Sentencia de la sala tercea de 17 de noviembre de 2026 (rec.97/2024)
i

Encabezamiento

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.275/2026

Fecha de sentencia: 17/11/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 97/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/10/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 97/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1275/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.ª Ángeles Huet De Sande

D.ª María Consuelo Uris Lloret

D.ª María Concepción García Vicario

En Madrid, a 17 de noviembre de 2026.

Esta Sala ha visto sendos recursos de casación bajo el nº 97/2024 interpuesto por la sociedad EDP Renovables España, S.L.U., representada por la procuradora doña María Rita Goimil Martíntez, bajo la dirección letrada de doña Marta Álvarez-Linera Prado y por la Xunta de Galicia, representada por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, bajo la dirección letrada de doña Sabela Carballo Marcote contra la *Sentencia nº 280/2023, de 18 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, estimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 7646/2021* interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas, por la que se declara la utilidad pública, en concreto del Parque Eólico (PE) Corme G-3 (modificación sustancial por repotenciación), emplazado en el término municipal de Ponteceso (A Coruña).

Se ha personado como parte recurrida don Valeriano, representado por la procuradora doña Raquel Iglesias Regueira y dirigido por el letrado don Juan Gómez Marcos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

Por la representación procesal de D. Valeriano se interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución, de 15 de mayo de 2020, dictada por la Dirección General de Energía y Minas de la Xunta de Galicia por la que se declara la utilidad pública del proyecto del parque eólico de Corme G-3 (modificación sustancial por repotenciación), en el término municipal de Ponteceso, promovido por la sociedad mercantil EDP Renovables España, S.L.U., expediente NUM000, así como contra la desestimación por silencio administrativo del recurso formulado contra esta.

La *sentencia 280/2023, de 18 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (sección tercera), en el PO 7646/2021* , estima el recurso interpuesto declarando la disconformidad a derecho de la resolución objeto del recurso que, en consecuencia, se anula.

Por lo que interesa desde la perspectiva de este auto de admisión, la *ratio decidendi* de la sentencia recurrida se recoge en el fundamento jurídico segundo, en el que se indica que:

«Segundo. Relación entre la DUP y las autorizaciones administrativas previa y de construcción.

El primer motivo de fondo que formula el demandante es la inviabilidad de la DUP del proyecto sin la existencia de las autorizaciones administrativas previa (*AAP) y de construcción (AAC), que fueron anuladas por las SSTSXG nº 18/2022* y *17/2022* (*correspondientes a los PPOO de esta Sala y Sección nº 7419/2020 y 7196/2020* , respectivamente). Las codemandadas se oponen por considerar que los procedimientos son autónomos y las sentencias que los anulan están recurridas ante el TS en casación.

Para abordar la cuestión debemos comenzar por una aproximación a la figura de la DUP, que en el campo de la LAEGA se regula dentro del Título VI titulado "expropiación y servidumbres", en los arts. 44 y 45. El art. 44 comienza diciendo que:

"1. A los efectos previstos en el título IX de la Ley 24/2013, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, y en la normativa que lo desarrolla, o normas que las sustituyan, el reconocimiento de la utilidad pública de las instalaciones incluidas en el ámbito de esta ley será acordado por la dirección general competente en materia de energía, sin perjuicio de la competencia del Consello de la Xunta de Galicia en el caso de oposición de organismos u otras entidades de derecho público. "

Por su parte, la Ley 24/2013, del sector eléctrico (en adelante *LSE) indica en su art. 54* , bajo la rúbrica de "utilidad pública" que: "1. Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recargo de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso.

2. Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando por razones de eficiencia energética, tecnológicas, o ambientales sea oportuna su relevo por nuevas instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas. "

De la lectura conjunta de ambos preceptos se colige sin dificultad que la DUP es instrumental al instituto de la expropiación forzosa, que es su vez una institución que sirve para la obtención coactiva del derecho de propiedad cuando media una causa de utilidad pública o interés general (*art. 1.1. LEF*), que en estas dos normas relativas a las instalaciones eólicas y el sector eléctrico se cifra en la construcción de instalaciones eléctricas de generación, transporte, y distribución de energía eléctrica.

En consecuencia, la privación singular del legítimo derecho de propiedad por la LEF viene condicionada por una utilidad pública o interés social, y estos se predican no en abstracto sino para finalidades concretas, las establecidas en los *arts. 54 LSE* y 44.1. LAEGA.

Este carácter instrumental y subordinado de la DUP a la existencia del proyecto que tenga la nota de utilidad pública se aprecia también en el art. 44.2. LAEGA, permite que la solicitud de DUP se haga de manera bien simultánea, bien posterior a la obtención de la AAP y AAC, en consecuencia, es instrumental a ellos, no puede existir si no hay antes (o coordenadamente) una autorización para los proyectos energéticos. El art. 29.4.f. LAEGA también da cuenta de este carácter instrumental, ya

que supedita la solicitud de DUP a los requisitos del 44 y a la justificación de la necesidad de expropiación, que no puede ser otra que la construcción de las instalaciones.

En consecuencia, si no existe un proyecto de construcción de instalaciones eléctricas no hay causa de utilidad pública que justifique un procedimiento expropiatorio, y la privación singular del derecho de propiedad carecería de causa, contradiciendo el *art. 33.3. CE* .

En el presente litigio no existe ni *AAP ni AAC porque fueron anuladas judicialmente mediante las SSTSXG nº 17* y *18/2022* , por lo que la DUP que en su día fue acordada para la ejecución de los proyectos carece de causa, y por lo tanto debe ser anulada, porque no hay ningún proyecto de utilidad pública que respalde la expropiación pretendida de la que la DUP es instrumental.

En cuanto a los argumentos de las codemandadas de que las sentencias no son aún firmes por estar pendientes de casación, esta circunstancia por sí sola no enerva la declaración de inexistencia de las resoluciones por anulación; en cuanto al alegato de que AAC, AAP y DUP son procedimientos autónomos, esa evidencia por sí sola no excluye que la DUP sea instrumental a los anteriores, que funcionan como presupuesto de la declaración de utilidad pública y lexitimadores -una vez justificados sobre los terrenos concretos- de la necesidad de expropiación. El razonamiento de las codemandadas llevaría a vaciar de contenido a garantía constitucional del derecho de propiedad prevista en el *art. 33.3. CE* . Finalmente, en cuanto al argumento de que la razón de la anulación de las AAC y AAP sean ambientales resulta indiferente, porque el relevante no es la causa de la anulación sino el hecho de que las resoluciones están anuladas y por lo tanto no pueden funcionar como presupuesto de la declaración de utilidad pública.

En consecuencia, debe acogerse el recurso por este motivo.»

Contra esta sentencia han preparado recurso de casación las representaciones procesales de la mercantil EDP Renovables España, S.L.U. y de la Xunta de Galicia.

