

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA

TOMÀS FONT I LLOVET  
ALFREDO GALÁN GALÁN  
ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ  
FRANCESC RODRÍGUEZ PONTÓN  
JOAQUÍN TORNOS MAS  
Universidad de Barcelona

## *Cómo citar/Citation*

Font i Llovet, T., Galán Galán, A., Peñalver i Cabré, A.,  
Rodríguez Pontón, F. y Tornos Mas, J. (2025).  
Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa.  
*Revista de Administración Pública*, 225, 301-331.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.10>

## SUMARIO

---

I. ¿DEBE ADHERIRSE A LA APELACIÓN EL DEMANDADO QUE OBTUVO UNA SENTENCIA FAVORABLE, EN EL SUPUESTO DE QUE EXISTAN MOTIVOS DE OPOSICIÓN A LA DEMANDA POR ÉL FORMULADOS Y QUE NO FUERON ATENDIDOS EN LA SENTENCIA RECURRIDA, PARA QUE ESTOS MOTIVOS PUEDAN Y DEBAN SER EXAMINADOS EN LA SENTENCIA QUE EXAMINA EL RECURSO DE APELACIÓN? II. LA GESTIÓN COMPARTIDA DE SERVICIOS LOCALES MEDIANTE UN CONSORCIO. III. CAMBIO INTERPRETATIVO DEL ART. 95.4 DE LA LEY 39/2015: LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD POR RAZÓN DE INTERÉS GENERAL ES TAMBIÉN APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO, INCLUIDA LA REVISIÓN DE OFICIO. LA STS 466/2024, DE 14 DE MARZO DE 2024: 1. Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la obligación de la Administración de resolver expresamente y notificar dentro de plazo. 2. Las cuestiones de interés casacional relacionadas con el ámbito de aplicación de la exclusión de la caducidad del art. 95.4 de la Ley 39/2015. 3. Respuesta a la primera cuestión: revisión

de la doctrina interpretativa del propio Tribunal Supremo respecto a la aplicación de la exclusión de la caducidad del art. 95.4 de la Ley 39/2015 también a los procedimientos iniciados de oficio. 4. Respuesta a la segunda cuestión: determinar si la exclusión de la caducidad del art. 95.4 de la Ley 39/2015 es también aplicable al procedimiento de revisión de oficio dadas sus especialidades. 5. El panorama resultante: mayor claridad interpretativa y nuevos retos. IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS PROVINCIAS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA DEFENSA DE INTERESES COLECTIVOS. V. EL PROTEICO MUNDO DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO: 1. Introducción. 2. Un conflicto de intereses en la raíz de la impugnación e inherente a este tipo de instrumentos. 3. Una compleja y novedosa arquitectura normativa. 4. Unos objetivos precisos que definen la naturaleza de estos instrumentos en particular. 5. Un complejo procedimiento de aprobación que dota de legitimación al instrumento planificador. 6. Unos efectos jurídicos matizados que resultan decisivos para enjuiciar su legalidad. 7. Un amplio margen de discrecionalidad decisoria en el marco de un espacio complejo de perspectivas y de intereses. 8. Conclusión: una pertinente combinación de elementos que contribuyen a dotar de sentido y de comprensión a la figura de los planes.

---

**I. ¿ DEBE ADHERIRSE A LA APELACIÓN EL DEMANDADO QUE OBTUVO UNA SENTENCIA FAVORABLE, EN EL SUPUESTO DE QUE EXISTAN MOTIVOS DE OPOSICIÓN A LA DEMANDA POR ÉL FORMULADOS Y QUE NO FUERON ATENDIDOS EN LA SENTENCIA RECURRIDA, PARA QUE ESTOS MOTIVOS PUEDAN Y DEBAN SER EXAMINADOS EN LA SENTENCIA QUE EXAMINA EL RECURSO DE APELACIÓN?**

La Sentencia del Tribunal Supremo 454/2024 de 13 de marzo, rec. cas. 4789/2022, contiene una serie de pronunciamientos de indudable interés.

Los hechos que motivaron el recurso casacional son los siguientes. El Ayuntamiento de Hondarribia concedió a la empresa Inmorekalde 21 SL licencia para la construcción de un tanatorio. Impugnada la concesión de la licencia por un

particular, el recurso fue desestimado por el Juzgado Contencioso administrativo núm. 3 de San Sebastián. Recurrída la sentencia del Juzgado, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco estimó el recurso de apelación. El fundamento de la sentencia estimatoria se basó en haberse concedido la licencia por el Ayuntamiento con el régimen jurídico vigente de un PGOU que fue declarado nulo de pleno derecho por sentencia firme. Por ello estima el recurso y retrotrae las actuaciones del expediente administrativo para que por el Ayuntamiento se dé respuesta a la solicitud de licencia de tanatorio de conformidad con el régimen jurídico anterior, que recobra vigencia, esto es, bajo el régimen jurídico de las normas subsidiarias de 1997.

Recurrieron en casación la sentencia estimatoria el Ayuntamiento de Hondarribia y la empresa Inmorekalde 21 SL. El recurso fue admitido, declarando que las cuestiones que presentaban interés casacional objetivo eran las siguientes:

1. Es necesario que el demandado en la primera instancia, que ha obtenido una sentencia favorable a sus pretensiones al desestimarse íntegramente el recurso contencioso-administrativo, se adhiera al recurso de apelación interpuesto por el demandante, en el supuesto de existir motivos de oposición a la demanda no atendidos en la sentencia recurrida, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.
2. Es admisible la aportación, en sede de recurso de apelación, de una sentencia anulatoria de un Plan General notificada con posterioridad a la sentencia dictada en primera instancia, siempre que esta pudiera resultar condicionante o decisiva para resolver el recurso de apelación, con el alcance que se derive de su aplicación al caso.
3. En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, si resulta viable, conforme a los principios de proporcionalidad e igualdad, atemperar los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento por vicios procedimentales sin incidencia directa en la ordenación de un determinado sector respecto a una licencia urbanística, otorgada conforme al referido planeamiento, que es impugnada en otro proceso distinto y cuya adecuación al plan ha sido confirmada por sentencia judicial que se recurre en apelación.

Las tres cuestiones son de indudable interés, y es de interés la doctrina que fija el Tribunal Supremo en relación a todas ellas, pero centraremos nuestro comentario en la primera de estas tres cuestiones.

En este supuesto, los hechos que motivan el recurso casacional deben precisarse. Al resolver el recurso de apelación, el Tribunal Superior de Justicia manifestó que para poder analizar las causas de inadmisibilidad alegadas por Inmorekalde esta parte debió apelar o adherirse a la apelación, y ello a pesar de contar con un fallo totalmente favorable en la sentencia del juzgado, sentencia que por tanto no le era perjudicial. Al no haberlo hecho, el Tribunal Superior de Justicia afirma que no puede analizar esta cuestión. Por ello, el Tribunal Superior de Justicia, sin

entrar a examinar las causas de inadmisibilidad cuestionadas, ratifica el rechazo de estas causas.

La cuestión que suscita la resolución del Tribunal Superior de Justicia es conocida y problemática ¿Qué debe hacer quien ha obtenido una sentencia que estima plenamente su recurso, pero sin examinar todos los motivos que se alegaron en el recurso? ¿Tiene sentido apelar o adherirse a la apelación respecto de una sentencia favorable? ¿Cómo debe interpretarse el art. 85.4 de la Ley jurisdiccional?

La parte apelante, que obtuvo la sentencia estimatoria en el recurso de apelación, sostiene que el art. 85.4 de la LJCA<sup>1</sup> establece que es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada en el supuesto en el que haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria y favorable a sus pretensiones que crea que pudiera serle perjudicial. La apelación o la adhesión a la apelación por parte de quien ha obtenido una sentencia favorable puede justificarse por el hecho de que la sentencia de primera instancia haya dejado imprejuzgados alguno de los motivos de oposición al acto recurrido por considerar innecesario su análisis. La adhesión a la apelación tendría como objeto que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación.

El Tribunal Supremo, en el FJ sexto de la sentencia que comentamos, fija su doctrina sobre esta primera cuestión de interés casacional. Funda su resolución señalando, en primer lugar, que este mismo tema ya fue objeto de un pronunciamiento del mismo Tribunal en su sentencia 1648/2022, rec. cas. 1303/2021, sentencia cuyo FJ segundo reproduce. En esta sentencia de 2022 el Tribunal Supremo afirma en primer lugar que la interpretación literal del art. 85,4 sólo permite la adhesión a la apelación de los que resulten perjudicados por la sentencia, y que quien obtuvo una estimación total no puede considerarse perjudicado. Añade el Tribunal Supremo que esta «adhesión a la apelación» debe considerarse como un recurso autónomo, en el que se ejercita una pretensión impugnatoria autónoma e independiente de la que ejerce el apelante originario, y que por ello debe superar los requisitos legales de admisibilidad.

