

NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSOADMINISTRATIVA

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*, 227, 227-242. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.227.09>

SUMARIO

I. LA DEMORA EN EL ABONO DEL PRECIO DEL CONTRATO PÚBLICO. ¿CUÁL ES EL PLAZO PARA EJERCER LA ACCIÓN EN RECLAMACIÓN DEL MISMO? II. UN EPISODIO DETERMINANTE EN LA FIJACIÓN POR ETAPAS DE LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO COMO LEY ESPECIAL EN MATERIA DE MEDIDAS CAUTELARES EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. Introducción y planteamiento del supuesto de la STS 328/2025. 2. Las resoluciones judiciales anteriores del caso y el auto que plantea la cuestión de interés casacional. 3. Los argumentos sustantivos más destacables de la STS 328/2025. 4. La integración de los argumentos de la STS con los utilizados en casos anteriores y posteriores. III. EFECTOS JURÍDICOS ADMINISTRATIVOS DEL FRACCIONAMIENTO DE PARQUES EÓLICOS Y DE LAS EXIGENCIAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA REAL Y EFECTIVA EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA.

I. LA DEMORA EN EL ABONO DEL PRECIO DEL CONTRATO PÚBLICO. ¿CUÁL ES EL PLAZO PARA EJERCER LA ACCIÓN EN RECLAMACIÓN DEL MISMO?

La vida de los contratos administrativos puede dividirse en tres fases sucesivas. La primera es la de preparación y adjudicación, que finaliza con el acto administrativo de adjudicación y la formalización del contrato como negocio bilateral. Esta es la fase con mayor tratamiento regulatorio, comunitario e interno. Luego se desarrolla la fase de ejecución del contrato, a la que se ha prestado menos atención normativa, a pesar de su importancia para lograr los fines de interés general que se pretenden con el contrato. Ejecutado el contrato en los términos establecidos en el mismo, la relación contractual finaliza con el abono de lo debido por la Administración al contratista.

Esta última fase, el pago de lo debido, ha recibido una especial atención en los últimos años ante la demora de la Administración en cumplir con su obligación de pago.

La normativa comunitaria trató de garantizar los pagos dentro de unos plazos razonables con el fin principal de proteger a los contratistas. La Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y la posterior Directiva 2011/7/UE, insistían en sus considerandos en que para hacer frente de forma eficaz a las consecuencias de la morosidad debían existir procedimientos de reclamación rápidos y eficaces para el acreedor, y en consecuencia establecían medidas de agilización de pagos y el devengo de intereses de demora. En definitiva, lo que se denominó una cultura de pago sin demora, ya que los plazos de pago dilatados y la morosidad de los poderes públicos respecto a los bienes y servicios conlleven costes injustificados a las empresas. La normativa comunitaria fijó como criterio a seguir establecer un plazo general máximo de abono del precio de treinta días.

La normativa interna traspuso las directivas y amplió su ámbito de aplicación. Si las directivas se refieren expresamente, para delimitar su ámbito de aplicación, solo a la entrega de bienes o a la prestación de servicios, el legislador español modificó con carácter general la normativa de contratos administrativos sin limitarse a unas tipologías contractuales.

De acuerdo con este marco general, la Sentencia del Tribunal Supremo 449/2025, rec. cas. 958/2022, de 10 de abril, objeto del presente comentario (en el mismo sentido la Sentencia 470/2025, rec. cas. 959/2022, de 22 de abril de 2025), se plantea la cuestión de si en caso de no abono de lo debido, la acción para reclamar en vía judicial dicho abono debe calificarse como un supuesto de inactividad, regulada por el art. 29 de la ley jurisdiccional, o debe estarse a la regulación específica de la legislación de contratos. La diferencia

es importante, ya que los plazos para acudir a la vía judicial son diversos, tres meses si se aplica el 29 de la LJCA, y un mes si se aplica la legislación de contratos.

La ley jurisdiccional establece en su art. 29.1 que cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

Por lo que se refiere a la legislación de contratos hay que señalar que en el caso enjuiciado el precepto aplicable era el art. 217 del RDL 3/2011, precepto que en la actualidad es el art. 199 de la LCSP 7/2019, cuyo contenido es idéntico en lo que interesa a los efectos de este comentario:

Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públcas. Transcurrido el plazo a que se refiere el apdo. 4 del art. 198 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración [...].