SEGUNDO.- El recurso de casación promovido por la parte.-

Las partes recurrentes, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifican como normas infringidas, en lo que aquí interesa, los *artículos 19* , *56.5* , *69.b*) y *91 de la LJCA* ; los *artículos 3.4* y *20 de la Ley de Expropiación Forzosa* ; el *artículo 144 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre* , por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica; y los *artículos 43* y *222.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil* (en adelante, LEC).

Razonan que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que si la sentencia recurrida hubiera interpretado correctamente la normativa aplicable hubiese llegado a la conclusión de que se deberían haber suspendido las actuaciones hasta la firmeza de las sentencias dictadas por el propio Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por las que se anularon tanto la autorización administrativa previa y de construcción del proyecto del parque eólico de Corme G-3 (modificación sustancial por repotenciación), como el proyecto de ejecución del citado parque eólico.

Subrayan que la normativa que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea.

Consideran que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque, fundamentalmente, se dan las circunstancias contempladas en el *artículo 88.2.b) LJCA* , al entender de la representación procesal de la Xunta de Galicia; y en los *artículos 88.2.a*), *b*) y *c*) y *88.3.a*) y *b) de la LJCA* , por lo que respecta a la representación de la mercantil EDP Renovables España, S.L.U.

TERCERO.- Admisión del recurso.-

Mediante sendos autos fechados el 7 de diciembre de 2023, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 17 septiembre de 2025, acordando:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 97/2024 preparado por la representación procesal de EDP Renovables España, S.L.U. y de la Xunta de Galicia, contra la *sentencia nº 280/2023, de 18 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección Tercera), que estima el recurso n.º 7646/2021* .

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si resulta de aplicación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el denominado mecanismo de la «prejudicialidad homogénea» regulado en el *artículo 43 de la LEC* cuando, para resolver sobre el objeto del litigio, sea necesario decidir acerca de alguna cuestión que, a su vez, constituya el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, el *artículo 4 y la disposición final primera de la LJCA* y el *artículo 43 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil* .

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex *artículo 90.4 LJCA* .

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (*artículo*

90.5 LJCA).»

CUARTO.- Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de la sociedad mercantil EDP Renovables España, S.L.U., con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: «que habiendo por presentado este escrito, con sus copias, se digne admitirlo, sirviéndose tener por interpuesto, en tiempo y forma, recurso de casación contra la *Sentencia nº 280/2023, de 18 de septiembre de 2023, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ* de Galicia, por la cual se ha decidido estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas, por la que se declara la utilidad pública, en concreto del Parque Eólico (PE) Corme G-3 (modificación sustancial por repotenciación), admitirlo a trámite, y en su día, dicte sentencia estimando el recurso, casando la recurrida, resolviendo el fondo del asunto conforme a Derecho, dentro de los términos en que aparece planteado el debate y acuerde,

1º) **Inadmitir** el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas, de 15 de mayo de 2020, por la que se declara la utilidad pública, en concreto del Parque Eólico Corme G-3 (modificación sustancial por repotenciación) o, subsidiariamente, lo desestime, declarando conforme a derecho dicha Resolución.

SUBSIDIARIAMENTE, con estimación parcial del presente recurso de casación, case y anule parcialmente la sentencia impugnada, en cuanto al pronunciamiento contenido en el fundamento jurídico segundo, acordando ser contraria a derecho la nulidad acordada de la Resolución de la Dirección General de Energía y Minas, de 15 de mayo de 2020, por la que se declara la utilidad pública, en concreto del Parque Eólico Corme G-3 (modificación sustancial por repotenciación), por no existir ningún proyecto de utilidad pública que respalde la expropiación.»

Por la representación procesal de la Xunta de Galicia se presentó escrito de interposición, con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: «se tenga por presentado este escrito de interposición del recurso de casación, y se admita este recurso, y se continúe con la tramitación de tal recurso, hasta que recaiga Sentencia donde se estimen las posiciones y pronunciamientos instados por esta representación procesal, con anulación y casación de la Sentencia recurrida y desestimación del recurso contencioso - administrativo en su día interpuesto.»

QUINTO.- Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición al recurrido, la representación procesal de don Valeriano presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso de adverso, y termina suplicando a la Sala: «Que se tenga por presentado este escrito de oposición en el RECURSO DE CASACIÓN 97/2024, y en base a los motivos expuestos, se dicte Sentencia donde se desestimen las posiciones y pronunciamientos instados por las representaciones procesales de la XUNTA DE GALICIA y EDP RENOVABLES ESPAÑA SLU, frente a la *sentencia núm. 280/2023, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia el día 18 de septiembre de 2023, en el procedimiento ordinario*

7646/2021 , con la consiguiente confirmación de la Sentencia recurrida y de la anulación de la Resolución de 15 de mayo de 2020, de la Dirección General de Energía y Minas, por la que se declaró la utilidad pública, en concreto, del parque eólico Corme modificación sustancial (repotenciación parque eólico Corme), emplazado en el ayuntamiento de Ponteceso (A Coruña) y promovido por EDP Renovables España, S.L.U. (IN661A 2018/1-1).»

Por la representación procesal de la Xunta de Galicia, se presentó escrito en el que manifestaba no formular oposición al recurso de casación interpuesto por la parte recurrente EDP RENOVABLES ESPAÑA SLU. y transcurrido el plazo sin que por la parte EDP RENOVABLES ESPAÑA SLU se hubiera hecho manifestación alguna respecto al recurso de casación interpuesto por la otra parte recurrente, se pasaron las actuaciones al Excmo. Sr. Magistrado para acordar sobre la celebración de vista.

SEXTO.- La Sala no consideró necesaria la celebración de vista pública, señalándose por providencia de 15 de julio de 2026 para votación y fallo la audiencia del día 27 de octubre de 2026, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El presente recurso de casación, como ya se dijo, se interpone por la Junta de Galicia y por la mercantil "EDP, Renovables España, S.L.U.", contra la *sentencia 280/2023, de 18 de septiembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el PO 7646/2021* , que había sido promovido por el Sr. Valeriano, comparecido aquí como recurrido, contra la resolución de 15 de mayo de 2020, dictada por la Dirección General de Energía y Minas, de la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Junta de Galicia, por la que se declaraba la utilidad pública y subsiguiente necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por el proyecto de modificación sustancial por repotenciación del Parque Eólico Corme, ubicado en el Municipio de Ponteceso (A Coruña), promovido por la mencionada mercantil.

La sentencia de instancia estima el recurso y declara la nulidad del acuerdo administrativo impugnado y contra dicha resolución judicial interponen sendos recursos de casación la Administración autonómica y la mercantil promotora de las instalaciones, ambos admitidos a trámite.