Pero siendo ello así, la pregunta que se formula el Tribunal Supremo es la siguiente: ¿debe interpretarse el art. 85.4 de la LJCA en el sentido de que es necesario que el recurrente en primera instancia se adhiera al recurso de apelación en el supuesto en el que haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria que crea que pudiera serle perjudicial, aun siendo favorable a sus pretensiones, por el

---

<sup>1</sup> Art. 85.4: «En el escrito de oposición, la parte apelada, si entendiera admitida indebidamente la apelación, deberá hacerlo constar, en cuyo caso el letrado o letrada de la Administración de Justicia dará vista a la apelante, por cinco días, de esta alegación. También podrá el apelado, en el mismo escrito, impugnar la sentencia apelada en lo que le resulte desfavorable, razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia, y en este caso el letrado o letrada de la Administración de Justicia dará traslado al apelante del escrito de oposición por plazo de diez días, al solo efecto de que pueda oponerse a la impugnación»

hecho de que haya dejado imprejuzgados alguno de los motivos de oposición al acto recurrido, *para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación?*

A la pregunta responde el Tribunal Supremo que: «en definitiva, si bien resulta correcto el criterio de la Sala de apelación denegando la adhesión a la apelación sin entrar en los motivos o cuestiones hechas valer en la instancia por el demandante y que quedaron imprejuzgadas, se vulnera el principio de tutela judicial efectiva por no haber retrotraído las actuaciones para que el Juzgado se pudiera pronunciar sobre dichas cuestiones, dando satisfacción al principio de tutela judicial efectiva, que, desde luego, se vulnera cuando se deja imprejuzgados motivos o causas hechas valer correcta y legítimamente sin obtener respuesta judicial alguna». Y concluye que «lo procedente, por tanto, era que la sentencia impugnada, sin perjuicio de estimar la apelación, ordenara la retroacción para que el Juzgado resolviera sobre el resto de cuestiones que quedaron imprejuzgadas». Lo cual ha de declararse en el presente.

Por tanto, según la doctrina del Tribunal Supremo ya contenida en la sentencia de 2022, el derecho a la adhesión a la Apelación sólo existe, de conformidad con el art. 85,4 de la LJCA, si la sentencia de instancia fue «perjudicial» para quien desea apelar. Y no es perjudicial la sentencia que estima totalmente el recurso aunque no se hubiera pronunciado sobre todas las pretensiones del recurrente.

Cuestión diversa, y esta es una cuestión fundamental, es que el Tribunal que conoce de la apelación deba retrotraer las actuaciones al Juzgado de primera instancia para que se pronuncie sobre todas las cuestiones que fueron planteadas y no fueron resueltas.

La remisión a la Sentencia 1648/2022 se complementa con la doctrina del Tribunal Constitucional en las Sentencias 103/2005, 67/2009/2009 y 11/2014. Para el Tribunal Constitucional «no es razonable y es, por tanto, contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) exigir al demandante que ha obtenido una Sentencia favorable en primera instancia en el orden contencioso-administrativo que —como requisito para que puedan ser objeto de pronunciamiento en la apelación aquellos motivos que, habiendo sido correctamente planteados en la primera instancia, quedaron sin analizar por haberse estimado la demanda en virtud de un motivo distinto— interponga recurso de apelación o se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la parte contraria». Por ello, añade el Tribunal Constitucional, «debe concluirse que, como dice el Ministerio Fiscal, se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) del recurrente en amparo, por haberse aplicado de manera no razonable de un obstáculo procesal que impidió pronunciarse sobre una pretensión correctamente deducida. De ese modo, deben anularse las resoluciones judiciales impugnadas y retrotraerse las actuaciones para que se adopte una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental reconocido».

Teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional y la propia del Tribunal Supremo, en la sentencia que comentamos, la STS 454/2024, el Tribunal Supremo concluye que:

[...] nuestra convicción es clara en el sentido de que el art. 85.4 LJCA, a la luz del principio *pro actione*, debe ser interpretado del siguiente modo: cuando un recurrente obtiene en la primera instancia una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, pese a rechazar otros motivos de inadmisión también alegados por él, no es necesario que interponga un recurso contra aquella sentencia, ni que se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la parte contraria para que dichos motivos de inadmisión puedan y deban ser examinados en la sentencia que resuelva el recurso de apelación.

Por tanto, el Tribunal Supremo afirma que «no es necesario» que quien obtiene una sentencia totalmente estimatoria interponga un recurso frente a aquella sentencia ni que se adhiera a la apelación de la parte contraria «para que los motivos alegados y no considerados en la sentencia apelada»  *puedan y deban ser examinados*.

No es conciliable con el derecho a una tutela judicial efectiva la interpretación del art. 85,4 de la LJCA que: «conduzca a considerar que quien ha obtenido una sentencia totalmente favorable a sus pretensiones ha sufrido un perjuicio por el hecho de que el juzgador no haya aceptado plenamente todos y cada uno de los motivos de oposición que esgrimió, y que haya apreciado la invalidez del acto con base, solo, en alguno de los motivos alegados. En tal caso, no sería conciliable con el citado derecho fundamental una interpretación de aquel precepto que condujese a afirmar que la no interposición de recurso o la no adhesión a la apelación formulada de contrario puede interpretarse como una renuncia a seguir sosteniendo la invalidez del acto impugnado con base en los otros motivos de oposición que fueron alegados y rechazados en la primera instancia».

Llegados a este punto, el Tribunal Supremo fija la doctrina casacional y concluye, por un lado, que conforme a lo previsto en el art. 85.4 LJCA, la adhesión a la apelación solo sería exigible cuando el recurrente «crea que le es perjudicial la sentencia». En este caso, no obstante, no queda claro, a nuestro entender, si no está obligado o no puede adherirse a la apelación, de modo que si se adhiere esta adhesión debe ser inadmitida.

También concluye que «por tanto, cabe afirmar que no será exigible que dicho recurrente se adhiera a la apelación formulada de contrario para que los motivos de impugnación que esgrimió y fueron rechazados en la primera instancia sean examinados, en su caso, en la sentencia que resuelva la apelación». Y finalmente afirma que «obviamente, no será necesario el examen de dichos motivos si la Sala de apelación considerase que el recurso de apelación debe ser desestimado por otras razones; pero, *si la Sala de apelación considerase procedente acoger el recurso de apelación, antes de estimar ese recurso deberá examinar aquellos motivos*».

Lo relevante, a nuestro juicio, es que el Tribunal Supremo impone al Tribunal que decida estimar la apelación, que antes de dictar sentencia estimatoria examine los motivos alegados por quien obtuvo la sentencia favorable en primera instancia. No obliga a retrotraer las actuaciones al Juzgado para que este se pronuncie sobre lo que dejó imprejuizado. Impone el Tribunal que conoce de la apelación que examine y resuelva sobre estos motivos, para decidir si estima o no la apelación. De esta forma el derecho a la tutela judicial protege a quien defendió su postura en primera instancia, y no le obliga a apelar o adherirse a la apelación para que se examinen los motivos que alegó en primera instancia y que quedaron imprejuizados. (JT)

## II. LA GESTIÓN COMPARTIDA DE SERVICIOS LOCALES MEDIANTE UN CONSORCIO

1. Han transcurrido más de diez años desde que se aprobara la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (Lrsal), y algunas de sus aportaciones siguen generando dudas interpretativas y aplicativas. Una de ellas es la regulación de la coordinación de la prestación de los servicios obligatorios por los municipios de menor dimensión, que se tradujo en el nuevo art. 26.2 lbrl, cuyo texto, después de ser depurado por la STC 111/2016, dice así: recordamos:

[...] en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) recogida y tratamiento de residuos.
- b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) limpieza viaria.
- d) acceso a los núcleos de población.
- e) pavimentación de vías urbanas.
- f) alumbrado público.

para coordinar la citada prestación de servicios la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

[...].

Esta disposición causó en su momento algunas desconfianzas —en su versión originaria se preveía una actuación imperativa— ante el riesgo de la pérdida del control por parte de los ayuntamientos de sus propios servicios que atienden a las necesidades básicas de la ciudadanía, como lo son, entre otros, los relacionados con el ciclo del agua. La STS 686/2024, de 24 de abril (ecli:es:ts:2024:2226),

que aquí comentamos, es el fruto, precisamente, de un recurso que denota esa preocupación.

La recurrente es la asociación de usuarios de servicios públicos de Extremadura (AUSPE), y lo que impugna es la constitución del consorcio para la gestión de servicios medioambientales «MASMEDIO» acordada en el pleno de la diputación provincial de Cáceres de 31 de octubre de 2019. los motivos que esgrime son, en síntesis, los siguientes.

En primer lugar, se alega que no existe un interés común entre los distintos ayuntamientos miembros del consorcio, como exige el art. 118 LRJSP, ya que, dice, los servicios de agua son competencia exclusiva e individualizada de cada ayuntamiento. Con su atribución conjunta al consorcio, alega, se intervendría fraudulentamente en el mercado del agua para proceder a su posterior concesión al sector privado.

En segundo lugar, la asociación recurrente invoca el carácter subsidiario de la figura del consorcio respecto a la posibilidad de celebrar un convenio de colaboración y siempre que aquel resulte más eficiente, según estableció el art. 57 LBRL modificado por la LRSAL y, además, vacía de contenido la previsión de que en caso de coordinación provincial, la prestación debe ser por gestión directa de la diputación.

En fin, se reprocha la ausencia de estudio justificativo en términos técnico-económicos para acreditar la mayor eficiencia de la fórmula consorcial, según exigiría la LRJSP.

2. El Tribunal Supremo, en esta sentencia de 24 de abril de 2024, desestima el recurso y, en definitiva, da por buena la elección del consorcio entre la diputación y los demás entes locales —municipios, entidades locales menores y mancomunidades— como técnica de prestación compartida de los servicios del ciclo del agua. destacamos aquí algunos de sus razonamientos.

