



Roj: **STS 2589/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:2589**

Id Cendoj: **28079130032014100172**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **28/05/2014**

Nº de Recurso: **2310/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 1438/2011,**
STS 2589/2014

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Mayo de dos mil catorce.

VISTO por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación número 2310/11, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que ostenta de la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, contra la sentencia de 24 de febrero de 2011 dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 508/09 , sobre formularios para la remisión de información de los sujetos del sistema de gas natural. Se han personado como recurridos el Procurador D. Manuel Lanchares Perlado en representación de NATURGAS ENERGÍA COMERCIALIZADORA SAU, y GAS NATURAL COMERCIALIZADORA SA; y el Procurador D. Argimiro Vazquez Guillen en representación de IBERDROLA SA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento contencioso-administrativo número 508/2009, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó Sentencia de 24 de febrero de 2011 cuya parte dispositiva dice textualmente:

<<ESTIMAMOS EL RECURSO INTERPUESTO POR el Procurador Don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de IBERDROLA SA, contra la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, de fecha 15/12/2008, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 21/01/2009 y en la que establece los formularios para la remisión de información de los sujetos del sistema de gas natural, así como contra la de 5/10/10 de la Subdirectora General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que desestima el recurso de alzada interpuesto frente a la anterior, resoluciones que declaramos nulas de pleno Derecho porque no son ajustadas a Derecho, en cuanto la primera debió adoptar la forma de una disposición de carácter general, dictarse tras el procedimiento legalmente establecido para tales disposiciones y por autoridad competente. Cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia en la tramitación de este recurso.>>

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, la representación procesal de la Administración del Estado, preparó recurso de casación el 14 de junio de 2011, con base en los siguientes motivos de casación:

Primero.- al amparo del art. 88.1.c) LJCA por infracción de las normas reguladoras de la sentencia y de las que rigen los actos y garantías procesales representadas por los arts.9.3 y 24 CE .

Segundo.- al amparo del art. 88.1.d) LJCA por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que resultaban aplicables para resolver la cuestión debatida, en particular el art.69.b) LJCA ,



en relación con el art. 45.2.d) de la misma y con la doctrina jurisprudencial establecida por la Sala en sus sentencias de fecha 23-12-04 , 5-11-08 , 3-3-10 , etc.

Tercero.- Al amparo del art. 88.1.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que resultaban aplicables para resolver la cuestión debatida, en particular el art. 69.e) de la Ley Jurisdiccional .

Cuarto.- Al amparo del art. 88.1.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver la cuestión debatida, en particular los arts. 23 y 24 de la Ley 50/97 del Gobierno , el art.22.3 LO del Consejo de Estado y el art. 62.2 de la LPAC 30/92 en relación con la jurisprudencia de la Sala que ha establecido las notas identificadoras de las disposiciones de carácter general y los actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas (sentencia de 24 febrero y 26 de abril de 2006 - que la sentencia recurrida cita- 7 de junio de 2001 , 26 de abril de 2006 , etc.).

Quinto.- Al amparo del art. 88.1.d) LJCA por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que resultaban aplicables para resolver la cuestión debatida, en particular el art. 62.3 de la Ley 34/98 en relación con el art.5 del RD 772/99, de 7 de mayo .

Sexto.- Al amparo del art. 88.1.d) LJCA , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que resultaban aplicables para resolver la cuestión debatida, en particular los arts. 10.2.f) y 11.2.c) del RD 949/01 en relación con el art. 2 de la Orden ITC/3283/2005 de 11 de octubre.

Suplicando se dicte sentencia por la que, estimándolo, case y anule la sentencia recurrida y dicte en su lugar otra más conforme a Derecho, por la que se declare la plena conformidad a derecho la Resolución de la Dirección General de Minas y Política Energética del Ministerio de Industria de fecha 15.12.08 y de la posterior de 5.10.10 de la Subdirección General de Recursos Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que la misma dejó sin efecto, con lo demás que sea procedente.

TERCERO.- La representación procesal de Iberdrola SA presentó escrito de oposición al recurso de casación en 30 de noviembre de 2011, en el que suplica se declare contraria a Derecho y se anule la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 15 de diciembre de 2008.

CUARTO.- Se señaló para votación y fallo el día 13 de mayo de 2014 en que ha tenido lugar, con observancia de las disposiciones legales.

Siendo Ponente la Excm.a. Sra. D^a. Maria Isabel Perello Domenech, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha 24 de febrero de 2011 , estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por "Iberdrola S.A." contra la resolución de la Subdirección General de recursos reclamaciones y relaciones con la Administración de Justicia que desestima el recurso de alzada deducido frente a la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 15 de diciembre de 2008, que establece los formularios para la remisión de información de los sujetos del sistema de gas natural, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 21 de enero de 2009.

Las consideraciones por las que la Sala de instancia acoge las pretensiones deducidas en el recurso son las siguientes:

<< [...] El núcleo central de la argumentación contenida en la demanda viene configurado por la consideración de que la naturaleza jurídica de la resolución impugnada, a la vista de las obligaciones que en ella se establecen y de sus destinatarios es la de una disposición de carácter general, por lo que debió seguirse el procedimiento legalmente previsto para este tipo de disposiciones.

Para determinar si estamos ante un acto administrativo o una norma de naturaleza general debemos atender, en primer lugar, al contenido material de la actuación administrativa, de tal forma, que podemos afirmar que nos hallamos ante una norma cuando de él se desprende una ordenación o regulación abstracta destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad indeterminada de casos concretos y, por el contrario, nos hallaremos ante un acto cuando el acto encierra una decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios delimitados total o potencialmente y con unos efectos claramente determinados. El examen de la doctrina jurisprudencial evidencia que notas definidoras de la norma o disposición de carácter general son: pluralidad indefinida de cumplimientos, innovación del ordenamiento y perdurabilidad en el tiempo.