El auto de admisión identifica como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia determinar si resulta aplicable en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el mecanismo de la denominada prejudicialidad homogénea, regulado en el *artículo 43 de la LEC* , cuando la resolución del objeto del litigio exige decidir sobre una cuestión que constituye, a su vez, el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal. A tal efecto, se consideran objeto de interpretación, sin perjuicio de cualesquiera otros que pudieran resultar aplicables, los *artículos 4 y la disposición final primera de la LJCA* , así como el *artículo 43 de la LEC* .

Ambas partes recurrentes solicitan, de conformidad con la interpretación que sostienen de la cuestión de interés casacional, que se estimen sus respectivos recursos, se case y anule la sentencia impugnada y se dicte otra en su sustitución que

declare, bien la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución administrativa controvertida, bien, entrando en el fondo del asunto, su desestimación, con la consiguiente confirmación de aquella resolución. Subsidiariamente, la mercantil recurrente interesa la estimación parcial de su recurso, limitada a que se declare improcedente la nulidad de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación por inexistencia de las autorizaciones previas y de construcción.

Por su parte, quien fue parte recurrente en el proceso de instancia, personado en esta sede casacional como parte recurrida, se opone a ambos recursos y solicita su desestimación, con la consiguiente confirmación de la sentencia impugnada.

La sentencia recurrida fundamenta la anulación de la resolución administrativa, en esencia y en lo que ahora interesa, en la pérdida de eficacia de las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes afectados, al haber sido anuladas, mediante dos sentencias anteriores dictadas por la misma Sala territorial, las autorizaciones administrativas previa y de construcción del proyecto de la instalación energética que servía de fundamento a aquellas declaraciones. Añade, asimismo, que durante la tramitación del procedimiento para su adopción se había vulnerado el trámite de información pública y en la innecesariedad de la ocupación de los bienes contenidos en la relación de la resolución impugnada.

Los recursos de casación interpuestos por la mercantil promotora y por la Administración autonómica, cuyos planteamientos son sustancialmente coincidentes, denuncian la concurrencia de infracciones de carácter procesal y sustantivo en la anulación de las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación. En particular, sostienen que la falta de suspensión del procedimiento hasta que recayera sentencia firme sobre la legalidad de las autorizaciones administrativa previa y de construcción del proyecto energético les ocasionó perjuicios irreparables, habida cuenta de que la nulidad declarada en la sentencia de instancia se fundamentaba precisamente en la anulación de aquellas autorizaciones, que se encontraba todavía pendiente de resolución en sede casacional. Asimismo, cuestionan la apreciación de las irregularidades relativas al trámite de información pública durante la tramitación del proyecto, alegando que dicho trámite se ajustó a la legalidad y que, en cualquier caso, las deficiencias denunciadas no ocasionaron indefensión a los interesados. Finalmente, invocan la falta de legitimación activa de quien interpuso el recurso contencioso-administrativo en la instancia.

SEGUNDO. Los presupuestos de la sentencia recurrida.

Para abordar adecuadamente las cuestiones que se suscitan en el presente recurso de casación resulta conveniente exponer, siquiera sea sucintamente, los antecedentes de la actuación administrativa impugnada, así como las circunstancias procesales que concurrieron durante la tramitación del proceso en la instancia y que resultan determinantes para comprender el debate casacional, en el bien entendido que ha de serlo en función de lo que constituye objeto de la cuestión casacional.

Como ya se ha anticipado, el fundamento esencial de la sentencia recurrida, en lo que aquí interesa, es que las declaraciones de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes afectados por la resolución administrativa impugnada presuponían la existencia de un proyecto energético válidamente autorizado, cuya ejecución constituía precisamente la justificación de aquellas declaraciones. Sin embargo, dicho proyecto había sido objeto de impugnación ante la *misma Sala*

territorial, que había dictado dos sentencias anulando, respectivamente, la autorización administrativa previa y de construcción del proyecto; en concreto, en los recursos ordinarios 7419/2020 y *7196/2020* , en los que se cuestionaban, respectivamente, dichas autorizaciones, los cuales concluyeron con las *sentencias 17/2022, de 21 de enero* (*ECLI:ES:TSJGAL:2022:186*) y 18/2022, de la misma fecha (*ECLI:ES:TSJGAL:2022:551*), dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia, que acordaron la anulación de las correspondientes autorizaciones administrativas. A partir de esta circunstancia, la Sala de instancia entendió que la anulación judicial de ambas autorizaciones privaba de fundamento a las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación acordadas para la ejecución del proyecto.

Ahora bien, lo relevante para el debate de autos es que esas dos *sentencias territoriales habían sido objeto de sendos recursos de casación, registrados con los números 3303/2022* y *4795/2022* , que se encontraban pendientes de resolución cuando se dictó la sentencia ahora impugnada. Esta circunstancia había sido expresamente invocada por las partes codemandadas, que cuestionaban que pudiera resolverse el presente litigio sobre la base de unos pronunciamientos judiciales cuya revisión en casación se encontraba todavía pendiente. No obstante, la Sala de instancia consideró que tal circunstancia no impedía dictar sentencia ni alteraba la conclusión alcanzada sobre la falta de fundamento de las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación. A este respecto, la resolución recurrida se expresó en los siguientes términos:

"En el presente litigio no existe ni AAP ni AAC porque fueron anuladas judicialmente mediante las SSTSJG nº 17 y 18/2022 , por lo que la DUP que en su día fue acordada para la ejecución de los proyectos carece de causa, y por lo tanto debe ser anulada, porque no hay ningún proyecto de utilidad pública que respalde la expropiación pretendida de la que la DUP es instrumental.

"En cuanto a los argumentos de las codemandadas de que las sentencias no son aún firmes por estar pendientes de casación, esta circunstancia por sí sola no enerva la declaración de inexistencia de las resoluciones por anulación; en cuanto a la alegación de que AAC, AAP y DUP son procedimientos autónomos, esa evidencia por sí sola no excluye que la DUP sea instrumental a los anteriores, que funcionan como presupuesto de la declaración de utilidad pública y legitimadores, una vez justificados sobre los terrenos concretos de la necesidad de expropiación. El razonamiento de las codemandadas llevaría a vaciar de contenido la garantía constitucional del derecho de propiedad previsto en el art. 33.3 de CE [...]".

Sin embargo, ambos recursos de casación fueron resueltos con posterioridad a la sentencia ahora recurrida, mediante las *sentencias de esta Sala Tercera 1768/2023, de 21 de diciembre* (ECLI:ES:TS:2023:5708), y 119/2024, de 25 de enero (*ECLI:ES:TS:2024:412*). En ambas resoluciones se estimaron los respectivos recursos de casación, se casaron y anularon las sentencias dictadas por la Sala territorial y, en sustitución de éstas, se desestimaron los recursos contencioso-administrativos originariamente interpuestos, confirmándose así la conformidad a Derecho de las autorizaciones administrativas previa y de construcción del proyecto energético. Se trata, por tanto, de los mismos pronunciamientos de anulación que habían servido de presupuesto determinante a la decisión adoptada en la sentencia que ahora se somete a revisión casacional.