En primer lugar, el Tribunal destaca la autonomía y voluntariedad con que los ayuntamientos, «que reflejan por representación la voluntad colectiva de los vecinos», deciden libremente adherirse o no al consorcio. y en este sentido, trae a colación la STC 41/2016, relativa también a la LRSAL, que subraya la existencia de «amplios espacios de opción organizativa» en manos de los entes locales», por lo que disponen de un margen de discrecionalidad para elegir la forma de gestión». Asimismo, cita el Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, emitido en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la LRSAL, «que señaló que en la decisión de la gestión mediante consorcio de los servicios municipales de aguas debe evaluarse no sólo los costes o factores económicos, sino también la calidad del servicio».

Tal vez consciente de que las citas traídas resultan algo forzadas, el TS pasa a reforzar su posición reproduciendo su anterior Sentencia 844/2022, de 29 de junio, que señala lo siguiente: «no es imprescindible para considerar que el servicio de agua es de interés común [según exige el art. 118.1 LRJSP] acreditar mediante estudios específicos que se va a producir un beneficio tangible y concreto para

cada municipio. basta, como se ha indicado, que el análisis racional y el sentido de lo razonable evidencien las ventajas antes señaladas —[mayor eficiencia en la prestación del servicio a la generalidad de los ayuntamientos, en economías de escala, en infraestructuras o instalaciones de uso común]— para poder afirmar que todos los ayuntamientos tienen un interés común, junto con la diputación, en la mejor y más eficiente prestación del servicio de agua en todos ellos».

No acierta a invocar, en cambio, el art. 118.3 LRJSP que prevé expresamente que los consorcios, con carácter general, puedan realizar actividades de «gestión común de los servicios públicos». En realidad, en el fondo de la cuestión planteada y en la manera de afrontarlo el tribunal subyace el tema de si el recurso a la fórmula consorcial debería estar sujeta a la legislación de contratos del sector público. No en vano, una de las cuestiones de interés casacional fijadas consiste en determinar si el consorcio «puede integrar o no una forma de cooperación vertical u horizontal entre entidades del sector público», y de ahí la insistencia en los asuntos de interés común. Enseguida se volverá a ello.

En segundo lugar, el tribunal precisa que el carácter subsidiario de consorcio respecto del convenio de colaboración lo fija el art. 57 LBRL sólo para aquellos en los que interviene la Administración del Estado o de las CCAA, pero no cuando quien interviene es la diputación provincial.

En tercer lugar, la sentencia rechaza que acudir a la fórmula consorcial sea un intento fraudulento de excluir la legislación contractual. por un lado, porque «la propia constitución del consorcio no está sujeta a dicha legislación, como es obvio, porque cuenta con regulación específica de orden organizativo interno. Y tampoco cuando [la diputación] asume la prestación directa del servicio, o cuando celebra un convenio con una entidad local o, en fin, cuando materializa su actividad de cooperación técnica o económica de cualquier forma no contractual».

Es bueno insistir, como hace el TS, en que las decisiones organizativas como las analizadas están excluidas de la legislación contractual, porque todavía hay quien sigue pretendiendo lo contrario. afirma la sentencia: «los consorcios entre administraciones públicas [son] una forma paradigmática de cooperación horizontal, tal como se prevé asimismo en el art. 57 de la ley de bases del régimen local. nos encontramos, por tanto, en el caso de autos ante un supuesto de cooperación horizontal excluida de la contratación pública tanto en derecho comunitario como en derecho nacional».

En fin, concluye el TS que una vez constituido el consorcio, este podrá optar por la gestión directa del servicio y el empleo de medios propios, o bien por la adjudicación del servicio sujeta a la legislación de contratos.

3. La gestión conjunta de servicios locales en municipios de menos de 20.000 habitantes ha recibido una nueva abertura con el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, que introdujo diversas modificaciones en la Ley de Bases de Régimen Local. Entre ellas, volvió a dotar de contenido al art. 28 de la LBRL, que había sido suprimido por el art. 1.11 de la LRSAL, y que ahora prevé el posible establecimiento de regímenes especiales de «gestión colaborativa» en

determinados municipios «dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios».

Una de las finalidades es la garantía de la prestación de dichos servicios mediante «fórmulas de gestión comunes o asociativas» que, en realidad nos remiten de nuevo a las mancomunidades, los consorcios, los convenios, etc. la diferencia con el art. 26.2 LBRL analizado en la STS que hemos comentado es que en esta ocasión no aparecen necesariamente las diputaciones provinciales como protagonistas de la coordinación de la prestación de los servicios mínimos municipales.

No es de descartar que la implementación de los mecanismos de «gestión colaborativa», que corresponde en buena parte a las CC.AA., vuelva a plantear nuevas dudas acerca de su idoneidad y de su adecuación, ya sea con la autonomía municipal, ya sea con el mercado. (TF)

### **III. CAMBIO INTERPRETATIVO DEL ART. 95.4 DE LA LEY 39/2015: LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD POR RAZÓN DE INTERÉS GENERAL ES TAMBIÉN APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO, INCLUIDA LA REVISIÓN DE OFICIO. LA STS 466/2024, DE 14 DE MARZO DE 2024**

#### **1. LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE RESOLVER EXPRESAMENTE Y NOTIFICAR DENTRO DE PLAZO**

Hemos de tomar como punto de partida el recordatorio de la obligación legal de resolver expresamente y de notificar de la Administración. En efecto, según dispone el primer párrafo del apdo. 1 del art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. No es excepción el caso de caducidad del procedimiento, puesto que, en ese supuesto, el párrafo segundo del mismo precepto legal confirma la obligación de dictar resolución expresa al aclarar que la resolución no entrará en el fondo del asunto, sino que consistirá en la declaración de la circunstancia que concurre, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

El incumplimiento de esta obligación, esto es, el transcurso del plazo legalmente previsto sin que la Administración haya dictado resolución expresa o bien sin notificarla, acarrea determinadas consecuencias jurídicas previstas expresamente en la ley:

1) En el caso de los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, la consecuencia jurídica es distinta en atención al tipo de efectos que era esperable que se derivasen para los interesados (art. 25.1 de la Ley 39/2015):

- a) Si se trata de «procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables» (letra a), opera la técnica del silencio administrativo, siempre con efecto desestimatorio (silencio negativo). Por ello, este precepto establece que, en esta hipótesis, «los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo».
- b) En cambio, si se trata de «procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen» (letra b), se produce la caducidad. Añade el precepto legal que «en estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95» de la misma Ley 39/2015.

2) En el caso de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la consecuencia jurídica varía en atención a la existencia o no de paralización del procedimiento por causa imputable a ese interesado:

- a) La regla general es la aplicación de la técnica del silencio administrativo, habitualmente con efecto estimatorio (silencio positivo) y excepcionalmente desestimatorio (silencio negativo), según las reglas legalmente establecidas (art. 24.1 de la Ley 39/2015).
- b) Ahora bien, por excepción, la consecuencia jurídica es la caducidad si se ha producido la paralización del procedimiento, por causa imputable al interesado, por tres meses y previo requerimiento de la Administración: «En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes» (art. 95.1 de la Ley 39/2015).

## 2. LAS CUESTIONES DE INTERÉS CASACIONAL RELACIONADAS CON EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD DEL ART. 95.4 DE LA LEY 39/2015

El art. 95 de la Ley 39/2015, en su último apartado, esto es, en el 4, recoge una disposición un tanto extraña y que suscita no pocas dudas interpretativas: «Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión susci-

tada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento». Pues bien, una de esas dudas interpretativas pretende ser resuelta por la sentencia que aquí comentamos.

El Auto del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2023<sup>2</sup> admite el recurso de casación interpuesto en relación con la declaración de caducidad de un procedimiento de revisión de oficio iniciado de oficio por la Administración. Además, precisa que las cuestiones sobre las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las dos siguientes:

- a) «Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, rectificar o corregir la doctrina de esta Sala en cuanto a si la excepción de interés general prevista en el art. 92.4 de la Ley 30/1992 (actual art. 95.4 de la Ley 39/2015), respecto a la aplicabilidad de la caducidad, únicamente se podrá aducir en procedimientos iniciados a solicitud del interesado o gozará del mismo alcance en aquellos procedimientos que se inicien de oficio».
- b) «Determinar si dicha excepción resultará igualmente aplicable al procedimiento de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos, dadas las especialidades de este» (razonamiento jurídico segundo).

El recurso de casación es resuelto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2024<sup>3</sup>. El objeto de la discusión es la interpretación de la caducidad en los procedimientos de revisión de oficio, en concreto, si la excepción contenida en el art. 95.4 de la Ley 39/2015 es aplicable únicamente a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado o bien es también extensible a los procedimientos iniciados de oficio. Aunque la sentencia las aborda conjuntamente, da respuesta expresa y clara a las dos cuestiones planteadas.

### 3. RESPUESTA A LA PRIMERA CUESTIÓN: REVISIÓN DE LA DOCTRINA INTERPRETATIVA DEL PROPIO TRIBUNAL SUPREMO RESPECTO A LA APLICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD DEL ART. 95.4 DE LA LEY 39/2015 TAMBIÉN A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

La primera cuestión planteada consiste en revisar la doctrina del propio Tribunal Supremo («reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, rectificar o corregir la doctrina de esta Sala») en relación con la interpretación del art. 95.4 de la Ley 39/2015 (con la misma redacción, el antiguo art. 92.4 de la Ley 30/1992). En concreto, «en cuanto a si la excepción de interés general prevista» en ese pre-

<sup>2</sup> ATS de 19 de abril de 2023, Sala de lo Contencioso, sección primera, número de recurso 5572/2022, ponente Fernando Román García (ECLI:ES:TS:2023:4214A).

