Resolución de contrato de ajuste recíproco de intereses 777/98-99

COOPERATIVAS

Distinción entre los socios-trabajadores de la cooperativa y los trabajadores al servicio de la misma.. ..... 1056/04
Facturación de socios cooperativistas a su propia cooperativa de transportes de servicios 381/23

Página/año

DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Fijación de precios de reventa de gasolina 966/03
Inexistencia de legitimación por falta de interés legítimo 646/06

ENTIDADES ASEGURADORAS

Honorabilidad: Requisito exigido por la legislación en materia de seguros 779/05
Liquidación de entidades aseguradoras. Impugnación del plan de liquidación ... 91/90
Posibilidad de que la Caja General de Depósitos retenga los valores depositados por una entidad aseguradora, en tanto que dicha entidad no satisfaga las obligaciones asumidas por ella en virtud de avales también depositados en la Caja y embargados en su día por diversas autoridades administrativas y judiciales 139/93

LEASING

Posibilidad de considerar las operaciones de «Leasing» o arrendamiento financiero como inversiones en activos fijos a afectos del otorgamiento de las subvenciones por el Ministerio de Industria 161/93

MERCADO DE VALORES

Amortización anticipada de los empréstitos del Majzen de 1928 y 1946 ..... 292/15
Bolsas de comercio 112/90

NAVEGACIÓN MARÍTIMA

Abordaje 104/91
Avales para la construcción de buques 869/02
Marina Mercante. Reintegro de gastos por remolque y hundimiento de buque extranjero. 551/97

OFERTA PÚBLICA DE ADQUISICIÓN DE ACCIONES (OPA)

Particularidades del procedimiento administrativo de autorización de una OPA . 725/06
Suspensión de la autorización de una oferta pública de Adquisición. 748/06

PROPIEDAD INDUSTRIAL

Marcas

Competencia desleal 992/03

Patentes

Innovación tecnológica para la extracción del fuel del buque «Prestige» 917/04
Patente internacional. Atribución de derechos de patente derivados de un proyecto de investigación desarrollado por el CSIC 626/00

Página/año

QUIEBRAS Y SUSPENSIONES

Efectos de la declaración de quiebra durante la tramitación de un procedimiento de suspensión de pagos 638/00

Efectos de la retroacción de la quiebra sobre las hipotecas constituidas con posterioridad a la fecha a la que se extienden los efectos de la retroacción 81/92

Pretendida extinción automática de la concesión derivada de la quiebra del concesionario..... 890/02

Quiebra. El momento homogéneo para determinar la preferencia procedimental en el caso de embargo de bienes del quebrado por la Hacienda Pública lo constituye la fecha del auto de declaración, y no de la retroacción de la quiebra 96/91

Retenciones tributarias: naturaleza jurídica de las cantidades retenidas y no ingresadas. Doctrina jurisprudencial. Ejercicio del derecho de separación en procedimiento de suspensión de pagos..... 346/91

Suspensión de pagos. Deudas tributarias. Momento procesal a partir del cual se considera alzada la suspensión del procedimiento de apremio 578/97

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Preferencia del crédito de la entidad pública. Derecho de abstención 786/98-99

Suspensión de pagos. Reclamación judicial separada de tarifas portuarias devengadas por la suspensa como deudas de la masa. Embargo preventivo de bienes de la masa 587/97

SOCIEDADES

Subvenciones públicas. 978/03

Liquidación de sociedades

Reestructuración del grupo de sociedades dependientes de un Ente Público..... 692/06

Sociedades Anónimas

Ámbito del objeto social en una sociedad estatal... ..... 907/02

Conflictos de interés entre la sociedad y sus socios. Cesiones de bienes con finalidad de abonar de deudas sociales..... 306/20

Recompra de acciones que el Estado Español poseía en una sociedad anónima 836/02

Efectos de una transformación societaria sobre la denominación social. 767/05

Sociedades de Responsabilidad Limitada

Denominación Social: Nulidad de la denominación social de una Sociedad de Responsabilidad Limitada 753/05