En el caso enjuiciado el Tribunal Supremo estableció que la cuestión de interés casacional objetivo:

[...] es la atinente a determinar si en el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos. el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la LJCA o el de un mes contemplado en el art 199 de la LCSP (anteriormente, art. 217 del TRLCSP).

El Tribunal concluye que tanto el art. 217 del RL 3/2022 como el art. 199 de la LCSP 9/2017 contienen una regulación específica y autónoma en materia de plazo para la impugnación ante los tribunales de la inactividad administrativa, consistente en el incumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora del precio, normativa aplicable en materia de contratación pública. Según esta normativa, transcurrido un mes desde la reclamación del pago, si la Administración no hubiera contestado,

se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. Esta regulación específica prevalece sobre la ley jurisdiccional. La referencia en el art. 29 de la LJCA a los contratos como origen de la inactividad no supone que debe aplicarse a los mismos en régimen general de la inactividad si existe una regulación específica sobre este supuesto. En relación con este punto la sentencia afirma que «a estos efectos, la referencia —alegada por el recurrente en casación— que hace el art. 29 LJCA a la obligación derivada de un contrato, habrá de entenderse referida a aquella obligación distinta a la regulada en los arts. 216 y 217 TRLCSP de 2011, y 198 y 199 LCSP de 2017; y, en lo demás, desplazada por ley especial». Por tanto, el plazo para reclamar el abono de lo debido, más intereses y costes del procedimiento de reclamación, es el de un mes.

El Tribunal funda su decisión en que la normativa de contratos prevalece como «lex specialis», respecto de la regla general del plazo de tres meses reflejada en el art. 29 LJCA, añadiendo que el art. 217 del TRLCSP de 2011, como el ahora vigente 199 LCSP de 2017, son de un tenor literal inequívoco: se refieren al plazo de un mes para poder acudir a los tribunales en caso de inactividad.

También se hace referencia a la necesaria interpretación teleológica y contextual de estos preceptos. Se recuerda la normativa comunitaria de la que trae causa lo dispuesto en la ley de contratos, con cita de la exposición de motivos de la Ley 15/2010. Según la misma:

[...] los efectos de la crisis económica se han traducido en un aumento de impagos, retrasos y prórrogas en la liquidación de facturas vencidas, que está afectando a todos los sectores. En especial, está afectando a las pequeñas y medianas empresas, que funcionan con gran dependencia al crédito a corto plazo y con unas limitaciones de tesorería que hacen especialmente complicada su actividad en el contexto económico actual. [...] La reforma tiene por objeto corregir desequilibrios y aprovechar las condiciones de nuestras empresas con el fin de favorecer la competitividad y lograr un crecimiento equilibrado de la economía española, que nos permita crear empleo de forma estable, en línea con una concepción estratégica de la economía sostenible. En este sentido, y desde el punto de vista de los plazos de pago del sector público, se reduce a un máximo de treinta días el plazo de pago, que se aplicará a partir del 1 de enero de 2013, siguiendo un período transitorio para su entrada en vigor. Por otra parte, se propone un procedimiento efectivo y ágil para hacer efectivas las deudas de los poderes públicos, y se establecen mecanismos de transparencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de pago, a través de informes periódicos a todos los niveles de la Administración y del establecimiento de un nuevo registro de facturas en las Administraciones locales. Los plazos de pago establecidos en esta Ley se adecuan con lo preceptuado en la Directiva Europea.

En esta misma línea la sentencia afirma que:

[...] la doctrina temprana advirtió que en los casos en que el derecho a la prestación concreta derivase de un contrato administrativo, esta regulación general debía tener en cuenta las prerrogativas exorbitantes o privilegios administrativos contemplados en la normativa sobre contratación administrativa. Esta cautela ha perdido ahora toda vigencia, tantos años después y a la vista de toda la actividad normativa sobre morosidad ya citada, que convierte a la Administración en un operador crítico para asegurar la prontitud de pago a las empresas contratistas en garantía de su solvencia y competitividad. Pero sí nos sirve para confirmar la aceptación temprana de las especialidades propias de la contratación administrativa en este ámbito. A la vista de lo expuesto, queda plenamente justificada la introducción de una norma, como ley especial, en el caso de pagos a acreedores derivados de contratación administrativa, que desplace la regulación general sobre impugnación de la inactividad, aligerando su carga temporal.