A partir de estos antecedentes la tesis de las partes recurrentes es que, al encontrarse pendientes de resolución sendos recursos de casación contra las

sentencias que habían anulado las autorizaciones administrativas del proyecto energético, la Sala de instancia debió acordar, conforme se le había solicitado por las partes recurridas, la suspensión del presente procedimiento hasta que recayeran los correspondientes pronunciamientos de esta Sala Tercera. Se trataba, en definitiva, de evitar que la resolución de este litigio descansara sobre unos pronunciamientos judiciales todavía sometidos a revisión casacional y cuya eventual anulación podía incidir directamente en el presupuesto jurídico determinante de la decisión que habría de adoptarse.

En estos términos queda delimitada la controversia que debemos resolver, es decir, si, en las circunstancias descritas, resultaba procedente la suspensión del proceso contencioso-administrativo por aplicación de la prejudicialidad homogénea prevista en el *artículo 43 de la LEC* , y, en particular, si dicha figura resulta compatible con las especialidades que rigen el proceso contencioso-administrativo.

TERCERO. Las cuestiones prejudiciales.

Las cuestiones prejudiciales constituyen una institución procesal que encuentra su fundamento en la necesidad de resolver con carácter previo determinadas cuestiones jurídicas que, aun cuando no integran directamente el objeto del proceso en el que se suscitan, resultan necesarias para que el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la pretensión ejercitada.

Se trata, por tanto, de cuestiones que surgen en el curso de un proceso y cuya resolución condiciona la decisión sobre el objeto principal del litigio, pese a que, por su propia naturaleza y sustantividad, podrían constituir también el objeto de otro proceso autónomo. En definitiva, la prejudicialidad se presenta cuando la resolución de la controversia principal exige abordar previamente una cuestión jurídica distinta de aquella que constituye el objeto inmediato del proceso, pero estrechamente vinculada con ella.

Atendiendo al orden jurisdiccional al que corresponde el conocimiento de esa cuestión, cabe distinguir entre las cuestiones prejudiciales homogéneas y las heterogéneas. Las primeras son aquellas cuya resolución corresponde al mismo orden jurisdiccional que conoce del proceso principal, mientras que en las segundas el conocimiento está atribuido a un orden jurisdiccional diferente. Esta distinción resulta relevante en la medida que determina el régimen jurídico aplicable a su resolución y, particularmente, la posibilidad de que el órgano jurisdiccional que conoce del proceso principal pueda pronunciarse sobre ellas o deba deferir su conocimiento al órgano jurisdiccional competente.

El régimen general de las cuestiones prejudiciales se establece en el *artículo 4 LJCA* . Conforme a dicho precepto, *«la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados internacionales».* Ahora bien, esa atribución general de competencia se establece con un alcance estrictamente limitado al proceso en el que la cuestión se suscita, pues, como precisa el propio precepto, *«la decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del proceso en que se dicte y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente».*

Este régimen general de las cuestiones prejudiciales encuentra

correspondencia en la regulación de la LEC. En efecto, el artículo 42 de dicha ley establece, como regla general, que *"a los solos efectos prejudiciales, los tribunales civiles podrán conocer de asuntos que estén atribuidos a los tribunales de los órdenes contencioso-administrativo y social",* precisando igualmente que la resolución que se dicte *"no surtirá efecto fuera del proceso en que se produzca".* Se reproduce en nuestra normativa procesal, por tanto, el mismo criterio de atribución incidental de competencia y de eficacia limitada de la decisión prejudicial, si bien ese régimen excluye las cuestiones penales que, en todo caso, han de ser resueltas por los Tribunales de dicho Orden jurisdiccional.

No obstante, el *párrafo tercero del citado artículo 42 LEC* contempla una especialidad que no encuentra una previsión equivalente en la regulación de nuestra ley procesal. Nos referimos a la posibilidad de que, cuando así lo disponga la ley o lo soliciten las partes, el tribunal civil pueda acordar la suspensión del proceso y remitir la cuestión prejudicial al orden jurisdiccional competente para que sea resuelta por éste. En tal supuesto, la decisión que recaiga sobre la cuestión prejudicial vinculará al tribunal civil que conoce del proceso principal. Es esta una facultad que no se confiere a las partes en nuestro proceso.

Si bien nada se establece en la Ley procesal contencioso, la *LEC si establece un régimen especial en el art. 43* , al disponer que *«cuando para resolver sobre el objeto del litigio sea necesario decidir acerca de alguna cuestión que, a su vez, constituya el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal civil, si no fuere posible la acumulación de autos, el tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá mediante auto decretar la suspensión del curso de las actuaciones, en el estado en que se hallen, hasta que finalice el proceso que tenga por objeto la cuestión prejudicial».*

La previsión legal responde a una finalidad claramente identificable. Cuando la cuestión prejudicial que condiciona la resolución de un proceso está siendo ya objeto principal de otro litigio pendiente, el ordenamiento contempla la posibilidad de evitar que ambos procedimientos prosigan simultáneamente hasta alcanzar pronunciamientos eventualmente incompatibles. A tal efecto, establece una solución que, con carácter preferente, pasa por la acumulación de los procesos, siempre que esta resulte posible, o que, en su defecto, se permite suspender aquel en el que la cuestión se plantea incidentalmente hasta que recaiga resolución en el proceso que tiene por objeto principal dicha cuestión. Se trata, en definitiva, de preservar la coherencia de las decisiones jurisdiccionales y evitar el riesgo de que dos órganos judiciales se pronuncien de manera contradictoria sobre una misma realidad jurídica, sin que ello suponga atribuir a la resolución prejudicial una eficacia vinculante distinta de la que resulta de la propia regulación procesal.

Pues bien, el debate procesal que aquí se suscita consiste, precisamente, en determinar si esa solución, expresamente prevista en la legislación procesal civil, resulta también aplicable al proceso contencioso-administrativo. Y, a este respecto, conviene señalar que en la regulación de las cuestiones prejudiciales subyace un equilibrio entre dos exigencias que pueden entrar en tensión; de una parte, la seguridad jurídica y la coherencia de la actividad jurisdiccional, que reclaman evitar que una misma cuestión sea objeto de pronunciamientos contradictorios; de otra, la efectividad de la tutela judicial y la economía procesal, que aconsejan evitar la paralización de los procedimientos mediante suspensiones que no resulten estrictamente necesarias y que puedan ocasionar demoras injustificadas en la resolución de los litigios.