Legitimación para interponer recursos administrativos..... 964/04

Legitimación de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social para recurrir los actos de la Administración de la que dependen 326/20

Página/año

XI. DERECHO PENAL

ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

Competencias para la recogida, ordenación y conservación de los fondos documentales del Instituto de Estudios e Investigaciones Penitenciarias..... 110/95-96
Depósito municipal de detenidos 889/93
Deslinde de sus competencias y las de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria 39/94
Entrevistas por los medios de comunicación a los internos..... 118/95-96

ALZAMIENTO DE BIENES

Alzamiento de bienes. Nacimiento de la deuda tributaria. Actos de enajenación llevados a cabo durante el procedimiento inspector. Posibilidad de comisión de este delito contra la Hacienda Pública. Responsabilidad civil y medidas cautelares 873/93

BLANQUEO DE CAPITALES

Actuación de funcionarios de Vigilancia Aduanera en Procesos Penales..... 799/09
Cuestiones prejudiciales remitidas por los Tribunales de Liechtenstein en relación interpretación del artículo 22 y artículo 37 de la Directiva 2005/60/CE (informe Oral y Observaciones escritas)..... 215/16

CALIFICACIÓN DEL DELITO

Conceptuación del profesor como autoridad..... 806/09
Delito de falsedad documental y de estafa procesal.. ..... 973/04
Delitos continuados de malversación de caudales públicos, estafa, prevaricación y tráfico de influencias, delitos contra la Hacienda Pública y delito de encubrimiento..... 597/97
Impugnación de auto que transforma diligencias previas en procedimiento abreviado por no ser los hechos consignados respecto de los imputados recurrentes constitutivos de delito alguno 653/97
Responsabilidad de padre por mensajes injuriosos remitidos por correo electrónico a profesor de su hija menor 620/10

CONTRABANDO

Incidencia de la normativa de la CEE y del Tratado de Maastricht en la regulación del contrabando y, en concreto, en la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio. 144/94

DELITO CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA

Calificación provisional delito contra la Hacienda Pública.. ..... 246/16
Calificación provisional delito contra la Hacienda Pública. Calificación conjunta con Ministerio Fiscal y acusados..... 255/16
Delito fiscal. Defraudación de IVA en operaciones de ventas de harinas no declaradas. 551/01

Página/año

Delito fiscal. Valor de la actuación inspectora en el orden penal..... 645/00
Error en la apreciación de la prueba al determinar las cuotas tributarias defraudadas..... 1027/03
Forma de proceder en caso del fallecimiento del responsable civil 816/09
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 399/91
Impuestos especiales, IVA e Impuesto de Sociedades.. ..... 980/04

INDULTO

Delitos de injuria y calumnia contra personas jurídicas de Derecho público..... 435/92
Naturaleza jurídica del indulto y competencia para concederlo. Carácter del procedimiento instruido en estos casos. 217/94

INSOLVENCIA PUNIBLE

Indemnización de daños y perjuicios en caso de imposibilidad de restitución de los bienes al patrimonio del deudor 487/12

INTRUSISMO

Consulta sobre la suficiencia de la disp. adicional 5ª de la Ley Orgánica 3/1989m de actualización del Código Penal, para la tipificación de la infracción administrativa en que transforma la falta prevista y penada en el art. 572.1 del Código Penal (intrusismo en profesiones no tituladas, pero reglamentadas) y sobre la competencia para la instrucción y resolución de los expedientes administrativos sancionadores.. ..... 420/94

OMISIÓN DEL DEBER DE SOCORRO

Servicio médico de una dependencia administrativa que es requerido fuera de la dependencia en un supuesto de accidente.. ..... 975/95-96