<sup>3</sup> STS 466/2024, de 14 de marzo de 2024, de la Sala de lo Contencioso, sección quinta, número de recurso 5572/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy (ECLI:ES:TS:2024:1576).

cepto, «respecto a la aplicabilidad de la caducidad, únicamente se podrá aducir en procedimientos iniciados a solicitud del interesado o gozará del mismo alcance en aquellos procedimientos que se inicien de oficio».

La sentencia del Tribunal Supremo afirma correctamente que, para la resolución del recurso interpuesto, «el debate se centra en la interpretación que deba darse al art. 95.4» de la Ley 39/2015 (fundamento de derecho segundo). Además, en los términos en que se ha concretado la primera cuestión de interés casacional objetivo, «el debate que se suscita se centra en la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo» (fundamento de derecho tercero). En definitiva, lo que se le plantea al Tribunal es que mantenga, modifique o corrija la doctrina que ya ha asentado en sentencias anteriores sobre esta cuestión.

El Tribunal Supremo destaca principalmente dos sentencias suyas anteriores del año 2012:

- 1) La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2012<sup>4</sup> se dicta en relación con un procedimiento para la declaración de un bien de interés cultural nacional, iniciado de oficio. La sentencia entiende, en relación con la determinación de las consecuencias jurídicas derivadas de la falta de resolución expresa y notificación en plazo, que se trata de un procedimiento que produce o puede producir efectos desfavorables o de gravamen en aquellos sujetos a los que afecta. Respecto a la cuestión que nos interesa, la sentencia afirma que el art. 92.4 de la Ley 30/1992 (actual 95.4 de la Ley 39/2015) «se refiere a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, y para el supuesto que se produzca su paralización por causa imputable al mismo. En consecuencia, ese precepto no es aplicable a los procedimientos a los que se refiere el art. 44.2 de la Ley 30/1992 [actual art. 25.1.b) de la Ley 39/2015], que son los iniciados de oficio, como en este caso lo fue el de declaración de bien de interés cultural nacional [...] Y por esa misma razón tampoco puede tomarse en consideración el número 4 de ese precepto [92.4 de la Ley 30/1992] que afirma que “Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento” puesto que en el supuesto que nos ocupa no estamos en presencia de un procedimiento iniciado a solicitud del interesado» (fundamento de derecho sexto).
- 2) La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2012<sup>5</sup> se dicta en relación con un procedimiento de deslinde de bienes de dominio público marítimo-terrestre, iniciado de oficio. La sentencia también entiende, en este caso, que debe considerarse un supuesto de procedimiento en el que la

<sup>4</sup> STS de 27 de marzo de 2012, de la Sala de lo Contencioso, sección cuarta, número de recurso 4285/2010, ponente Santiago Martínez-Vares García (ECLI:ES:TS:2012:2965).

<sup>5</sup> STS de 26 de abril de 2012, de la Sala de lo Contencioso, sección quinta, número de recurso 412/2010, ponente Rafael Fernández Valverde (ECLI:ES:TS:2012:2834).

Administración ejerce potestades en general de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen. De nuevo, respecto a la cuestión que nos interesa, la sentencia afirma expresamente que el «art. 92.4 [de la Ley 30/1992, actual art. 95.4 de la Ley 39/2015] está previsto para los procedimientos iniciados a instancia de particulares, como resulta de su apdo. 1, y el procedimiento de deslinde litigioso se inició de oficio por la Administración» (fundamento de derecho cuarto).

Como puede observarse, en los dos precedentes destacados por el propio Tribunal Supremo la doctrina establecida es la misma: la excepción de interés general prevista en el art. 92.4 de la Ley 30/1992 (actual art. 95.4 de la Ley 39/2015) solamente es aplicable a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado y no en los que se inician de oficio por la Administración. Lo cierto es que no se despliega en esas dos sentencias un gran aparato argumentativo para sustentar esta afirmación. En realidad, se fundamenta en que ese artículo, en su apartado primero, se refiere expresa y únicamente a los supuestos de procedimientos iniciados a solicitud de interesado.

Dicho esto, se entiende ahora mejor cuál es el objeto de la primera cuestión de interés casacional: el Tribunal Supremo, en la sentencia que estamos comentando de 14 de marzo de 2024, debe decidir si mantiene o modifica esa doctrina establecida en sentencias anteriores respecto a la interpretación del art. 95.4 de la Ley 39/2015 (anteriormente, art. 92.4 de la Ley 30/1992).

Como primer paso, la sentencia de 14 de marzo de 2024, quizá preparando el cambio de doctrina que va a introducir, valora el grado de centralidad de la interpretación realizada en las dos sentencias de 2012 en relación con los objetos discutidos, afirmando que, si bien no se trata de un mero *obiter dicta*, lo cierto es que se utiliza «como un argumento residual que se acoge *ad abundantionem* dada la especialidad de las materias examinadas». Y concluye que, por lo tanto, de lo que se trata ahora es de examinar esa interpretación en relación concretamente con el procedimiento de revisión de oficio: «Centrado el debate en los antes referidos pronunciamientos de la jurisprudencia, es obligado señalar que, en las dos mencionadas sentencias, ciertamente que se excluye la posibilidad de que pueda aplicarse a los procedimientos de revisión de oficio iniciados por la Administración la exclusión de la caducidad, no obstante lo cual y si bien, por lo expuesto, no puede decirse que constituya un *obiter dicta*, es lo cierto que en ambas sentencias se utiliza como un argumento residual que se acoge *ad abundantionem*, dada la especialidad de las materias que se examina en las sentencias citadas (dominio público hidráulico y patrimonio histórico). Se impone por tanto que procedamos a examinar dicha interpretación del art. 95.4 en su proyección sobre el procedimiento de revisión de oficio, de acuerdo con lo delimitado en el auto de admisión (fundamento de derecho cuarto).

Entrando ya en la revisión de su doctrina, el Tribunal Supremo comienza contradiciendo el argumento en que se basaba la interpretación mantenida en

las sentencias precedentes del año 2012 en relación con el art. 92.4 de la Ley 30/1992 (ahora, art. 95.4 de la Ley 39/2015). En efecto, la tesis mantenida en la dos sentencias arriba citadas se apoyaba en que el apartado cuarto del precepto debía interpretarse de conformidad con el apartado primero que se refiere expresa y exclusivamente a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado. En la sentencia que estamos ahora examinando, en cambio, el Tribunal sostiene lo contrario, esto es, que los apartados del artículo tienen un «contenido autónomo» aunque todos ellos se refieran a la institución de la caducidad. De manera coherente con la rúbrica del artículo («Requisitos y efectos»), los dos primeros apartados regulan los requisitos de la caducidad y los dos últimos sus efectos. Ahora bien, los dos primeros (requisitos de la caducidad) se refieren únicamente a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, mientras que los dos últimos apartados (efectos de la caducidad) son aplicables a todo tipo de procedimiento, por tanto, no solamente a los iniciados a solicitud de interesado, sino también los que se inician de oficio por la Administración:

Centrado ahora el debate en el contenido del art. 95, debemos comenzar por señalar que, en efecto, regula la caducidad (así se rubrica la sección en que se integra) y, dentro de esta sus «requisitos y efectos», como se declara en el mismo título en que se incluye el precepto, por tanto, determina los requisitos para que proceda la caducidad y la consecuencia que tiene en el procedimiento en que se declara. Pues bien, el precepto tiene cuatro apartados con cinco párrafos, por tener el tercero dos, párrafos que regulan los requisitos (en los dos primeros) y los efectos, en los apartados tercero y cuarto. Si, como es obvio, este art. 95 es el único que regula la caducidad con ese contenido ya mencionado, cada uno de los apartados tiene un contenido autónomo, por más que todos ellos regulan la institución. Lo que se quiere decir es que si bien el párrafo primero habla de «procedimientos iniciados a solicitud del interesado», no puede pensarse que está condicionando el resto el precepto, de tal forma que estén indisolublemente referidos a ese tipo de procedimiento. Así pues, no parece que de los términos del precepto pueda admitirse que lo establecido en el párrafo tercero, es decir, los efectos de la caducidad, solo es aplicable a los procedimientos iniciados a instancia de parte, con exclusión de los iniciados de oficio, lo cual es contrario a la lógica y a los mismos términos del precepto (fundamento de derecho cuarto).

La afirmación del Tribunal Supremo de que los cuatro apartados del art. 95 de la Ley 39/2015 tienen un «contenido autónomo» y que, por tanto, lo establecido en el apartado cuarto (excepción de interés general) no tiene que referirse necesariamente a los procedimientos previstos en el apartado primero (procedimientos iniciados a solicitud del interesado), sino que se trata de un efecto común a todo tipo de procedimiento (también los iniciados de oficio) se deriva —según el razonamiento de la sentencia— tanto de una interpretación literal como de una interpretación lógica del precepto:

1) Según una interpretación literal, la exclusión de los procedimientos iniciados de oficio del ámbito de aplicación del art. 95.4 de la Ley 39/2015 es contraria «a los mismos términos del precepto».

Los apdos. 1 y 2 del art. 95 de la Ley 39/2015 regulan los requisitos de la caducidad únicamente para el caso excepcional en que tal terminación se produzca en procedimientos iniciados a solicitud de interesado. La aplicación de esos apartados no se extiende a los procedimientos iniciados de oficio por la razón de que, en este supuesto, los requisitos de la caducidad ya vienen establecidos en el art. 25 de la misma Ley 39/2015: «lo que se regula en los dos primeros párrafos del art. 95 son los requisitos para que se produzca la caducidad en los procedimientos iniciados [a solicitud de interesado], porque para los iniciados por la Administración esos requisitos, al estar vinculados al silencio, están ya previstos en el art. 25, el cual se remite al art. 95 y, para el caso el procedimiento de revisión de oficio, en el art. 106, remisión que, por lógica, no puede ser a los requisitos» (fundamento de derecho cuarto).