Sin embargo, ese equilibrio se articula de manera diferente cuando la cuestión prejudicial no constituye únicamente una cuestión incidental que podría ser objeto de un proceso futuro, sino que está siendo ya examinada como objeto principal en otro proceso jurisdiccional pendiente. En tal supuesto, la regulación más completa que contiene la LEC permite ponderar expresamente ambos intereses y contempla la suspensión como una medida susceptible de adopción a instancia de parte, previa audiencia de la contraria, siempre que no resulte posible la acumulación de los procesos. La aplicación de esta previsión queda, por tanto, sujeta a presupuestos específicos, es decir, (i) que ambos procesos se encuentren ya iniciados; (ii) que la cuestión prejudicial constituya el objeto principal de uno de ellos y resulte necesaria para resolver el otro; (iii) que los procedimientos estén atribuidos a órganos del mismo orden jurisdiccional civil, y (iv) que la suspensión sea solicitada por ambas partes o por una de ellas, con audiencia de la contraria.

Esta solución responde, en definitiva, a una finalidad funcionalmente próxima a la que inspira la institución de la litispendencia, en cuanto trata de evitar que dos procesos pendientes puedan desembocar en decisiones incompatibles sobre una misma cuestión. De ahí que la doctrina haya caracterizado la prejudicialidad no devolutiva que concurre en estos supuestos como una suerte de litispendencia impropia, expresión con la que se pretende destacar la especial conexión existente entre dos procesos en curso, en uno de los cuales la cuestión controvertida aparece como objeto principal y en el otro como antecedente necesario para la resolución del litigio.

CUARTO. La aplicación supletoria de la LEC. Los precedentes jurisprudenciales.

El debate suscitado exige partir de las previsiones legales que establecen el carácter supletorio de la legislación procesal civil. En efecto, el *artículo 4 LEC* dispone que sus normas serán de aplicación supletoria, en defecto de las previstas en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares. En términos coincidentes, la *disposición final primera de la LJCA* , siguiendo una tradición legislativa consolidada, establece expresamente que *"en lo no previsto por esta Ley, regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil".*

Ahora bien, la aplicación de estas previsiones, sin embargo, no está exenta de dificultades, particularmente cuando se trata de integrar la regulación de un proceso jurisdiccional que presenta características propias y responde a una finalidad distinta de la que inspira el proceso civil. En efecto, el proceso contencioso-administrativo tiene como objeto característico el control jurisdiccional de la actuación de las Administraciones públicas, en el que subyace, con carácter general, la satisfacción de intereses públicos cuya consideración resulta determinante en la configuración de las instituciones procesales que lo ordenan. Esta singularidad explica que el legislador haya establecido una regulación específica, adaptada a la naturaleza de las pretensiones que se ejercitan y a las particularidades de la actividad administrativa sometida a control jurisdiccional. De ahí que la aplicación supletoria de las normas civiles no pueda entenderse como una incorporación automática de las instituciones y soluciones propias de aquel proceso, sino que exige comprobar previamente si la regulación de la LJCA presenta una verdadera insuficiencia normativa y si la solución que proporciona la LEC resulta compatible con las características y principios de nuestro orden jurisdiccional. La supletoriedad no puede alterar el régimen procesal específicamente establecido por el legislador para la jurisdicción contencioso-administrativa ni introducir instituciones que resulten incompatibles con

él.

A esta consideración se añade una particularidad de las normas procesales que ha sido destacada por la doctrina. Los actos procesales existen jurídicamente y producen los efectos que les son propios en la medida en que encuentran reconocimiento y regulación en la ley. Esta característica determina que la integración de las normas procesales mediante disposiciones ajenas a su regulación específica deba realizarse con especial cautela. No toda ausencia de una previsión expresa constituye necesariamente una laguna normativa, pues el silencio del legislador puede responder tanto a una verdadera insuficiencia de regulación como a una opción normativa que, atendiendo a las particularidades del proceso, haya considerado innecesario o improcedente establecer una determinada institución.

Ahora bien, tampoco puede desconocerse que la legislación procesal civil ha constituido tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico el cuerpo normativo de referencia, precisamente por el grado de detalle y exhaustividad de su regulación. Esta circunstancia explica que tanto la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 como la vigente hayan desempeñado históricamente una función supletoria respecto de los restantes órdenes jurisdiccionales, proporcionando soluciones para aquellas cuestiones procesales que carecen de una regulación específica en sus respectivas leyes reguladoras.

En este contexto, el problema se sitúa, por tanto, en determinar cuándo nos encontramos ante una verdadera laguna normativa que permita acudir a esa función integradora de la legislación procesal civil. Y para ello no basta con constatar que la LJCA no contiene una previsión expresa sobre una determinada institución o incidencia procesal, sino que es necesario comprobar, además, que la ausencia de regulación requiere una solución normativa y que la prevista en la LEC resulta adecuada y compatible con la estructura y los principios que informan el proceso contencioso-administrativo. En este sentido, la integración encuentra también fundamento en los criterios generales de interpretación del ordenamiento jurídico y, particularmente, en el *artículo 4.1º del Código Civil* , relativo a la aplicación analógica de las leyes.

La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha venido insistiendo en este régimen, al declarar que la aplicación supletoria de la LEC no comporta una remisión general e indiscriminada a las normas del procedimiento civil, sino una técnica de integración normativa sometida a los límites que derivan de la propia naturaleza de la supletoriedad. Se requiere, de una parte, que exista una auténtica laguna en la legislación procesal contencioso-administrativa por la existencia de una deficiencia en la tramitación del proceso a la que haya de darse una solución que la norma especial no contempla y, de otra, que la norma civil cuya aplicación se pretende no resulte incompatible con la estructura, los principios y las especialidades de este orden jurisdiccional. Así lo declara la *sentencia de 28 de junio de 2005* , a la que posteriormente nos referiremos, cuando afirma que *«la supletoriedad procesal civil ha de jugar en su ámbito propio, esto es, en aquellos casos en que la Ley Jurisdiccional no regula una cuestión, pero tácitamente tampoco se oponga a ella por resultar la regla de supletoriedad incompatible con el régimen diseñado por la ley reguladora de la Jurisdicción, lo que no ocurre en el presente caso, por lo que se expondrá».*

En definitiva, la *disposición final primera de la LJCA* establece una regla de integración de la legislación procesal especial mediante la aplicación de la legislación común, pero esa remisión no supone que la LEC se incorpore en bloque a nuestro

proceso ni que sus disposiciones puedan desplazar las previsiones específicamente establecidas en la ley jurisdiccional. Su función es más limitada, la de proporcionar una respuesta normativa a aquellas cuestiones procesales que no hayan sido objeto de regulación propia, siempre que la solución prevista en la legislación civil resulte compatible con las características y exigencias del proceso contencioso-administrativo.