PRESCRIPCIÓN

Delito fiscal. Plazo de prescripción a efectos de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías del contribuyente..... 651/00
Falta de lesiones: Lesiones por incapacidad sobrevenida de un trabajador de Correos..... 1092/03
Incautación de bienes procedentes del narcotráfico.. ..... 236/06
Prescripción. Inadmisión de pruebas. Anulación judicial de actas de inspección tributaria..... 1044/03

PREVARICACIÓN

Funcionaria de la Inspección de Trabajo..... 917/02
Solicitud de archivo de querella por denegación de acceso de inscripción en el registro de Operadores de Servicios de Acceso Condicional para la Telefonía Digital 799/98-99

Página/año

PRUEBA INDICIARIA EN EL PROCESO PENAL

Valor de la prueba indiciaria. Delito contra la Hacienda Pública..... 441/90

RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA

La responsabilidad civil subsidiaria derivada de la muerte de un policía por dos fugados de los calabozos de un Juzgado.. ..... 763/06

RETROACTIVIDAD LEY PENAL

Aplicación de la ley penal más favorable tras la reforma de los delitos contra la Hacienda Pública operada por Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio 982/95-96

TUTELA JUDICIAL

Audiencia y contradicción: responsabilidad civil declarada en casación 527/11
Tutela judicial pasiva..... 779/06

XI. DERECHO PROCESAL

COMPETENCIA

Competencia de los Plenos de las Salas en los supuestos del artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.. ..... 821/98-99

COSTAS PROCESALES

Tasación de costas en el proceso por el derrumbamiento de la Presa de Tous. Improcedente reclamación al Estado, como responsable civil..... 559/01

DOCUMENTOS

Valor jurídico de los documentos almacenados en soportes informáticos y cuyos originales no se conservan... ..... 18/91

ENTRADA EN DOMICILIO

Alegaciones en incidente de autorización de entrada en domicilio necesaria para la ejecución de un acuerdo expropiatorio..... 837/98-99

FUERO TERRITORIAL DEL ESTADO

Declinatoria. Aplicación en los supuestos de daños causados por la circulación de vehículos a motor. Consorcio de Compensación de Seguros 987/95-96

INTERDICTOS

De Obra nueva frente a la ejecución de obras públicas: improcedencia..... 1007/95-96

Página/año

Inadmisibilidad de interdicto de obra nueva frente a actuación administrativa ajustada a Derecho, competencial y procedimentalmente. 50/90
Interdicto de retener o recobrar la posesión. Requisitos 58/90

JURISDICCIÓN CONTABLE

Ejecución de las sentencias dictadas en procedimientos de reintegro por alcance 81/91

LEGITIMACIÓN

Defensa de intereses generales o colectivos. Legitimación de Consumidores y Usuarios 661/00

PROCESOS

Proceso civil

Incidente de nulidad de actuaciones por falta de emplazamiento en expediente de dominio 491/12
Procedimiento del artículo 41 de la Ley Hipotecaria 493/13
Recurso de revisión frente a actuaciones ejecutivas 164/14
Tercería de dominio: La jurisdicción civil no se extiende a reclamaciones de devolución de cantidades embargadas 540/11

Proceso contencioso-administrativo

Cómputo del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo... 67/90
Consulta sobre la determinación del órgano administrativo competente para acordar el pago de los honorarios devengados por un Arquitecto por su actuación como perito, designado por la Sala en diligencias para mejor proveer, en un recurso contencioso-administrativo contra acuerdo de un Jurado de Expropiación Forzosa 196/94
Consulta sobre la posible revisión de los actos de liquidación de retribuciones de determinados funcionarios, practicados en ejecución de una sentencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo 296/94
Declaración de lesividad de acto administrativo de devolución de aval constituido en expediente de concesión de subvención 716/00
Declaración de lesividad de actos separables. Adjudicación de contrato laboral de alta dirección con el Presidente de Autoridad Portuaria 715/97
Demanda de lesividad: declaración de lesividad de autorización de residencia permanente 549/11
Declaración de lesividad. Órgano competente en la MUFACE 707/97
Determinación del tipo de interés 183/06
Ejecución de sentencia contencioso-administrativa. Cuestiones procesales sobre Autos recaídos en ejecución 1097/03
Ejecución de sentencia de personal: condena a integrar en MUFACE a funcionario 557/11
Envío del expediente administrativo a través del sistema Lexnet 842/09