En cambio, los apdos. 3 y 4 del art. 95 de la Ley 39/2015, que regulan los efectos de la caducidad, son aplicables a todo tipo de procedimiento, incluidos los iniciados de oficio por la Administración. En este sentido, el Tribunal, con un razonamiento que podría haber sido más claro, califica la excepción de interés general del apdo. 4 como uno de los efectos de la caducidad, por considerar que es también efecto de la causa de la caducidad la exclusión de la aplicación de la regla general:

La única finalidad de no dejar ineficaz la remisión de un precepto a otro, es determinar cuáles son los efectos que se regulan en el art. 25. Y a la vista del mismo, si no se niega que el principal de dichos efectos es el que se establece en el párrafo tercero, es decir, que sin perjuicio de que la caducidad produce el efecto de terminar el procedimiento, ya previsto en el art. 84, esa terminación «no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción», efecto que es aplicable a todos los procedimientos, con independencia de si se han iniciado por el particular o por la Administración. Siendo ello así, deberá tenerse en cuenta que, con relación a ese efecto principal, lo que dispone el párrafo cuarto es que no se producirá la terminación del procedimiento cuando «afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla —la cuestión— para su definición y esclarecimiento». Resulta evidente que tan efecto de la caducidad es la terminación del procedimiento y exclusión automática de la prescripción, como excluir que se produzca la terminación en los supuestos excepcionales que contempla el párrafo cuarto, porque, en definitiva efecto no es sino «aquello que sigue por virtud de una causa», lo que sigue a la caducidad, como causa, sería el efecto del archivo del procedimiento (art. 84.1) con exclusión automática de la prescripción; pero también sigue como causa de la caducidad el efecto de excluir esa regla general para cuando concurren los supuestos del párrafo cuarto. Tan efecto de la caducidad es la regla general como la exclusión» (fundamento de derecho cuarto).

2) La nueva tesis interpretativa se refuerza, según la sentencia que estamos comentando, con criterios de lógica: «hay un argumento de lógica jurídica que avala lo antes concluido». En realidad, el Tribunal desarrolla dos justificaciones de este tipo.

La primera es que el interés general que justifica la no aplicación de la caducidad es más propio que exista en los procedimientos iniciados de oficio que no en los que arrancan con solicitud del interesado: «De limitarse la exclusión de los efectos generales de la caducidad solo a los procedimientos iniciados a instancia de los particulares y, por tanto, en su propio beneficio, es difícil de imaginar qué «interés general» puede existir en la continuación cuando el debate está referido al derecho de un particular. Más propio es que ese interés general esté presente en los procedimientos iniciados por la misma Administración».

La segunda argumentación, «agotando el razonamiento», es que menos sentido tiene la excepción de interés general en el caso de un procedimiento iniciado a solicitud de interesado que caduca por la inactividad precisamente de ese sujeto. En efecto, aunque el procedimiento no termine, por inaplicar la caducidad, lo más probable es que la persona mantenga su actitud de no colaboración: «de limitarse la exclusión de los efectos de la caducidad a los procedimientos instados por los particulares, debe recordarse que en tales supuestos solo se produce cuando el interesado omite la necesaria colaboración para poder continuar el procedimiento, siendo previsible que si se produce esa renuncia a la continuación, mantendrá esa actitud aunque se excluya la terminación del procedimiento, que es el efecto que se deja suspendido con lo establecido en el párrafo cuarto» (fundamento de derecho cuarto).

La conclusión a la que llega el Tribunal Supremo, resolviendo la primera cuestión de interés casacional planteada, es que «la posibilidad de excluir la caducidad de los procedimientos administrativos por interés general o conveniencia rige tanto si se han iniciado por el interesado o por la Administración» (fundamento de derecho cuarto).

#### **4. RESPUESTA A LA SEGUNDA CUESTIÓN: DETERMINAR SI LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD DEL ART. 95.4 DE LA LEY 39/2015 ES TAMBIÉN APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO DADAS SUS ESPECIALIDADES**

La segunda cuestión de interés casacional consiste en determinar si la excepción de interés general del art. 95.4 de la Ley 39/2015 resulta igualmente aplicable al procedimiento de revisión de oficio. La duda se suscita habida cuenta de las especialidades legales de este tipo de procedimiento.

En relación con esta segunda cuestión, el Tribunal comienza identificando las especialidades del procedimiento de revisión de oficio, reducidas a las establecidas en el art. 106 de la Ley 39/2015. En lo que se refiere a las consecuencias jurídicas de la falta de resolución expresa y notificación, concluye que no hay dife-

rencia de lo establecido como regla para el procedimiento administrativo común: «Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo» (art. 106.5 de la Ley 39/2015). Advierte el Tribunal que, «aunque el precepto no hace una remisión expresa al art. 95, debe entenderse implícita dicha remisión». Y concluye: «En resumen, no difiere el régimen del procedimiento de revisión de oficio del que es general para los procedimientos administrativos», esto es, el contenido en los arts. 24 y 25 de la Ley 39/2015 (fundamento de derecho cuarto).

Como ya hemos indicado, la sentencia que estamos comentando no argumenta por separado las dos cuestiones de interés casacional. Al hilo del examen de la primera cuestión, esto es, la general relativa a si la excepción de interés general es aplicable también a los procedimientos iniciados de oficio, el Tribunal va trufando su razonamiento de referencias concretas al procedimiento de revisión de oficio. Así, por ejemplo, cuando desgrana los fundamentos de lógica jurídica de su nueva doctrina interpretativa, afirma: «Buen ejemplo de lo que se expone es que carecería de sentido que si el procedimiento de revisión de oficio se inicia por los interesados, sí entraría en juego la excepción —supuesto admisible si, iniciado el procedimiento, se requiere a quien lo instó un trámite indispensable—, cuando deberá presumirse que tan solo existe un interés particular, incompatible con la excepción y, por el contrario, no regiría la excepción cuando la finalidad de declaración de nulidad se inste por la misma Administración, pese a presumirse la existencia de un interés general» (fundamento de derecho cuarto).

La conclusión a la que llega el Tribunal Supremo, resolviendo la segunda cuestión de interés casacional planteada, es que resulta también «aplicable dicha exclusión [la exclusión de la caducidad, por razón de interés general, en los casos de procedimientos iniciados de oficio] a los procedimientos de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos de pleno derecho» (fundamento de derecho cuarto).

## 5. EL PANORAMA RESULTANTE: MAYOR CLARIDAD INTERPRETATIVA Y NUEVOS RETOS

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 14 de marzo de 2024, expresamente cambia su doctrina en relación con una concreta cuestión: el ámbito de aplicación de la exclusión de la caducidad recogida en el art. 95.4 de la Ley 39/2015 (antiguo art. 92.4 de la Ley 30/1992). Este es un dato que debe ser destacado y que merece una valoración muy positiva: la modificación del criterio no pretende camuflarse o, incluso, engarzarse a discutibles precedentes, sino que se aborda frontalmente, de manera expresa y acompañándose de la requerida motivación. Se pone así de manifiesto la utilidad del recurso de casación no solamente para la formación de jurisprudencia sobre aspectos nuevos, sino para la revisión

de la ya existente. Claramente lo avanza la redacción de la primera cuestión de interés casacional: «reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, rectificar o corregir la doctrina de esta Sala».

El cambio de criterio en una línea jurisprudencial es admisible, con la exigencia de que el cambio sea consciente y suficientemente justificado. Así lo ha reiterado el propio Tribunal Supremo. Lo hace, por ejemplo, en una de aquellas dos sentencias del año 2012 a la que hemos aludido en este comentario. En concreto, en la sentencia de 27 de marzo de 2012, en la que expresamente se afirma la voluntad «de apartarnos de la interpretación que esta Sala venía efectuando de la necesidad de que en los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural era precisa la denuncia de la mora una vez transcurrido el plazo para dictar la resolución». En esa sentencia, en efecto, el Tribunal afirma: «Un cambio de orientación o de criterio de una determinada línea jurisprudencial es perfectamente posible, como tiene declarado esta Sala en sentencias como la de 1 de abril de 2002, recurso 8744/1995, en la que manifestamos que: <es sabido que nada impide a los Tribunales variar sus criterios o interpretar de forma diferente las normas aplicables, siempre que el cambio de criterio no sea fruto de un mero voluntarismo casuístico, sino consciente, justificado y razonado> (SSTC 91/1990, de 23 de mayo, y 2001/1990, de 10 de diciembre), o en la de 30 de octubre de 1999, recurso 3775/1996, en la que también expresamos lo que sigue sobre esta cuestión: «Otro tanto cabe decir del principio de seguridad jurídica, recogido en el mismo art. 9.3 de la Constitución, cuya vigencia no se desconoce por seguir la más reciente orientación jurisprudencial para resolver conforme a ella, respetándose dicha seguridad jurídica también con los cambios de criterio interpretativo cuando se justifican debidamente, pues lo contrario sería ignorar el significado de la jurisprudencia, recogido en el art. 1.6 del Código Civil, cuya finalidad es la de guiar y orientar la función de aplicar las leyes al servicio de la mejor interpretación de éstas y de los principios generales del derecho, mientras que la estricta vinculación con el precedente constituiría un impedimento al cumplimiento de este fin» (fundamento de derecho cuarto).