Por tanto, se concluye, debía aplicarse el plazo más breve de acceso a la justicia, el plazo de un mes y no el de tres meses.

La sentencia incluye la referencia a unos antecedentes jurisprudenciales relativos a la solicitud de medidas cautelares para conseguir hacer efectivo de forma anticipada el abono de lo debido. En estos casos se trataba de analizar la aplicación de lo establecido en la parte final del art. 199 de la LCSP:

[...] transcurrido el plazo a que se refiere el apdo. 4 del art. 198 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. El órgano judicial adoptará la medida cautelar, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última. La sentencia condenará en costas a la Administración demandada en el caso de estimación total de la pretensión de cobro.

Entre los antecedentes se hace mención a la Sentencia 328/2025 de 25 de marzo (RC 8024/2021), que es objeto de comentario por el profesor Rodríguez Pontón en esta misma sección y número.

La sentencia comentada, en virtud de lo que acabamos de exponer, establece una doctrina casacional clara sobre la singularidad de la acción de inactividad en caso de la contratación pública, si concurre demora en el abono de lo debido. Singularidad también aplicable a la adopción de una medida cautelar positiva. De este modo, en línea con la normativa comunitaria, se trata de proteger al contratista frente a la demora en el pago, demora que se entiende constituye un supuesto de inactividad (JT).

II. UN EPISODIO DETERMINANTE EN LA FIJACIÓN POR ETAPAS DE LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO COMO LEY ESPECIAL EN MATERIA DE MEDIDAS CAUTELARES EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL SUPUESTO DE LA STS 328/2025

Constituye un hecho constatable en nuestro derecho público que, tras la adhesión a la Unión Europea, determinados sectores o partes de nuestro ordenamiento jurídico se han desarrollado de una manera específica precisamente por el impulso de la normativa de la Unión. Y que dichos sectores coexisten con una normativa general que ha podido conservar sus características iniciales. Se podría decir que vivimos ya desde hace tiempo un fenómeno de coexistencia de un derecho general y codificado de carácter tradicional con un derecho sectorial o especial que contempla modificaciones o transformaciones tendentes a responder a las necesidades de adaptación al derecho de la Unión. Evidentemente esto sería excesivo afirmarlo sin más, puesto que todo el ordenamiento jurídico, también el general, ha evolucionado, y también para responder a las exigencias del derecho de la Unión. Pero sí es cierto que esa presentación sirve para explicar el panorama normativo en algunos sectores. Un caso podría ser el de la tutela del medio ambiente. Otro, el que nos ocupa, el de la contratación pública. Casos que generan entonces una cuestión de relación entre leyes generales y sectoriales.

Sabido es que, para cumplir con las exigencias, no solo sustantivas, sino también procedimentales, del derecho de la Unión, la legislación de contratos del sector público ha experimentado grandes cambios. Y como la legislación general de procedimiento, de régimen jurídico y de justicia administrativa no ha podido garantizar ese cumplimiento por sí sola, ha sido necesario establecer mecanismos específicos de tutela en el ámbito de la contratación pública.

En este contexto hallamos la sentencia escogida para esta nota, la STS 328/2025, de 25 de marzo (rec. 8024/2021, ponente Bandrés Sánchez-Cruzat). En el caso se plantea la situación de una empresa que había interpuesto recurso contencioso-administrativo, con solicitud de medida cautelar contra la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, debido a su inactividad a la hora de resolver la reclamación del cumplimiento de la obligación de pago de la certificación final aprobada y de los intereses de demora derivados de un contrato de obras.

2. LAS RESOLUCIONES JUDICIALES ANTERIORES DEL CASO Y EL AUTO QUE PLANTEA LA CUESTIÓN DE INTERÉS CASACIONAL

Según leemos en el hecho primero del auto del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2023 (rec. 8024/2021, ponente Fonseca-Herrero Raimundo), que es el que admite a trámite el recurso de casación y que dará lugar a la sentencia

aquí comentada, el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo núm. 7 de Madrid, por auto de 18 de marzo de 2021, desestima la medida cautelar solicitada, y lo hace porque la recurrente pretende una pretensión cautelar que resulta anticipatoria del fallo, y también porque no explicita los argumentos en base a los que se produciría una pérdida de finalidad del recurso y porque la valoración efectuada de la ponderación de los intereses en conflicto conduce a tal resultado.