Página/año

Excepciones procesales. Extemporaneidad de la demanda. Falta de legitimación «ad procesum». Falta de legitimación «ad causam» 1017/95-96
Incidente de inejecución de sentencia estimatoria de recurso contencioso-administrativo... ..... 693/97
Inejecución de sentencia contencioso-administrativa por incidencia de la Ley Foral 9/1996, de 17 de julio, en las obras de construcción de la presa de Itoiz 698/97
Naturaleza de las penalizaciones que impone la CMT y terminación del procedimiento por acuerdo extrajudicial..... 862/07
Obligación de remisión del expediente administrativo. Responsable del pago de la multa en caso de incumplimiento 848/07
Proceso contencioso-administrativo. Suspensión de la ejecución de los actos en materia tributaria: doctrina jurisprudencial. 72/91
Recurso contencioso-administrativo para protección de los derechos fundamentales de la persona, en materia de funcionarios. Mes de agosto hábil para su interposición 572/01
Recurso contencioso-administrativo para protección de los derechos fundamentales Vulneración intimidad familiar.... ..... 254/18
Suspensión de la ejecución del acto administrativo 1009/04

Proceso laboral

Ejecución de las resoluciones judiciales que declaran la existencia de una relación laboral 800/08
Forma de ejecución de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social en materia electoral..... 841/07
Incompetencia de la jurisdicción social para conocer de las demandas interpuestas por los Fiscales sustitutos contra la Administración del Estado. 434/94
Intereses de demora devengados por retraso en el pago de los salarios de tramitación reconocidos por acto administrativo 261/16
Sentencias contradictorias de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social respecto del mismo litigante: Modo de ejecutarlas. ... 265/91
Suplicación frente a auto dictado en ejecución de sentencia en materia de intereses de demora... ..... 267/16

Proceso penal

Reclamación de intereses por tardía ejecución de sentencia penal sobre el Síndrome Tóxico (Colza) 829/05
Recurso de alzada contra la denegación del abono de gastos por depósito judicial..... 264/21
Recurso de apelación... ..... 767/08
Recurso frente a fianza requerida a la Administración del Estado..... 499/12
Sobreseimiento libre parcial. Requisitos y alcance de los tipos contenidos en los artículos 320 y 404 del Código Penal.. ..... 778/08

Procesos arrendaticios

Ejercicio de acciones para resolución del contrato de arrendamiento del Hipódromo de la Zarzuela..... 671/00

Página/año

RECLAMACIÓN PREVIA

Comunicación laboral. Supresión de la reclamación administrativa previa a la vía laboral por la Ley 39/2015 ..... 275/16
Derogación de la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles en el ámbito portuario 278/16
Reclamación previa en vía administrativa. Naturaleza. Carácter no subsanable 870/98-99
Representación y defensa en juicio de las Instituciones de Beneficencia particular: Régimen jurídico aplicable 31/90

RECURSOS

El denominado recurso administrativo «per saltum» que establece el artículo 107.3 de la LRJ-PAC es admisible en materia tributaria 606/94
Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales 65/92
Recurso contencioso-administrativo. Causas de inadmisibilidad: alcance. Impugnación por la Administración del Estado de actos de las Entidades Locales 55/91
Recurso de casación al amparo del artículo 477.2.3.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil 578/01
Recurso de Casación Civil. Interés Casacional. Consideración del Sáhara como territorio español a los efectos de adquirir la nacionalidad española 350/20