Sentadas estas premisas, debemos trasladar los criterios expuestos al supuesto que ahora se enjuicia y determinar si la ausencia de una previsión específica en la LJCA sobre la suspensión del proceso por prejudicialidad homogénea, cuando la cuestión constituye ya el objeto principal de otro procedimiento pendiente, puede integrarse mediante la aplicación del *artículo 43 LEC* , cuya finalidad, como ya se dijo, es preservar la coherencia de las decisiones judiciales cuando existe una conexión particularmente intensa entre dos procedimientos pendientes. Y el supuesto que ahora examinamos constituye un ejemplo especialmente significativo de las consecuencias que pueden derivarse de la ausencia de ese mecanismo.

En efecto, la sentencia de instancia fundamentó su decisión, en lo que ahora interesa, en que la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectados traían causa de la ejecución de un determinado proyecto energético, cuyas autorizaciones administrativas habían sido previamente declaradas nulas en otras sentencias dictadas por la misma Sala territorial. Partiendo de esa consideración, y de la falta de validez de las autorizaciones que constituían el presupuesto jurídico del proyecto, la Sala concluyó también en la nulidad de las declaraciones de utilidad pública y necesidad de ocupación.

Sin embargo, cuando se dictó la sentencia ahora recurrida, las resoluciones anteriores en las que se había declarado la nulidad de las autorizaciones administrativas no habían adquirido firmeza, pues se encontraban pendientes de los correspondientes recursos de casación ante este Tribunal Supremo. Y fue precisamente con posterioridad a la sentencia que ahora se revisa cuando se resolvieron aquellos recursos, que fueron estimados, casando y anulando las dos sentencias de instancia y declarando, finalmente, que tanto la autorización administrativa previa como la de construcción del proyecto energético eran conformes a Derecho.

Se ha producido así una alteración sustancial del presupuesto jurídico sobre el que descansaba, al menos parcialmente, el pronunciamiento anulatorio de la sentencia recurrida. La consecuencia de ello es que, en el momento presente, nos encontramos ante un proyecto energético cuyas autorizaciones administrativas han sido declaradas conformes a Derecho por este Tribunal Supremo y que, sin embargo, no puede llevarse a efecto porque los instrumentos jurídicos necesarios para su ejecución, particularmente los relativos a la ocupación de los bienes afectados, han sido anulados sobre la base de una consideración jurídica que posteriormente ha quedado desautorizada en casación. No parece que una situación de esta naturaleza pueda encontrar justificación en la mera ausencia de una previsión procesal específica que permita evitar sus consecuencias.

La situación descrita permite apreciar con particular claridad la existencia de una insuficiencia en la regulación procesal contencioso-administrativa. En efecto, la LJCA no contempla una solución para este concreto supuesto, que constituye una situación distinta de la prejudicialidad ordinaria regulada en el *artículo 4 LJCA* , pues no se plantea únicamente la posibilidad de que el órgano jurisdiccional resuelva incidentalmente una cuestión ajena al objeto principal del litigio, sino que existe otro procedimiento en curso en el que esa misma cuestión está siendo examinada

directamente y cuya resolución puede condicionar de manera decisiva el pronunciamiento que deba recaer en el primero.

En estas circunstancias, la ausencia de una previsión expresa no puede interpretarse como una prohibición de acudir a la suspensión ni como una opción legislativa que imponga necesariamente la continuación del proceso, con independencia de las consecuencias que puedan derivarse de la existencia de otro procedimiento pendiente. En otras palabras, estamos ante una cuestión procesal que requiere una respuesta normativa y respecto de la cual la legislación procesal civil ofrece una solución específica, cuya aplicación no se opone a ninguna de las previsiones de la LJCA.

Por otra parte, la solución que ofrece el *artículo 43 LEC* no resulta incompatible con las particularidades del proceso contencioso-administrativo. Antes bien, responde a una finalidad que también es propia de este orden jurisdiccional, como es evitar la adopción de decisiones contradictorias cuando dos procedimientos pendientes presentan una relación de dependencia respecto de una misma cuestión jurídica. La suspensión no supone atribuir al órgano jurisdiccional que conoce del proceso principal una competencia distinta de la que le corresponde, ni altera el régimen de eficacia limitada de las cuestiones prejudiciales establecido en el *artículo 4 LJCA* . Se limita a ordenar temporalmente la tramitación de los procedimientos para permitir que la cuestión que constituye el objeto principal de uno de ellos sea resuelta antes de que el otro alcance una decisión definitiva condicionada por aquella.

Nos encontramos, por tanto, ante un supuesto en el que concurren los presupuestos que justifican la aplicación supletoria de la legislación procesal civil, esto es, (i) existe una situación procesal que carece de regulación específica en la LJCA, (ii) la LEC contempla expresamente una solución para esa situación y (iii) dicha solución resulta compatible con la naturaleza y los principios del proceso contencioso-administrativo. Procede, en consecuencia, integrar esa ausencia de regulación mediante la aplicación del *artículo 43 LEC* .

Conviene recordar, a este respecto, que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la supletoriedad de la LEC únicamente entra en juego cuando se constata la existencia de una laguna o vacío en la legislación procesal contencioso-administrativa, esto es, cuando la LJCA no ofrece regulación para una determinada cuestión procesal que sí encuentra respuesta en la legislación procesal civil. Asimismo, ha precisado que dicha aplicación no puede efectuarse de manera automática, sino que exige comprobar su compatibilidad con los principios que informan este orden jurisdiccional y con las especialidades propias del proceso contencioso-administrativo. Así se declara, entre otros pronunciamientos, en el *ATS de 8 de febrero de 2019, recurso de queja núm. 2/2019* (ECLI:ES:TS:2019:1430A).

Sentado lo anterior, debemos examinar los dos pronunciamientos de este Tribunal Supremo a los que se refieren las partes y que también se mencionan en el auto de admisión, relativos a la aplicación supletoria al proceso contencioso-administrativo de la regla que, en materia de prejudicialidad, establece el *artículo 43 LEC* . Se trata de la *sentencia de 28 de junio de 2005, dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 6/2004* (ECLI:ES:TS:2005:4268), y de la *sentencia de 24 de septiembre de 2014, dictada en el recurso núm. 4164/2012* (ECLI:ES:TS:2014:3947).

La primera de las mencionadas sentencias aborda la cuestión de si, en el

supuesto de impugnación de una liquidación referida a un tributo municipal, cuya ordenanza reguladora se encontraba pendiente de un recurso de casación, procedía suspender el proceso hasta que este fuera resuelto por el Tribunal Supremo. La sentencia, al fijar doctrina sobre la cuestión planteada, declaró improcedente la suspensión solicitada y negó la aplicación supletoria al proceso contencioso-administrativo del *artículo 43 LEC* en las circunstancias concurrentes en aquel supuesto.