Interpuesto recurso de apelación, la sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de octubre de 2021 (Rec. 47/2021, ponente Fernández Dozagarat) también lo desestima, basándose en que se trata de una petición de medida cautelar ante un acto de contenido negativo.

Ante ello se plantea el recurso de casación, haciéndose notar desde el principio que las resoluciones judiciales anteriores se habían basado en la aplicación del régimen común, ordinario o general de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), cuando lo que se invocaba era la regulación de las medidas cautelares en sede de legislación de contratos públicos, que contenía y contiene un régimen especial, sectorial o específico. De ahí que la presentación del recurso alegara vulneración del art. 24 CE.

El precepto alegado de la legislación contractual es el art. 217 de la 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, que hoy se mantiene en los mismos términos en el art. 199 de 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 (LCSP). Este precepto había sido introducido por el art. tercero de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, modificando a su vez (al introducir el art. 200 bis) la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. La Ley 3/2004 había tenido por objeto la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecían medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

El precepto en cuestión regula un procedimiento específico por el que los contratistas pueden reclamar a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago, un régimen específico de reconocimiento en caso de falta de respuesta y una específica acción contenciosa para reclamar una medida cautelar positiva (pago inmediato) solo eludible si la Administración acredita que no se producen las circunstancias que obligan al pago o la cantidad exigible es otra. Por lo tanto, es un régimen distinto al de la LJCA (arts. 129 ss.) De este modo, lo que plantea el auto del TS de 13 de abril de 2023 como cuestión de interés casacional es «determinar si, la medida cautelar específica prevista en el [precepto que acabamos de indicar] ha de ser interpretado como una norma especial que desplaza el régimen ordinario de la justicia cautelar previsto en los arts. 129 y siguientes de

la Ley 29/1998, de 13 de julio, de tal forma que únicamente debe comprobarse si se cumplen los presupuestos exigidos en el [primero] y no los previstos en [los segundos]».

3. LOS ARGUMENTOS SUSTANTIVOS MÁS DESTACABLES DE LA STS 328/2025

La Sentencia 328/2025 empieza recordando (FJ 2) la normativa europea en materia de recursos contractuales, especialmente la inicial Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, hasta la anteriormente citada directiva del año 2000. También recuerda la Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2003 (C-214/00), *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, en la que se declaró el incumplimiento de España, en particular, «al someter por regla general la posibilidad de que se tomen medidas cautelares en relación con las decisiones adoptadas por las entidades adjudicadoras a la necesidad de interponer previamente un recurso contra la decisión de la entidad adjudicadora».

Es en el FJ 3 donde el TS aborda la sustancia de los argumentos que le llevarán a declarar haber lugar al recurso de casación y a estimar el recurso de apelación. Es destacable que la STS 328/2025 empieza afirmando la vulneración del art. 24 CE, en su vertiente de acceso a la justicia cautelar. Y ello porque, como anticipábamos, las anteriores resoluciones judiciales habían basado sus decisiones en la aplicación ordinaria de la LJCA, eludiendo así la aplicación de la legislación de contratos, que resulta ser una regulación «específica y autónoma» en lo referente al régimen de medidas cautelares, en los términos que antes hemos enunciado.

Lo primero que se destaca es cómo entraña este régimen específico en la normativa europea antes citada. La siguiente afirmación de la sentencia condensa dicha idea, relativa a dicho marco normativo: [...] tiene el objetivo de reforzar la posición jurídica de los agentes económicos que contratan con la Administración Pública y disuadir a ésta de conductas o actuaciones que supongan un incumplimiento sistemático de las obligaciones contraídas en materia de abono del precio pactado en los plazos fijados».

La consecuencia que extrae de ello el TS es que el régimen especial desplaza las previsiones generales de la LJCA, de modo que vulnera la tutela judicial efectiva dejar de considerar este orden aplicativo de las normas, dado el tenor literal de la norma especial, invocada desde el primer momento. La sentencia vuelve a recordar el episodio sucedido con la sentencia del TJUE y la consiguiente modificación de la ley de contratos.