SIMULACIÓN

Acción declarativa de la responsabilidad de una persona jurídica por aplicación de la doctrina de levantamiento del velo, acción de nulidad por vicio en la causa y acción de cancelación de asiento registral 853/98-99
Acción de simulación absoluta pro fraude, de rectificación de asientos registrales y anotación preventiva de la demanda.. ..... 731/00
Nulidad absoluta de una escritura pública de compraventa por falta de causa .. 592/01

XII. DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

COMPUTO DE SERVICIOS PRESTADOS

Damas auxiliares de la sanidad militar 507/12

CONTRATO DE TRABAJO

Consecuencias de la consideración de «indefinida discontinua» de una trabajadora de la Seguridad Social.. ..... 865/09
Contrato de colaboración temporal.. ..... 1027/04
Contrato de trabajo por tiempo indefinido. Reconocimiento por Sociedad Estatal 749/00
Contratos de trabajo temporales. Efectos de sus irregularidades en las Administraciones Públicas 228/93

Página/año

Naturaleza jurídica de los contratos concertados por la CNE para puestos de Subdirectores..... 875/07
Procedimiento que puede seguir el INEM para el cobro de las cantidades que le son adeudadas por diversos conceptos 179/93

CONVENIOS COLECTIVOS

Impugnación del Convenio Colectivo para el Personal Laboral y Eventual del Ayuntamiento 939/02
Impugnación por la Autoridad Laboral.. ..... 165/94
Jubilación forzosa... ..... 1038/04
Política de rentas... ..... 208/93
Reingreso al servicio activo desde la situación de excedencia voluntaria de los trabajadores de RTVE..... 887/07
Ultraactividad de convenios colectivos y empleo de la potestad disciplinaria por el Empresario..... 269/21

Convenio Único para el personal de la Administración del Estado

Extinción de relación laboral de personal laboral fuera de convenio por cumplimiento de la edad de jubilación prevista en el Convenio Único para el Personal Laboral de la Administración General del Estado 879/98-99
Reclasificación de los Oficiales administrativos del Ministerio de Defensa en el Grupo 5.º Conformidad con el Convenio Único 609/01

CRÉDITO REFACCIONARIO

Interpretación del privilegio del artículo 32 2 del Estatuto de los Trabajadores. Privilegio refaccionario frente a crédito tributario garantizado con hipoteca 763/00

DESPIDO

Acreditación del contenido y vigencia del derecho extranjero aplicable a un despido..... 886/98-99
Embargabilidad de las indemnizaciones por despido; aplicación de los límites previstos al embargo de salarios... ..... 1121/03
Entidades de previsión social Mutualidad Notarial. Naturaleza Jurídica..... 783/00
Extinción del contrato antes de la obra o servicio determinado 871/09
Régimen jurídico del complemento de pensión que se concede por la Mutualidad General de la Abogacía en función del número de años de ejercicio de la Abogacía..... 92/92

EXPEDIENTE DE REGULACIÓN DE EMPLEO

Contestación a la demanda en la impugnación de un expediente de regulación de empleo 319/94
Expediente de regulación de empleo. Principio de igualdad: la edad como criterio de permanencia en la empresa..... 792/00

Página/año

FONDOS DE PROMOCIÓN DE EMPLEO

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: sujeción de las ayudas complementarias percibidas por trabajadores menores de 55 años integrados en los Fondos de Promoción de Empleo..... 374/92

INDEMNIZACIONES POR EXTINCIÓN DE CONTRATO

Concesión de indemnizaciones por extinción de contratos de trabajo en cuantía superior al acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de diciembre de 1993. 516/12
Infracciones y sanciones en el orden social Infracción cometida por la misma Administración pública titular de la potestad sancionadora..... 729/97
Obtención fraudulenta de subsidio de desempleo..... 893/98-99

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO

Subvenciones a centros colaboradores dentro del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional..... 1027/95-96