Para que el cambio en una línea jurisprudencial sea posible, según las exigencias del propio Tribunal Supremo, se requiere, más allá, obviamente, de que sea consciente, que esté debidamente justificado. La motivación se erige, de este modo, en pieza clave. Pues bien, aterrizando en el caso que nos ocupa, debe reconocerse que la sentencia de 14 de marzo de 2024 contiene un notable esfuerzo argumentativo. Quizá hubiera sido conveniente una mayor claridad en alguno de sus pasajes, cuyo significado solamente se desvela tras varias lecturas, pero lo cierto es que la sentencia identifica la justificación (escasa) de la tesis interpretativa anterior, la rebate y aporta una nueva mucho más detallada. Por lo demás, se aborda ahora la cuestión de manera clara y directa. Ello es consecuencia de fijarse como objeto preciso de cuestiones de interés casacional objetivo. De este modo, el Tribunal Supremo, en el futuro, no podrá decir de la sentencia de 14 de marzo de 2024, lo que en ella afirma

en relación con las dos sentencias de 2012, esto es, que se aborda el tema «como un argumento residual que se acoge *ad abundantionem*».

Con esta sentencia queda aclarada una de las principales dudas interpretativas del estimulante art. 95.4 de la Ley 39/2015. Pero no todas. Otras subsisten e, incluso, algunas nacen ahora como consecuencia de la nueva doctrina interpretativa del Tribunal Supremo. Así, por ejemplo, el carácter preceptivo o discrecional de la exclusión de la caducidad dado el supuesto habilitante («podrá no ser aplicable»); la determinación concreta del supuesto legal que habilita a la exclusión de la caducidad («que la cuestión suscitada afecte al interés general» o bien que «fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento»); la fijación del «interés general» que habilita a la exclusión de la caducidad (duda ahora más acuciante en la medida en que se admite que cabe la exclusión en los procedimientos iniciados de oficio y, si es la Administración la que inicia el procedimiento, no puede dejar de estar presente el interés general); el alcance de la contraposición entre «interés general» y «conveniencia» (así, aclarar a qué tipo de conveniencia se alude y si, en este caso, dada la contraposición entre ambas nociones en la literalidad del precepto, puede justificarse la exclusión de la caducidad por una conveniencia sin interés general, cosa difícilmente admisible); la necesidad de hacer una interpretación estricta atendiendo a la naturaleza excepcional de la exclusión de la caducidad; si la exclusión de la caducidad, por concurrir el supuesto habilitante, debe ser declarada por la Administración en el momento inicial de la incoación del procedimiento, con la correspondiente motivación, o si, por el contrario, puede ser apreciada de manera sobrevenida; o, por último, la función que ahora debe corresponder a los órganos consultivos que, por ejemplo, deben preceptivamente emitir dictamen en los procedimientos de revisión de oficio. En definitiva, admitir que la exclusión de la caducidad es también posible en los procedimientos iniciados de oficio no puede suponer, en ningún caso, dejar en manos de la Administración la continuidad a perpetuidad de un procedimiento en perjuicio del interesado. Pero no es este el lugar adecuado para abordar el análisis de todas estas cuestiones. Tiempo habrá para llevar a cabo esta relevante labor. (AGG)

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS PROVINCIAS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA LA DEFENSA DE INTERESES COLECTIVOS

Una de las cuestiones a debate es si las provincias como entes locales supramunicipales pueden actuar en el contencioso-administrativa para pedir la tutela de intereses colectivos, sin limitarse al supuesto de afectación de su autonomía local. Sobre ello se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo 1028//2024, de 11 de junio (Sección 5ª, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy, ECLI:ES:TS:2024:3201).

En este caso, la Diputación Provincial de Alicante interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 638/2021, de 27 de julio, del Consejo de Ministros, por el que se modifica el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. Cabe decir que, aparte de la Administración del Estado como parte demandada, también comparecieron como codemandadas la Asociación de Municipios Ribereños de los Embalses de Entrepeñas y Buendía, la Plataforma de Toledo en defensa del Tajo, la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y el Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA).

Tanto la Administración del Estado como las entidades sociales codemandadas alegaron la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la Diputación Provincial recurrente. Es cierto que la demanda de la Diputación Provincial no hacía ninguna consideración sobre su legitimación activa pues la daba por supuesta. De ahí que posteriormente en las conclusiones sí manifestara que las otras partes partían de una interpretación limitada y claramente superada, pues estaba legitimada en base a un interés legítimo colectivo (art. 19.1.a de la Ley jurisdiccional) consistente en los intereses locales en el desarrollo económico y social de la provincia. Dichos intereses los deducía de la competencia propia de la Diputación sobre «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social» que está prevista en el art. 36.1.d de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (según redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local). Ello sin perjuicio del otro supuesto de legitimación sobre la afectación a la autonomía local (art. 19.1.e de la Ley jurisdiccional).

Además, la Diputación Provincial recurrente manifestó que la legitimación de las provincias por intereses legítimos era admitida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. A estos efectos, cita diversas sentencias de las que destacamos algunos extremos más significativos de algunas de ellas.

En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Supremo 848/2004, de 11 de febrero (sección segunda, ponente Alfonso Gota Losada, ECLI:ES:TS:2004:848) que estima el recurso de Casación 10.590/1998, interpuesto por la Diputación Regional de Cantabria contra el Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 23 de abril de 1998 que estimó la alegación previa de falta de legitimación de dicha diputación para impugnar diversas normas forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. De forma rotunda, concluye: «Es claro, por tanto, que, en principio, la diputación Regional de Cantabria ostenta un interés legítimo, de naturaleza corporativa, para la defensa de los intereses generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dentro del ámbito de su competencia y más concretamente para impugnar las Normas Forales referidas, en cuanto puedan afectar al libre fomento de su economía o la libre competencia de sus empresas». (Fundamento de derecho primero).

Y, en segundo lugar, la Sentencia del Tribunal Supremo 4851/2007, de 30 de mayo (Sección 2, ponente Manuel Martín Timón, ECLI:ES:TS:2007:4851) sobre la legitimación activa por interés legítimo colectivo de la Federación

Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) en el recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Aun, de forma más clara, expone que «aparece como evidente la existencia de un interés legítimo en los municipios integrados en la misma, lo que justifica su legitimación, sin que a ello pueda oponerse una interpretación restrictiva del art. 19.1.e) de la Ley Jurisdiccional, que solo la reconoce a las entidades locales territoriales, para impugnar «los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de los Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales» (Fundamento de Derecho Primero).

En cambio, la sentencia del Tribunal Supremo que comentamos sostiene la falta de legitimación activa de la Diputación Provincial aplicando *mutatis mutandis* a las provincias los razonamientos utilizados en casos parecidos recientes en los que había declarado la falta de legitimación activa de los municipios, al establecer que solo pueden estar legitimados por afectación a su autonomía municipal (art. 19.1.e LJCA), no siendo aplicable el supuesto de intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a LJCA). Nos referimos a, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo 653/2024, de 17 de abril (Sección 5ª, ponente Wenceslao Olea Godoy, ECLI:ES:TS:2024:2069) y 781/2024, de 9 mayo (Sección 5ª, ponente Ángeles Huet De Sande, ECLI:ES:TS:2024:2278) en los recursos contenciosos-administrativos interpuestos por distintos municipios contra el Real Decreto 35/2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Estas sentencias han sido comentadas en el apartado de crónica de jurisprudencia administrativa del número 224 de esta Revista.

Ahora bien, el razonamiento del Tribunal Supremo se limita a transcribir, de forma literal, cuatro párrafos de estas otras sentencias en las que se manifestaba que los municipios no habían aducido ninguna fundamentación sobre su legitimación activa y que, en todo caso, no les resultaba aplicable el supuesto de intereses legítimos colectivos, sino solo el de afectación a su autonomía municipal.

Consideramos que hubiera sido deseable una mayor fundamentación por cuanto la Diputación Provincial sí había aducido justificaciones de su legitimación en base a intereses legítimos colectivos y más que una aplicación *mutatis mutandis* de la jurisprudencia sobre la legitimación activa de los municipios a las provincias, el Tribunal Supremo realiza una aplicación automática sin ninguna valoración específica sobre las alegaciones esgrimidas por la Diputación Provincial en relación con los intereses legítimos colectivos que se pueden derivar de la legislación local.

En fin, debemos reiterar, como ya manifestamos en el apartado de crónica de jurisprudencia administrativa del número 224 de esta Revista sobre la limi-

tación de la legitimación activa de los municipios, que la restricción de la legitimación activa de las provincias al criterio de afectación a su autonomía local (art. 19.1.e de la Ley jurisdiccional) y su exclusión por intereses legítimos colectivos (art. 19.1.a de la Ley jurisdiccional), puede incurrir en una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Según la jurisprudencia constitucional sobre dicho precepto, los requisitos formales que impiden un pronunciamiento de fondo, como la legitimación activa, deben estar justificados por una finalidad constitucional, deben ser razonables, no arbitrarios y proporcionados a esta finalidad, y debe hacerse una interpretación en el sentido más favorable a la efectividad de la tutela judicial efectiva (principio *pro actione*).

Además, la noción de autonomía local no se restringe al ámbito competencial, sino que incluye los intereses locales. Así lo establece el art. 137 CE al reconocer la autonomía local «para la gestión de sus respectivos intereses» y no de sus competencias. En este mismo sentido, el art. 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local declara: «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses» [APC].