La segunda de las sentencias citadas, aunque no aborda directamente y en los mismos términos el debate que ahora nos ocupa, sí se refiere, siquiera sea de manera implícita, a la posibilidad de aplicar supletoriamente dicho precepto y admite la utilización de la regla establecida en el *artículo 43 LEC* en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pues bien, resulta particularmente significativo que la *sentencia de 24 de septiembre de 2014* , posterior en el tiempo, tome expresamente en consideración la doctrina establecida en la sentencia de 2005 y atribuya a esta un carácter excepcional. En concreto, se refiere a ella *"considerando una excepción la inaplicabilidad que predica la sentencia de 28 de junio de 2005 ",* frente a lo que califica como regla general, al señalar que *"es una práctica habitual en la jurisdicción contencioso-administrativa la aplicación de la prejudicialidad homogénea del artículo 43 de la LEC ".*

Esta consideración permite descartar que la sentencia de 2005 estableciera una prohibición general de aplicar supletoriamente el *artículo 43 LEC* en nuestro orden jurisdiccional. Es decir, la sentencia de 2014 interpreta aquel pronunciamiento como una excepción a una práctica jurisprudencial que admite, con carácter general, la aplicación de la prejudicialidad homogénea regulada en el citado precepto. De ello cabe concluir que la jurisprudencia de esta Sala no excluye la aplicación supletoria del *artículo 43 LEC* al proceso contencioso-administrativo, sino que exige examinar las circunstancias concretas de cada supuesto para determinar si concurren los presupuestos que justifican esa aplicación.

Pero no basta con constatar esa interpretación jurisprudencial. Conviene detenerse también en las razones que determinaron que la sentencia de 2005 alcanzara una conclusión distinta, pues el examen de sus fundamentos permite apreciar las diferencias sustanciales existentes entre aquel supuesto y el que ahora debemos resolver.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el debate suscitado en aquella ocasión se desenvolvía en el ámbito tributario y tenía por objeto la impugnación de una liquidación correspondiente a un tributo municipal, cuya ordenanza reguladora estaba pendiente de enjuiciamiento en otro proceso. Esta particularidad permitía relativizar, en las circunstancias de aquel caso, las consecuencias que podían derivarse de la existencia de pronunciamientos contradictorios, al existir mecanismos legales específicos para paliar sus efectos en ese ámbito de la actividad administrativa. Así lo puso de manifiesto la propia sentencia cuando señaló que existían *"otros remedios para paliar las consecuencias que puedan derivarse de la aplicación estricta del artículo 73"* LJCA . La existencia de esos mecanismos específicos de la materia allí cuestionada, constituye una circunstancia relevante, pues permite comprender que la necesidad de suspender un proceso por prejudicialidad no puede valorarse al margen de las consecuencias que el ordenamiento atribuye a los distintos pronunciamientos judiciales y de los instrumentos que establece para ordenar sus efectos. Se trata, por

tanto, de una particularidad vinculada al régimen de impugnación de las disposiciones generales y a sus consecuencias en el ámbito tributario, que no puede trasladarse sin más a otros sectores del Derecho administrativo y que, desde luego, no concurre en el supuesto que ahora examinamos.

En segundo lugar, la sentencia de 2005 toma en consideración la peculiaridad que presenta la cuestión prejudicial homogénea cuando se refiere a la validez de una disposición reglamentaria, atendiendo al particular régimen de impugnación directa e indirecta establecido en nuestra ley jurisdiccional. En efecto, el régimen de impugnación de los reglamentos contempla distintas vías para someter a control jurisdiccional su legalidad y establece mecanismos específicos para ordenar los efectos de las correspondientes declaraciones de nulidad. A este respecto, la sentencia de referencia razona que *«en el caso de la actividad normativa de la Administración Pública, la Ley Jurisdiccional establece diferentes mecanismos impugnatorios, como son el recurso directo y el recurso indirecto. La impugnación directa está regulada en el art. 25 de la Ley Jurisdiccional y las sentencias que anulen un precepto de un Reglamento, según dispone el art. 73, no afectarán por sí mismas a la eficacia de los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales. Por su parte, la impugnación de los actos que se dicten en aplicación de disposiciones de carácter general fundada en que estos no son conformes a Derecho (la llamada impugnación indirecta) viene contemplada en el art. 26, y su funcionamiento en el artículo siguiente, que establece que cuando se produzca esta impugnación el Juez o Tribunal de lo Contencioso-Administrativo desarrollará todo el proceso como si de la impugnación de cualquier acto administrativo se tratara y dictará sentencia. Si entiende que el acto administrativo es legal, porque así lo es la disposición de la que trae causa, se termina el proceso con una sentencia desestimatoria de la pretensión y con ello todo el proceso. En cambio, si el juez entiende que el acto es ilegal por serlo el Reglamento que este aplica, si, a su vez, es competente para conocer también del Reglamento, la sentencia deberá declarar la ilegalidad del acto y del Reglamento, y si no lo fuera, dictada la sentencia sobre el acto, debe plantear la cuestión de ilegalidad, que se encuentra regulada en los arts. 27 y 123 a 126, quedando terminado el proceso relativo al acto, sin perjuicio de lo que se resuelva respecto al Reglamento, cuya sentencia no afectará a la situación concreta derivada de la sentencia dictada por el Juez o Tribunal que planteó la cuestión de ilegalidad».*

En conclusión, la sentencia de 2005 fundamenta su conclusión en la existencia de un régimen procesal específico para el control de las disposiciones generales, que contempla distintas vías de impugnación y establece expresamente los efectos de las correspondientes resoluciones judiciales. La regulación de los *artículos 25* a *27* y *73 LJCA* proporciona, en ese contexto, mecanismos propios para ordenar las consecuencias de la eventual anulación de la disposición reglamentaria y para preservar determinadas situaciones jurídicas consolidadas. Es precisamente esa singularidad normativa la que permite comprender la solución adoptada en aquella sentencia y explica que su doctrina no pueda trasladarse automáticamente a cualquier supuesto de prejudicialidad homogénea.

De tales razonamientos hemos de concluir, dando respuesta a la cuestión casacional suscitada, que es aplicable en el ámbito del proceso contencioso administrativo, la regulación que se establece en el *art. 43 de la LEC* para las cuestiones prejudiciales civiles, siempre que concurran los presupuestos fácticos de dicho precepto y respetando la naturaleza de este proceso.

QUINTO. Examen de los motivos y pretensiones del proceso.

Corresponde finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el *art. 93 de la LJCA* , dar respuesta a las pretensiones formuladas por las partes y a los motivos en que sustentan sus respectivos recursos.

No es fácil este pronunciamiento que ahora nos corresponde. En efecto, debemos señalar que la decisión adoptada por el Tribunal de instancia de anular la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación, no estaba solo fundada en la nulidad de la autorización previa y de construcción del proyecto energético, lo cual tendría respuesta en los fundamentos anteriores, porque, conforme a la respuesta dada a la cuestión casacional, ese argumento es improcedente y procedería rechazar el motivo de la decisión de instancia.