ORDEN PÚBLICO

Escuelas europeas: Normas internacionales primacía de la norma de orden público laboral 533/12

PERSONAL LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Abono de diferencias salariales por el ejercicio de funciones propias de un Grupo Profesional superior 853/05
Derecho de reingreso de personal del antiguo IRYDA..... 293/16
Interpretación de los conceptos de «masa salarial» y «consideración homogénea de la masa salarial»..... 877/09
Régimen de adscripción de personal investigador al consorcio Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana (CENIEH) 268/18
Régimen de contratación del personal laboral que presta servicios en los Departamentos de Promoción del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) en el extranjero..... 500/94
Régimen jurídico aplicable al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).. 1065/04
Retribuciones. Plan de Pensiones constituido por el Consorcio de Compensación de Seguros para su personal laboral.. ..... 739/97

PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

Contratación administrativa..... 1077/04

PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Competencias en el ámbito de Justicia de las diversas Administraciones Implicadas..... 624/01

Página/año

Configuración legal de las Autoridades Portuarias. Interpretación lógica y teleológica de la normativa aplicable 1125/03
Seguridad en el Trabajo. Comité de seguridad y salud en un organismo público 1132/03

RELACIÓN LABORAL

Inexistencia de relación laboral. Contrato civil de Arrendamiento 802/06
Inexistencia de relación laboral con la SEPI 811/06

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Incompetencia del orden social frente a reclamaciones de daños y perjuicios contra la Administración General del Estado 614/01

SALARIOS DE TRAMITACIÓN

Devengo 1091/04
Devengo: Importe de los devengados a partir del sexagésimo primer día hábil desde la presentación de la demanda, sin comprender los devengados desde la fecha del despido 566/11
Legitimación para reclamar su abono..... 73/92
Salarios de tramitación indebidamente reconocidos..... 285/18

SEGURIDAD SOCIAL

Cuotas no satisfechas... ..... 218/93
Declaración de lesividad de resolución de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 885/09
Extinción de deudas de Entidades públicas con la Seguridad Social en virtud de compensación 757/97
Maestros de Escuelas rurales dependientes del extinto Patronato mixto..... 768/97
Naturaleza Jurídica de las cantidades percibidas por el personal de Casinos de Juego directamente del fondo de propinas 246/93
Obligación de cotización al Régimen General de trabajador despedido cuando existe sentencia, confirmada en casación, declarando improcedente el despido..... 109/91
Percepción de salarios no congruentes con las bases de cotización establecidas como tope máximo. Actas de la inspección de trabajo 1100/04
Sociedad Estatal Correos y Telégrafos: Personal laboral y personal estatutario .. 785/06
Solicitud de declaración de que el tiempo de prestación sea considerado como de cotización a la Seguridad Social. Falta de jurisdicción del orden social ... 831/06