## V. EL PROTEICO MUNDO DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: EL CASO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

### 1. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Tribunal Supremo 1248/2024, de 11 de julio (ponente, Huet de Sande), resuelve el recurso contencioso-administrativo que interpuso la Plataforma en Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos contra el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas.

Se trata de un caso interesante para apreciar diversos elementos del régimen jurídico de los planes administrativos, una figura de ordenación más necesaria cuanto más complejidad adquiere nuestra sociedad y que no deja de ofrecer plasmas variadas y multifórmes. El objetivo de esta breve nota no es entrar en los detalles propios de un análisis sectorial de la figura cuestionada en este caso. Tampoco es nuestra pretensión, por supuesto, valorar el tema desde el punto de vista del conflicto de intereses planteado, que requeriría un estudio de características muy distintas. Más modestamente, pretendemos aquí sistematizar algunos elementos sugestivos que esta sentencia plantea y que resultan útiles en una reflexión

sobre la relevancia y complejidad de esta figura de ordenación que viene dada por los planes, de modo general. Porque, en efecto, en diversos planos y con diversos contenidos, esta sentencia merece ser tomada en cuenta para plantear el sentido y la problemática que ofrece esta técnica de ordenación.

## 2. UN CONFLICTO DE INTERESES EN LA RAÍZ DE LA IMPUGNACIÓN E INHERENTE A ESTE TIPO DE INSTRUMENTOS

El recurso contencioso, como hemos dicho, lo interpone la Plataforma en Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos, y son partes demandadas la Administración General del Estado y la Asociación Empresarial Eólica. Es evidente ya de entrada que se plantea un conflicto a la hora de valorar la preferencia o la atención mostrada a una diversidad de actividades económicas en la tarea planificadora. Cuantitativa y cualitativamente esto se pone de relieve en las alegaciones de la demandante, que comprenden, entre otros, los siguientes elementos: desigualdad en el trato normativo de la Demarcación Marítima Noratlántica en relación con otras demarcaciones marítimas; vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad y de los principios de buena regulación; incumplimiento de determinados objetivos de ordenación del espacio marítimo previstos en la normativa de la Unión Europea y desviación de poder. Es clara la presencia del elemento que lamenta la postergación de unos intereses en beneficio de otros. Así, al invocarse el principio de interdicción de arbitrariedad, se alega que la actividad de la pesca queda excluida de la zonificación que se lleva a cabo en la planificación, quedando fuera de los «usos prioritarios y de alto potencial»; al invocarse la vulneración de los principios de buena regulación se alega que el no garantizar la sostenibilidad de la pesca ni facilitar el desarrollo del sector cuestiona los principios de necesidad y proporcionalidad; y al invocarse la desviación de poder se alega un claro sesgo en beneficio del sector eólico en detrimento de la pesca. Pero no solo esto, sino que también cuando se invocan otros motivos, como por ejemplo el de los principios de legalidad y de jerarquía normativa, se alega que las medidas planificadoras aprobadas suponen restricciones para el ejercicio de la actividad pesquera y otorgan prioridad al establecimiento de aerogeneradores de energía eólica.

Frente a esta amplia batería de motivos en los que subyace una queja por el trato perjudicial para el sector de la pesca, en las propias alegaciones de la Abogacía del Estado se reconoce que:

Una de las cuestiones que ha suscitado mayor debate en la elaboración de los planes han sido las discrepancias existentes entre los sectores representativos de la energía eólica marina y la pesca, y ha sido especialmente compleja en la Demarcación Noratlántica. Como resultado del proceso de consulta se han modificado sustancialmente y a la baja las previsiones referidas a la actividad de producción de energía eólica marina, siempre intentado alcanzar el mayor consenso posible, siendo conscientes de que la «afección cero» a la pesca no era posible (FJ 3).

Queda claro que este conflicto de intereses forma parte inherente de planes con la complejidad de los presentes. Veremos que para resolver el recurso habrá aspectos especialmente determinantes, como son las garantías de procedimiento y los márgenes de discrecionalidad.

### 3. UNA COMPLEJA Y NOVEDOSA ARQUITECTURA NORMATIVA

El TS, en la sentencia que comentamos, lleva a cabo, en el FJ 4, el análisis del contexto normativo y del anclaje legal de los planes de ordenación marítima, a los que se reconoce su carácter novedoso.

En un primer nivel, se trata de caracterizar el encaje normativo de los planes. Así, leemos en este fundamento jurídico que:

El cuestionamiento por parte de la demanda de la íntegra arquitectura normativa que sostiene los planes impugnados obliga a realizar algunas consideraciones sobre el contexto de estos planes de ordenación del espacio marítimo, novedoso instrumento de planificación que, como veremos, se inserta en las tradicionales categorías normativas de una manera igualmente novedosa.

Más adelante, se dice:

Resulta relevante tratar de analizar la articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marino, puesto que nos encontramos ante instrumentos de planificación que se insertan en el entramado normativo de una manera novedosa, dando lugar a una arquitectura normativa que pudiéramos calificar de heterodoxa que escapa de las categorías tradicionales. La doctrina científica se ha preocupado también por analizar estos problemas de articulación, poniendo de manifiesto que las estrategias marinas no son parte de los planes de ordenación del espacio marino, sino una pieza autónoma de ordenación, previa al plan y que lo vincula en cuanto a los objetivos ambientales. Su ámbito espacial es el mismo, pero su objeto y contenido difieren. Las estrategias marinas no son parte de los planes, sino un *prius* que los condiciona desde la óptica de la protección ambiental del medio marino.

En un segundo nivel, se aclaran dos aspectos relevantes: la toma en cuenta conjunta de dos directivas europeas claves en la materia —la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino y la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo—, así como la correcta transposición de la segunda directiva mencionada, a nivel reglamentario, que lleva a cabo el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, dada la inexistencia de reserva de ley en la materia (planificación del medio marino). A lo que hay que añadir que este

real decreto se basa en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que, a su vez, fue la norma que llevó a cabo la transposición de la Directiva de 2008. Y no olvidemos que la norma que se impugna, dando lugar a la sentencia aquí comentada, el RD 150/2023, dispone que en su art. 1.1 que:

[...] tiene por objeto aprobar los cinco planes de ordenación de las cinco demarcaciones marinas de España, conforme a lo establecido en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

Dado el margen de actuación de los Estados a la hora de configurar los planes, estos se insertan en la cadena normativa antes indicada, de modo que las «estrategias marinas» contenidas en la Ley 41/2010 son, como dice la sentencia, el «andamiaje previo» en el que se insertan los aquí controvertidos planes de ordenación del espacio marítimo.

Así pues, como se resuelve en el FJ 6 de la sentencia, desde el punto de vista del principio de legalidad no existe un vicio, dada la concatenación de normas anteriormente indicada, con los márgenes existentes tanto para la transposición de las directivas como para el margen reglamentario. Y, además, esto se completa, como se verá, con el hecho de que por sí solos estos instrumentos no imponen limitaciones a las actividades de los particulares, que sería el enfoque clásico del cuestionamiento de una actividad de intervención desde el punto de vista del requisito de la exigencia intensa de una base legal.

#### 4. UNOS OBJETIVOS PRECISOS QUE DEFINEN LA NATURALEZA DE ESTOS INSTRUMENTOS EN PARTICULAR

Es bien conocida la heterogeneidad de los planes administrativos desde el punto de vista de sus objetivos, dada también la enorme diversidad de los contextos en los que se generan. Una definición precisa de los mismos es esencial, pues, para resolver este recurso. En este sentido, la STS 1248/2024 pone de relieve una caracterización concreta que resulta de interés. Se trata de unos instrumentos que establecen «un marco para la ordenación coherente y sistemática del espacio marítimo y de su utilización por las diversas actividades y usos, partiendo de su coexistencia sostenible y bajo un enfoque ecosistémico» (FJ 4).

Planificar en este caso significa «establecer unas zonas con unos usos prioritarios y otras con unos usos de alto potencial que, respetando las restricciones de usos preexistentes derivadas de la normativa sectorial y ambiental, no son per se excluyentes de otros usos, fijando en ellas unos criterios de articulación de los posibles solapamientos con otros usos distintos, bajo un principio general de coexistencia sostenible, criterios que deberán ser tomados en consideración al tomar las decisiones sectoriales. De esta forma, a la hora de autorizar un deter-

minado uso o actividad, conforme a su regulación sectorial y ambiental, deberán tomarse en consideración las previsiones, criterios y directrices del plan y, en sentido inverso, la contemplación de un uso o actividad en una zona designada en el plan no exime del cumplimiento de los requisitos que deriven de su legislación sectorial y ambiental (FJ 5).

Queremos poner énfasis en la nota relativa a la articulación de las utilidades planificadoras de estos instrumentos (anticipación, racionalización, previsibilidad, coherencia, carácter sistemático) con la aplicación de la normativa sectorial, de manera que se destacan las virtudes de la técnica planificadora sin interferir indebidamente en la fuerza normativa de la legislación sectorial, aspecto que también es relevante para resolver el recurso.

Se trata, en definitiva, a través de estos planes, de delimitar zonas de uso prioritario o de alto potencial consideradas necesarias, proporcionando criterios de articulación de usos y de resolución de posibles solapamientos. Un marco de directrices y criterios para enmarcar las decisiones sectoriales vinculadas al medio marino, como también se advierte en el FJ 5. «Una herramienta para ordenar y facilitar el uso múltiple del espacio marítimo y potenciar su desarrollo sostenible, a la vez que se preservan los ecosistemas marinos y costeros», como se sintetizaba al final del FJ 4. Un tipo de funciones y objetivos que resulta de especial singularidad y que es característica de los instrumentos planificadores más complejos, que tendrán así unos efectos jurídicos matizados, como reiteraremos.