Pero ya en el fundamento decimosegundo de la sentencia de instancia se deja constancia que se acogen tres motivos en los que se funda la decisión de la Sala territorial, que son los que se desarrollan en los fundamentos 2º, 3º y 8º; es decir y respectivamente, el ya mencionado sobre la cuestión prejudicial, pero también por la ausencia de necesidad de ocupación de los terrenos que ya estaban a disposición de la promotora del proyecto (fundamento tercero) y por vulneración del trámite de información en la tramitación de la declaración de utilidad pública (fundamento octavo).

Es cierto, como se propone por las partes recurrentes, que este Tribunal se sitúa, una vez declarada la procedente del recurso de casación, como Tribunal de instancia que debe decir sobre las pretensiones accionadas en el proceso. Basta con la mera reseña de los motivos que sirven de motivación a la decisión de la instancia para constatar claramente que los dos motivos últimos reseñados nada tienen en común con la cuestión casacional suscitada en el auto de admisión.

Ahora bien, es necesario advertir que el recurso de casación, por su propia naturaleza de recurso extraordinario, cuya finalidad principal es la fijación de la jurisprudencia, sin perjuicio de examinar las pretensiones, no se configura como un recurso ordinario como es el de apelación, que permite un conocimiento completo del debate suscitado en la instancia. De conformidad con lo establecido en el *art. 93.1º de la LJCA* es la respuesta a la cuestión casacional la que delimita el contenido de esta sentencia y si bien es cierto, como se recuerda en el escrito de interposición, que el objeto del recurso se delimita con los preceptos que expresamente se fijan en el auto de admisión y nada impide que puedan examinarse las pretensiones conforme a *"las restantes normas que fueran aplicables"* que este Tribunal considere procedentes a este momento de dictar sentencia, no puede aceptarse que en ello exista una habilitación general para examinar en casación cualquier cuestión que se suscite por el recurrente, al margen del ámbito establecido en el auto de admisión.

Sobre esa facultad de suscitar en casación una reproducción del debate en un a modo de que la admisión del recurso habilita dicha amplitud del objeto del recurso, existe una polémica que ha sido examinada reiteradamente por este Tribunal, entre otros, en los autos de 12 de junio de 2018 (recurso 6187/2017; *ECLI:ES:TS:2018:6980* AA) y de 2 de julio de ese mismo año (recurso 5580/2017; *ECLI:ES:TS:2018:7660* AA) y en la *sentencia 175/2020, de 12 de febrero* , dictada en el recurso 5724/2018 (*ECLI:ES:TS:2020:486*), habiéndose establecido la doctrina por el Pleno no jurisdiccional de 3 de noviembre de 2021, que se sigue en la más reciente *sentencia 318/2023, de 9 de marzo* , dictada en el recurso 319 (

ECLI:ES:TS:2023:705).

Conforme a lo declarado en las mencionadas resoluciones de este Tribunal, sin perjuicio de otras, cabe concluir que entre las posturas maximalistas de que declarado haber lugar al recurso y dar respuestas a la cuestión casacional delimitada en el auto de admisión, la sentencia de casación debe examinar nuevamente todo el debate suscitado en la instancia que se haya reproducido en los escritos de preparación e interposición del recurso; o la minimalista de considerar que la sentencia de casación solo puede dar respuesta a las pretensiones vinculadas a la cuestión casacional, se ha optado por una posición intermedia que se expresa con claridad en el acuerdo del Pleno mencionado, conforme al cual *«La sentencia de casación debe limitar su examen a las infracciones jurídicas planteadas en el escrito de interposición sobre las que previamente se ha apreciado el interés casacional en el auto de admisión, pero puede extenderse a otras infracciones jurídicas asimismo planteadas en el escrito de interposición (y antes anunciadas en el de preparación) siempre y cuando guarden relación de conexidad lógico-jurídica con las identificadas en el auto de admisión como dotadas de interés casacional...»*

Teniendo en cuenta ese ámbito del recurso de casación, debemos dejar constancia que en el caso de autos y habida cuenta de la delimitación que de la cuestión casacional se hizo en el auto de admisión, el contenido de esta sentencia puede referirse al concreto fundamento de motivar la nulidad declarada en base a la nulidad de las autorizaciones previas y de construcción del proyecto, conectado con la cuestión prejudicial ya examinada. Pero extender nuestro pronunciamiento a los restantes fundamentos de la decisión del Tribunal de instancia sería contrario al mismo contenido de esta sentencia, porque esos otros motivos no guardan esa conexión que requiere la jurisprudencia expuesta con la cuestión casacional delimitada en el auto de admisión. Y en ese sentido, ninguna vinculación existe entre el debate sobre las cuestiones prejudiciales con la inadmisibilidad del recurso, la deficiente tramitación del procedimiento en el trámite de información pública o la misma improcedencia de la declaración de necesidad de los bienes determinados en la resolución impugnada.

Sin perjuicio de la conclusión anterior, de por si suficiente para rechazar el pronunciamiento que se solicita por las partes recurrentes en casación, debe señalarse que, conforme resulta de los mismos fundamentos de la sentencia se llega a la conclusión de que los preceptos en que se fundan esos otros motivos que justifican la decisión de la instancia, están referidos a la propia normativa autonómica, en especial, a los *arts. 44* y *disposición adicional primera de la Ley 8/2009, de 22 de diciembre* , por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, y si bien en algunos de esos razonamientos cabría vincular dicha regulación a la legislación estatal (expropiación y regulación del sector eléctrico), la misma polémica suscitada y los razonamientos de la sentencia se centran en las peculiaridades autonómica para las que este Tribunal carece de competencia.

Y en ese mismo sentido, no puede acogerse la petición subsidiaria que se hace en la interposición del recurso de la mercantil promotora del proyecto de que declaremos la nulidad del fundamento para la estimación del recurso en la instancia referido a la inexistencia del proyecto, de donde se concluiría en la ilegalidad de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, porque ese es un motivo o argumento de la pretensión, pero no la pretensión misma, que no puede llevarse a la parte dispositiva y, en consecuencia, no podemos nosotros incluirlo ahora en este recurso de casación, sin perjuicio de la respuesta que se ha dado a la cuestión

casacional.

Lo ahora concluido comporta que debemos dar respuesta a la cuestión casacional suscitada en el auto de admisión, conforme a lo que antes se ha concluido, pero no ha lugar al presente recurso de casación.

SEXTO. Costas procesales.

Por lo que se refiere a las costas procesales ocasionadas en este recurso de casación, de conformidad con lo establecido en el art. 93.4º, procede declarar que cada parte debe abonar las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La respuesta a la cuestión casacional es la reseñada en el fundamento cuarto.

Segundo. No ha lugar al presente recurso de casación número 97/2024 interpuesto por la Junta de Galicia y por la mercantil "EDP, Renovables España, S.L.", contra la *sentencia 280/2023, de 18 de septiembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el PO 7646/2021* .

Tercero. Se declaran de oficio las costas procesales.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso,e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.