Es interesante advertir que la Sentencia 328/2025 añade a ello, contra el argumento de la Abogacía del Estado consistente en decir que tal régimen con-

tractual autónomo de tutela cautelar que no tenga en cuenta la regulación general de la LJCA contraviene su propia naturaleza, que ello «ignora [...] principios que rigen las relaciones jurídicas internormativas», en este caso la preferencia de la regulación contractual.

Ello es así porque se entiende que tal norma específica «vincula al órgano judicial a acordar la medida cautelar positiva de pago inmediato» en aras a la satisfacción sin dilación de los intereses del contratista. Y porque ese régimen específico, como algunas sentencias anteriores ya habían dicho, obliga a adoptar la medida cautelar de pago inmediato «sin condicionamiento alguno», en los términos concretos que establece el actual art. 199 LCSP.

La consecuencia de ello es que en estos casos no procede la valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto y la apreciación del *fumus boni iuris*, que son elementos del régimen general de la LJCA, dado que el legislador, en la ley de contratos, ha decidido limitar esa facultad decisoria en atención a las particularidades de este ámbito.

4. LA INTEGRACIÓN DE LOS ARGUMENTOS DE LA STS CON LOS UTILIZADOS EN CASOS ANTERIORES Y POSTERIORES

La articulación completa de las relaciones entre normas, en particular por la presencia de normas generales y especiales, puede resultar ciertamente compleja. Lo hemos visto con el argumento esgrimido por la Abogacía del Estado y su respuesta por parte del TS. Por ello, resulta útil completar la visión de la STS 328/2025 con una breve referencia a otras sentencias que ya se habían producido en este ámbito, y a otras ya posteriores a la aquí comentada.

Así, en primer lugar, en el caso de la STS 1656/2019, de 2 de diciembre (rec. 6353/2017, ponente Picó Lorenzo), se aclaró que el actual art. 199 LCSP «debe ser interpretado en el sentido que incluye las reclamaciones de intereses autónomamente». Es interesante indicar que en esta sentencia (FJ 4) se había hecho alusión al preámbulo de la Ley 15/2010, antes mencionada, y se había concluido que:

[...] estamos ante una norma específica, lo que conduce a que no deba ser considerada una excepción a lo estudiado en la LJCA, tal cual ha argüido la administración autonómica, sino que constituye una regulación específica del ámbito concernido, contratación pública [añadiéndose que] esa especificidad tiene lugar en el marco de una regulación de lucha contra la morosidad que si bien, en un primer momento, afecta a las relaciones comerciales privadas se amplía al sector público.

En el FJ 3, dicha sentencia había hecho referencia, entre las alegaciones de la empresa recurrida, a la siguiente:

El art. 217 TRLCSP es el procedimiento elegido por el legislador estatal para obligar a las Administraciones Pùblicas a pagar las facturas a sus proveedores den-

tro de los plazos legalmente establecidos. Pero es mucho más que eso, ya que este mismo procedimiento debe cumplir una segunda finalidad buscada por la Directiva y por el propio legislador estatal: desincentivar a las Administraciones Públicas de usar el pago tardío en beneficio propio y en perjuicio de sus empresas proveedoras.

En segundo lugar, la STS 874/2020, de 24 de junio (rec. 6042/2018, ponente Lucas Murillo De La Cueva), resolvió que el precepto específico en materia cautelar contractual es aplicable al contratista, y no al cessionario. En esta sentencia se contienen (FJ 4) dos argumentos que resultan relevantes. El primero, lo que hace es incidir en la justificación de la regla específica que desplaza la general, pero aportando elementos más incisivos, especialmente desde la perspectiva de los intereses generales:

Además, tiene todo el sentido que se busque proteger al contratista frente a la morosidad de la Administración porque asegurándole el cobro efectivo del precio o de los intereses de demora no sólo se preservan sus derechos sino, también, los intereses públicos vinculados al objeto de los contratos y a la concurrencia a su adjudicación de todos los interesados en obtenerlos. La garantía del cobro ágil de las prestaciones realizadas incentiva contratar con la Administración, favorece la concurrencia competitiva, sobre todo, como recuerda el escrito de oposición de las pequeñas y medianas empresas y la selección de las ofertas más beneficiosas para los intereses públicos. La finalidad específica, por tanto, del precepto o, si se prefiere, de la medida que contempla, más que a objetivos genéricos en beneficio de cualesquiera sujetos, apunta a la morosidad de la Administración con quienes contrata y ofrece el modo de contrarrestarla con agilidad y efectividad.