SINDICATOS

Cambio de afiliación sindical de los miembros del comité de empresa..... 894/07

Página/año

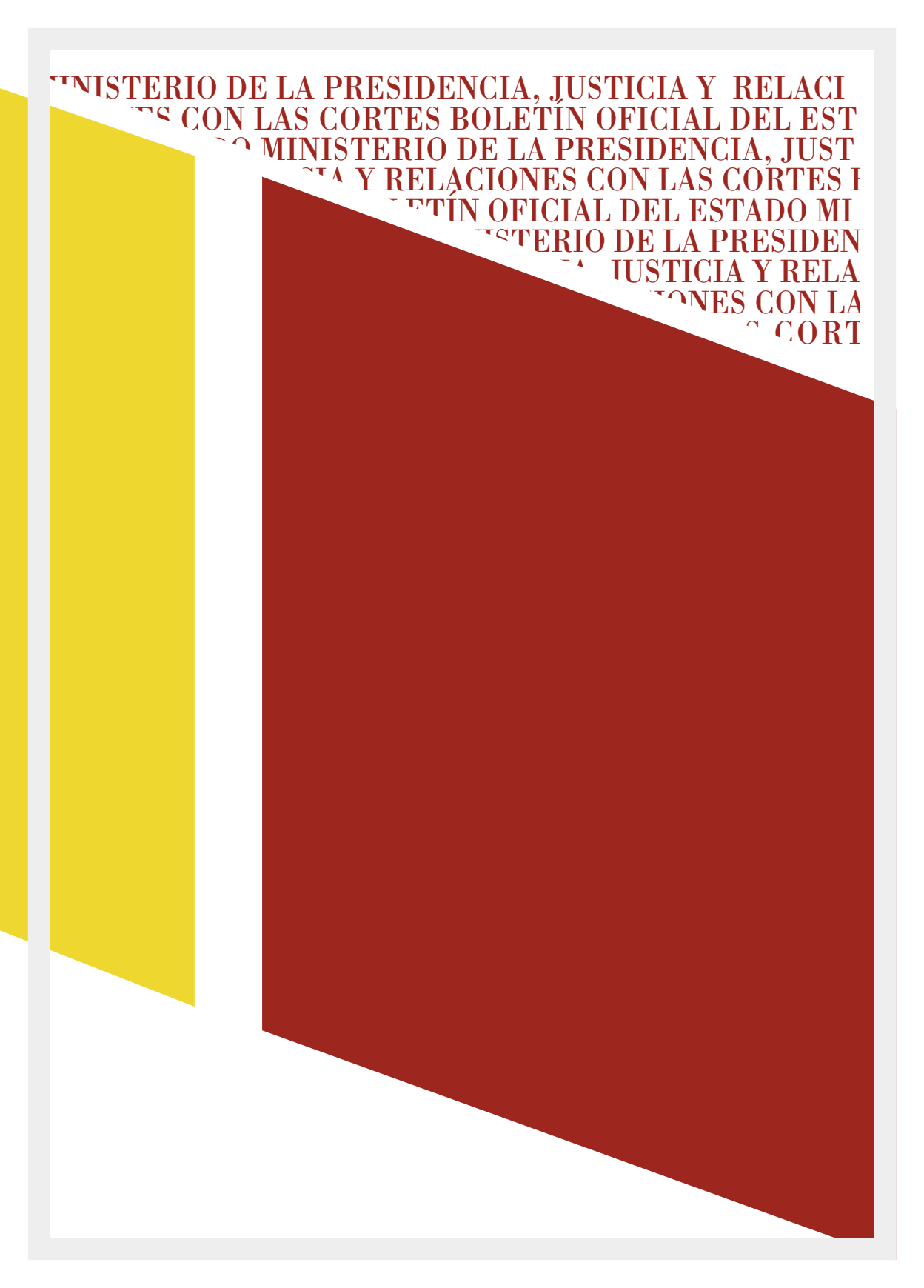
SUBSIDIO POR DESEMPLEO

Régimen especial agrario..... 159/90

SUCESIÓN EN EMPRESAS

Adjudicación al Estado en procedimiento de apremio de inmueble en el que se desarrolla actividad empresarial. Inexistencia de sucesión de empresa..... 87/92

Escrito de recurso de suplicación en relación con la pretensión de atribuir la condición de empresario al Organismo Autónomo «Correos y Telégrafos» respecto de los trabajadores demandantes, empleados de una empresa de limpieza contratada por dicho organismo al amparo del Decreto 1005/1974, de 4 de abril. En especial, análisis de la sucesión de empresas en la jurisprudencia social 722/94


INISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACI
ES CON LAS CORTES BOLETÍN OFICIAL DEL EST
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUST
IA Y RELACIONES CON LAS CORTES E
ETÍN OFICIAL DEL ESTADO MI
ISTERIO DE LA PRESIDEN
JUSTICIA Y RELA
ONES CON LA
CORT