## 5. UN COMPLEJO PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN QUE DOTA DE LEGITIMACIÓN AL INSTRUMENTO PLANIFICADOR

A la hora de ponderar la legitimación que puedan atesorar estos planes, es muy relevante todo lo relacionado con los elementos que forman parte de su procedimiento de elaboración. Ello resulta además especialmente importante para resolver un recurso que alega una arbitrariedad en el ejercicio de las potestades públicas. Ya en el FJ 4, cuando se aclara el contexto normativo, aparece la idea, presente en la regulación llevada a cabo en el RD 363/2017, de la complejidad de elaboración de los planes. Se destaca la participación de las diversas administraciones sectoriales implicadas, de las comunidades autónomas y del público. Se pone de relieve la importancia de la aportación de las diversas administraciones a la hora de recabar la mejor información disponible y la participación pública desde fases tempranas, así como la comunicación de los planes aprobados a la Comisión Europea y a los Estados miembros interesados. Cabe destacar elementos de especial importancia cualitativa en lo procedimental, como la información de calidad y la participación temprana, característicos de ámbitos de ordenación territorial o medioambiental.

En su FJ 5, la sentencia da cuenta de cómo en la elaboración de los planes, aprobados por el RD 150/2023, se ha seguido ese complejo procedimiento,

destacándose el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, la «activa» y coordinada intervención de las diversas administraciones, la participación de los agentes interesados y de la sociedad civil. La sentencia destaca que la MAIN ofrece fiel reflejo de estos extremos y del rigor del tratamiento de la muy abundante información tratada. Esto es relevante señalarlo también, porque es una base relevante para entender, como veremos luego, que el espacio de discrecionalidad existente fue utilizado de forma razonada y fundamentada. Anticipemos, así, que en el FJ 7 se dirá:

[...] las decisiones adoptadas en relación con la actividad pesquera y la eólica marina parten de un complejo proceso de consulta y negociación entre los distintos sectores afectados, con intereses contrapuestos, y han sido tomadas razonadamente, teniendo a la vista las necesidades de todos y cada uno de los sectores afectados, sobre la base de una copiosa información técnica y científica, accesible al público, proporcionada, entre otros, por el Instituto Español de Oceanografía, el CEPYC-CEDEX y por las propias administraciones públicas territoriales y sectoriales concernidas, que no ha sido en ningún momento fundadamente rebatida por la actora con la correspondiente pericial técnica, limitándose a expresar su mera discrepancia subjetiva.

## 6. UNOS EFECTOS JURÍDICOS MATIZADOS QUE RESULTAN DECISIVOS PARA ENJUICIAR SU LEGALIDAD

Los planes administrativos han sido siempre presentados con el rasgo de su heterogeneidad desde el punto de vista de sus efectos jurídicos. Desde planes organizativos de carácter interno sin ningún efecto *ad extra* hasta verdaderos instrumentos con efectos propios de normas vinculantes. Este también es un plano en el que la sentencia intenta aclarar el alcance de la figura cuestionada en este caso. De este modo, el elemento clave aquí aparece en el FJ 5:

Los planes de ordenación del espacio marítimo, al igual que las estrategias marinas de las que forman parte, no crean por sí solos derechos u obligaciones para los particulares o entidades, pero tienen carácter vinculante para las administraciones públicas que, por tanto, deberán tener en cuenta sus previsiones en sus políticas sectoriales. Los planes ni modifican ni derogan la regulación sectorial correspondiente, ni tampoco la ambiental, pero la toma de decisiones sectoriales que afecten al medio marino estará condicionada por sus previsiones. Se trata de una técnica de planificación que no se asemeja a la de ordenación del territorio. La zonificación que en ellos se lleva a cabo no vincula de manera inmediata a los particulares, de forma que prohíba directamente algunas actividades o usos distintos de aquéllos a los que el plan ha vinculado la zona.

«Los planes impugnados no imponen, por sí solos, limitaciones al ejercicio de actividades por los particulares», se insiste en el FJ 6.

Esta es una aclaración necesaria para aquilatar el grado de limitación que comporta este tipo de instrumentos en relación con la actividad de los particulares, especialmente relevante cuando hablamos de la intervención administrativa en ella. Y ello es relevante desde la perspectiva de las alegaciones del recurso contencioso presentado en este caso.

Es cierto que este es un aspecto que puede resultar complejo, ya que el grado de incidencia de estos planes en las decisiones que a posteriori se puedan tomar, también se tendrá ocasión de calibrar de manera precisa a medida que se vayan aplicando, pero de entrada parece clara la relevancia jurídica de la matización que establece la sentencia. Sin perder su importancia racionalizadora y ordenadora, los planes se articulan así con una normativa que evidentemente no pierde su ámbito de actuación y por tanto los efectos jurídicos de los planes son necesariamente matizados.

En cualquier caso, hay que recordar que el art. 7.2 de la anteriormente citada Ley 41/2010 dispone que «las estrategias marinas [en las que, como ya hemos visto, se insertan los planes] serán públicas y vinculantes para las Administraciones Públicas y no crearán por sí solas derechos u obligaciones para los particulares o entidades, por lo que su aprobación o modificación no dará lugar a indemnización».

Resulta también necesario interconectar este aspecto determinante de la desestimación del recurso con las otras facetas tratadas por la sentencia, y que aquí tratamos de presentar.

## **7. UN AMPLIO MARGEN DE DISCRECIONALIDAD DECISORIA EN EL MARCO DE UN ESPACIO COMPLEJO DE PERSPECTIVAS Y DE INTERESES**

En la medida en que buena parte de los reproches del recurso contencioso se basan en la arbitrariedad de los planes en cuanto al trato que dispensan a las actividades pesqueras, es decisivo también el punto relativo a los márgenes de discrecionalidad en la adopción de estos instrumentos. Lo primero que hay que retener es que partimos de un determinado valor jurídico-vinculante que ya se ha acotado previamente. A partir de ahí, es cierto que se concede un importante espacio de apreciación en manos de las autoridades planificadoras, lo que no deja de ser inherente, por otra parte, a un instrumento ordenador, como sucede también en el ámbito de la potestad reglamentaria, por más que la casuística también aquí es muy diversa.

Sobre la ponderación de los diversos intereses en presencia, la sentencia, en su FJ 7, recuerda los límites de la intervención de los tribunales, que «no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno».

Esto, como hemos dicho, hay que interconectarlo con las garantías del procedimiento de elaboración, de las que ya hemos hablado.

Pero no acaba aquí la relevancia de la sentencia en este punto, ya que dedica también un esfuerzo a comprobar de manera concreta los contenidos de esa discrecionalidad a la vista de la MAIN y del propio contenido de los planes. De este modo, se detalla por qué determinadas actividades se han asociado a determinadas zonificaciones y por qué actividades que se desarrollan de modo ubicuo, como la pesca —que, por otra parte, fue objeto de una específica consideración—, no son objeto de zonificación. Se explica la selección de la ubicación de las zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica, destacándose que la metodología utilizada partía del mejor conocimiento científico disponible. Finalmente, también se deja claro que ninguna disposición normativa de las que forman parte del conjunto que antes hemos indicado impone la obligación de zonificar todas las actividades y usos del medio marino que se puedan ordenar. La insuficiencia de los medios de prueba aportados hace el resto para que la sentencia sea desestimatoria.

La sentencia cristaliza, en definitiva, una cierta deferencia hacia estos planes, entendiendo que, por supuesto, pueden existir otros modelos; pero indicando que, más allá de opiniones que se puedan defender, no se contienen elementos concretos en la demanda que permitan tachar de arbitraria la opción escogida:

Ciertamente, la articulación entre todas las actividades heterogéneas susceptibles de desarrollarse en el medio marino y, entre ellas, la particular ordenación de las actividades pesquera y eólica marina, pudo haberse realizado por el planificador de otra forma, y cabe, asimismo, discrepar de la decisión de ordenación adoptada, pero eso no la convierte en arbitraria, irracional, incoherente o incurso en desviación de poder, máxime cuando estas alegaciones no se han fundado en ningún soporte técnico del que pueda desprenderse el apartamiento arbitrario de la realidad o la manifiesta desviación de los fines de la ordenación que tales reproches conllevan.

## **8. CONCLUSIÓN: UNA PERTINENTE COMBINACIÓN DE ELEMENTOS QUE CONTRIBUYEN A DOTAR DE SENTIDO Y DE COMPRENSIÓN A LA FIGURA DE LOS PLANES**

Es, en efecto, la exposición y el análisis un variado conjunto de contextualizaciones y explicaciones que la sentencia despliega para dar lugar a su fallo desestimatorio. Si lo que se cuestionaba era una actuación arbitraria y poco respetuosa de un sector en relación con otros, es pertinente una aproximación global —desde su anclaje normativo, su caracterización como instrumento de ordenación, pasando por su procedimiento de elaboración, hasta la determina-

ción precisa de sus objetivos y la definición de un margen de discrecionalidad— para resolver un recurso como el presente. Y que además representa un esfuerzo notable por dilucidar los rasgos de un instrumento novedoso en el marco de la creciente complejidad del ordenamiento jurídico característica de nuestro tiempo (FJRP).