El segundo, a su vez, acota el alcance de este régimen específico:

Es una excepción al régimen general establecido en los arts. 129 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción. La del art. 217 del texto refundido —que recoge una modalidad de impugnación de la inactividad administrativa para los casos de impago de contratos es igualmente una excepción y, como todas las excepciones, ha de interpretarse restrictivamente. Es decir, ha de aplicarse en los términos en que está prevista.

Y ya posteriormente a la STS 328/2025, debemos referirnos a dos casos más. La STS 449/2025, de 10 de abril (rec. 958/2022, ponente Cancer Minchot) y la 470/2025, de 24 de abril (rec. 959/2022, ponente Gil Ibáñez), que reitera lo resuelto en la anterior.

En estos casos se resuelve que «el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa [...] no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la Ley 29/1998 [...], sino el de un mes, contemplado en el [actual] art. 199 [LCSP].

En esta nueva sentencia se apunta la coherencia de dicha decisión con lo dicho en nuestra STS 328/2025. Y además se apuntan dos elementos relevantes (que encontramos en el FJ 3 de la STS 449/2025) que integran sus argumentos:

[...] queda plenamente justificada la introducción de una norma, como ley especial, en el caso de pagos a acreedores derivados de contratación administrativa, que desplace la regulación general sobre impugnación de la inactividad, aligerando su carga temporal y ambas regulaciones especiales, la atinente a la inactividad y a la medida cautelar, se complementan en orden a propiciar el pronto pago de las deudas que nos ocupan, en línea con los objetivos de la normativa europea y española sobre morosidad más arriba analizada.

Son argumentos complementarios que justifican la decisión del TS de entender incompatible en estos casos la aplicación de las reglas generales de la LJCA, aunque puedan referirse, como hemos visto en el caso de la STS 328/2025, a principios generales característicos de la adopción de medidas cautelares. Lo cual puede plantear interesantes cuestiones de fondo que, como otras que se podrían plantear también en cuanto a la problemática presente en este tipo de casos en la legislación de contratos, aquí no es el momento de analizar. Quede en cualquier caso indicado el interés de sentencias como la aquí anotada, que en este caso muestra un paso determinante, dentro de una cadena de resoluciones en la misma dirección, a la hora de establecer el carácter prevalente de un régimen especial que desplaza al general y que muestra la complejidad del tratamiento de las relaciones internormativas (FJRP).

III. EFECTOS JURÍDICOS ADMINISTRATIVOS DEL FRACCIONAMIENTO DE PARQUES EÓLICOS Y DE LAS EXIGENCIAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA REAL Y EFECTIVA EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Es bien sabido el momento actual de aceleración de instalaciones de energías renovables para hacer frente al cambio climático y a las consecuencias de la guerra de Ucrania en la seguridad energética. Un buen ejemplo son las dos sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo, la 316/2025 (Sección 5^a, ponente Fernando Román García, ECLI:ES:TS:2025:1188) y la 317/2025 (Sección 5^a, ponente Ángeles Huet de Sande, ECLI:ES:TS:2025:1194). Como veremos, ambas sentencias hacen referencia a un mismo acto administrativo autorizatorio de un parque eólico y se plantean las mismas cuestiones de interés casacional objetivo, siendo la segunda sentencia una réplica de la primera.

La Sentencia 316/2025 conoce del recurso de casación de la Xunta de Galicia, la empresa Greenalia Wind Power Campelo, S.L.U. y la Asociación Eólica de Galicia (EGA) contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia

(Sección 3^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de mayo de 2023 que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para a defensa Ecológica de Galiza (ADEGA) y la Plataforma para la defensa de la Cordillera Cantábrica (PDCC), y anuló el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 18 de noviembre de 2021 por el que se otorgaba autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y se declaraba la utilidad pública, así como la compatibilidad con diversos aprovechamientos mineros y forestales, de las instalaciones relativas al proyecto del parque eólico Campelo en Galicia promovido la empresa Greenalia Wind Power Campelo, S.L.U. Mientras la Sentencia 317/2025 conoce del recurso de casación de la Xunta de Galicia y la empresa Greenalia Wind Power Campelo, S.L.U contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección 3^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 24 de noviembre de 2023 que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Concello de Coristanco, y anuló el citado Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 18 de noviembre de 2021.

Las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia consideraron que se habían producido tres vulneraciones principales. Primero, una fragmentación de la evaluación ambiental ordinaria de proyectos de tres parques eólicos cuando tendría que haber sido una única. Entienden que dichos parques eólicos no eran autónomos, sino integrados y dependientes entre sí al ser contiguos y compartir estructuras y conexiones (no simplemente líneas e infraestructuras de evacuación). Segundo, se había acordado reducir a la mitad el periodo de información pública del procedimiento de evaluación ambiental en contra de lo dispuesto en la normativa comunitaria. Y tercero, se había vulnerado la participación pública porque el trámite de información pública fue previo a recibir todos los informes sectoriales preceptivos.

El Tribunal Supremo admitió los recursos de casación y declaró las siguientes cuestiones de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia: a) si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión ha de considerarse como un único proyecto a efectos de su evaluación ambiental; b) si, conforme a la normativa que resultara de aplicación, es posible acordar la reducción del plazo del trámite de información pública a la mitad en el procedimiento de evaluación ambiental; y c) si los informes sectoriales que se requieran para la tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental deben recabarse antes de someter el proyecto y el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública. E identificó diversas normas objeto de interpretación relativas a la legislación general de procedimiento administrativo y sectorial de energía y evaluación ambiental.

A continuación, examinamos los argumentos empleados por el Tribunal Supremo sobre estas tres cuestiones de interés casacional.

En relación con la primera cuestión sobre el carácter unitario de los tres parques eólicos, el Tribunal Supremo efectúa una precisión inicial sobre el alcance de su función hermenéutica para indicar que, según el art. 93.1 de la Ley de la juris-

dicción contencioso-administrativa, no puede llevarse a cabo de forma abstracta, sino a partir de la actuación recurrida y las pretensiones esgrimidas. De ahí que especifique que el análisis a realizar será solo desde la perspectiva ambiental y no desde otras como la competencia del Estado o de las comunidades autónomas, la urbanística o la del derecho a la competencia.

Las sentencias parten del reconocimiento jurisprudencial del carácter unitario consustancial de los parques eólicos que obliga a considerar en su conjunto los diversos aerogeneradores, los accesos y las líneas de conexión con la red de distribución o transporte de electricidad (entre otras, STS 3405/2006, de 20 de abril, Sección 3^a, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona, ECLI:ES:TS:2006:3405 o STS 556/2017, de 30 de marzo, Sección 3^a, ponente María Isabel Perelló Domenech, ECLI:ES:TS:2017:1390). Esta última sentencia deja bien claro que:

[...] no podría darse un tratamiento separado a grupos de aerogeneradores de forma artificial y tratarlos como parques autónomos, o duplicar instalaciones con el mismo fin, pues ello comportaría efectivamente un fraude de ley que, al margen de su mayor impacto medioambiental, podría suponer una alteración de la competencia o una evitación de mayores exigencias medioambientales.

Puesto que la perspectiva competencial no es objeto de la casación, las sentencias se centran en examinar si el fraccionamiento comporta una reducción de exigencias ambientales, para lo que establece tres criterios.

Primero, el fraccionamiento no puede eludir la evaluación de impacto ambiental ordinaria que es la más exigente, tal como consta en el anexo VI B.n de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Ello no sucede en el presente caso, pues los tres proyectos se sometieron a dicha modalidad.

Segundo, el fomento de las energías renovables persigue una finalidad ambiental para hacer frente al cambio climático, pero debe respetar también otros intereses ambientales dignos de protección. Queda claro que la transición energética no puede ser a costa de rebajar la protección ambiental y, por tanto, sería mucho más pertinente hablar de transición ecológica. Este planteamiento aparece plasmado en el siguiente párrafo de las sentencias:

El indiscutible interés público de naturaleza medioambiental que concurre en el fomento y desarrollo de las energías renovables, puesto de manifiesto tanto por la normativa interna como por la de la UE que las recurrentes invocan, vinculado a la necesidad de alcanzar los objetivos de ambición climática ligados a la descarbonización y al logro de la neutralidad climática en el horizonte temporal comprometido tanto por España como por la UE en el marco del Acuerdo de París, no puede derivar en una devaluación del canon de control de la incidencia medioambiental de las instalaciones vinculadas a dichas energías limpias, cuya compatibilidad con el respeto al medio natural y físico en el que se ubican constituye una exigencia simultánea del mismo interés público de protección del medio ambiente al que aquéllas responden.

Y tercero, la consideración unitaria de los parques eólicos es casuística, lo que obliga a tener en cuenta las particulares circunstancias y los factores concurrentes en cada supuesto concreto y a efectuar un análisis de conjunto de todos ellos. Las sentencias analizan la jurisprudencia sobre diversos casos, concluyendo que no es extraño que se otorguen autorizaciones para parques eólicos cercanos entre sí y que comparten determinados elementos o infraestructuras, lo que la normativa viene promoviendo, siendo positivo desde el punto de vista económico para los promotores y también, a menudo, por su menor afectación ambiental.

De ahí que se fije la siguiente doctrina de interés casacional:

- El hecho de que dos o más instalaciones de parques eólicos comparten instalaciones de conexión no comporta, ineludiblemente, que debamos considerar la existencia de un único proyecto de parque eólico a efectos de su evaluación medioambiental.
- La determinación de si, en tal supuesto, debe considerarse o no la existencia de un único parque eólico a efectos de su adecuada evaluación ambiental deberá hacerse en cada caso atendiendo a las circunstancias concurrentes, a la luz de la normativa y de la jurisprudencia aplicables.

En aplicación de esta doctrina al caso concreto, el Tribunal Supremo declara que las sentencias recurridas no se ajustan a la misma porque exigen la unidad de proyecto a efectos de su evaluación ambiental únicamente por el hecho de que los tres parques eólicos concernidos comparten estructuras y conexiones (en especial, líneas e infraestructuras de evacuación). En cambio, no hacen referencia ni ponderan ninguna otra circunstancia concurrente ni, tampoco, la incidencia de tal fraccionamiento en la evaluación ambiental que fue de carácter ordinario en los tres parques eólicos y contó con el correspondiente estudio de efectos acumulativos y sinérgicos cuya suficiencia o insuficiencia no se analiza.

Una vez resuelta la legalidad del fraccionamiento del parque eólico, el Tribunal Supremo analiza las otras dos cuestiones relativas al trámite de información pública, o sea, si es posible su reducción a la mitad —de 30 a 15 días— en el procedimiento de evaluación ambiental y si puede tener lugar antes de recabarse los informes sectoriales preceptivos.

Aquí se confirma la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo 1768/2023, de 21 de diciembre (Sección 5^a, ponente Ángeles Huet de Sande, ECLI:ES:TS:2023:5708), posteriormente reiterada por la Sentencia del Tribunal Supremo 119/2024, de 25 de enero, (Sección 5^a, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy, ECLI:ES:TS:2024:412). De hecho, el Tribunal Supremo se limita a transcribir los extensos fundamentos sexto y octavo y, luego, simplemente manifiesta que no considera que haya motivos para modificarla. Esta sentencia fue comentada en el número 223 de esta Revista, a la que nos remitimos. Simplemente hay que recordar que se rechazó el carácter imperativo general de la duración de 30 días del trámite de información pública y de su realización una

vez recabados los informes sectoriales preceptivos. Si bien admitió que se pudieran exigir estos dos aspectos siempre que estuvieran justificados para garantizar la efectividad de la participación y el requisito de plazos razonables, tal como está previsto en los arts. 6.3 y 6.6.b de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado). De hecho, estos preceptos siguen lo dispuesto por los arts. 6.3 y 6.4 del Convenio internacional sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus, el 25 de junio de 1998.

Las dos sentencias del Tribunal Supremo que comentamos vuelven a manifestar que las sentencias recurridas han partido del carácter imperativo de los dos aspectos de la información pública (duración mínima de 30 días del procedimiento de evaluación ambiental y tras los informes sectoriales preceptivos), sin ninguna justificación de la concurrencia de las circunstancias para exigirlos, como son la efectividad de la participación y plazos razonables.

Reiteramos que es criticable que el Tribunal Supremo no haya hecho ningún esfuerzo en ver si concurrían estas circunstancias en este caso al amparo del art. 93 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y más tratándose de un parque eólico sometido al régimen más exigente de evaluación de impacto ambiental ordinaria. (APC)