Desde una perspectiva teleológica para calificar como disposición general una actuación administrativa, hemos de comprobar que tenga una finalidad normativa y que se integra en el ordenamiento jurídico, mientras que los actos administrativos, por el contrario, ya tengan por destinatario una persona determinada o una pluralidad indeterminada de personas (acto plúrimo), persiguen siempre una finalidad particularizada y no pasa a formar parte del ordenamiento jurídico.

En las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1999 y 26 de abril de 2006, entre otras, se sostiene: "... Aunque no siempre haya sido fácil la distinción entre normas reglamentarias promulgadas con destino a una pluralidad limitada de sujetos pasivos y actos administrativos singulares con efectos frente a un número indeterminado de sujetos, es pacífica la conclusión de que son claramente diferenciables, tanto por la finalidad de los primeros (están destinados a regular de modo permanente determinadas situaciones o el efecto de ciertos actos, obedeciendo al principio de "no consunción", mientras que los actos administrativos propiamente dichos se agotan en virtud de su aplicación), como por la circunstancia de que las normas reglamentarias dan lugar a la existencia de derechos y deberes, ya sea de carácter general, ya en relación con una situación concreta ..." (...)

Siguiendo con el análisis jurisprudencial encontramos la sentencia de la Sección 6ª, de fecha 7 junio 2001, dictada en el recurso de casación núm. 2709/1997 que, en lo que nos interesa, es del siguiente tenor: "... En este momento conviene hacer una primera manifestación y ésta es que la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativos no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente, máxime cuando, como acertadamente destaca el señor Abogado del Estado, se admite pacíficamente la figura de los actos administrativo generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos ...", afirmación que se completa con la contenida en la sentencia dictada por la misma Sección el 26 de Abril de 2006: "... Concretado así el acuerdo objeto de impugnación, a juicio de la Sala el mismo no merece la calificación de disposición general ya que carece de la condición de estabilidad que, junto con la generalidad y concreción de derechos y obligaciones, constituyen las notas definitorias de las disposiciones generales o normas reglamentarias, frente a los actos administrativos, como pone de relieve la sentencia de esta Sala de 23 de octubre de 2.002 ...".

Debemos por lo tanto determinar ahora si la resolución de 15 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establecen formularios para la remisión de información de los sujetos del sistema de gas natural, cumple o no las condiciones tradicionalmente tenidas en cuenta por el Tribunal Supremo para poder calificarla como disposición general, cual sostiene la parte actora, o si no las reúne y se trata, como sostiene el Abogado del Estado, de un acto administrativo con pluralidad de destinatarios.

En su preámbulo hace referencia a una serie de modificaciones normativas en el sector que: "... hacen necesaria la actualización de la información sobre consumos, aprovisionamientos, existencias y precios de gas natural que periódicamente se remite a la Comisión Nacional de Energía, a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) y a esta Dirección General ...", añadiendo a continuación: "... El artículo 62.4 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, establece que las entidades que actúen en el sistema gasista deberán proporcionar a la Administración competente la información que les sea requerida, así como todo tipo de información sobre sus actividades, inversiones, calidad de suministro, mercados servidos y previstos con el máximo detalle, precios soportados y repercutidos, así como cualquier otra información que la Administración competente crea oportuna para el ejercicio de sus funciones... Con el fin de actualizar y unificar la información que los sujetos que actúan en el sistema gasista deben remitir a los diferentes organismos se ha considerado necesario proceder a la elaboración de unos nuevos formularios que sustituyan a los aprobados en la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, de 15 de julio de 2002, por la que se aprueban los formularios oficiales para la remisión de información de los sujetos que actúan en el sistema de gas natural ...", procediendo a continuación en su apartado primero a aprobar los «Formularios de Remisión de Información del Sector de Gas Natural» de fecha 15 de diciembre de 2008 publicados en la página web del Ministerio. Formularios que no hacen sino precisar cuál es la información concreta que han de facilitar los diferentes sujetos que actúan en el sistema gasista; en sus apartados segundo a octavo especifica qué concreta información -formulario- ha de remitir cada uno de dichos sujetos; en el noveno establece la periodicidad y envío de la información; en el décimo la forma de envío; mientras que en el apartado decimotercero se dispone: " Incumplimiento de las obligaciones.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110.f) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, el incumplimiento las obligaciones establecidas en la presente resolución tendrá la consideración de infracción grave".

De lo expuesto se deduce que el contenido de la actuación administrativa tiene vocación de permanencia, no se consume con su ejecución, puesto que las obligaciones de facilitar información en ella fijadas han de cumplirse



a lo largo del tiempo por los diferentes sujetos a quienes se imponen. Vocación de permanencia que evidencia su apartado decimocuarto, que lleva el expresivo encabezamiento de " *Derogación normativa* ", y que es del siguiente tenor: " *Esta Resolución sustituye a la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 15 de julio de 2002, por la que se aprueban los formularios oficiales para la remisión de información de los sujetos que actúen en el sistema de gas natural* ", luego desde el año 2002 venían rigiendo las anteriores obligaciones, siendo altamente revelador el hecho de que la propia resolución utilice la expresión derogación normativa.

La actuación impugnada, como cualquier otra norma reglamentaria da lugar a la existencia de derechos y deberes, de carácter general aun cuando fijado su ámbito en relación con los sujetos del mercado gasista, puesto que no se limita a reproducir la obligación genérica de facilitar información contenida en la ley o en otras normas de inferior rango, sino que concreta cuáles son las informaciones que debe facilitar cada uno de los sujetos implicados en el sistema gasista, la forma en que deben facilitarlas, los destinatarios de las diferentes informaciones y la frecuencia con que deben remitirse los cuestionarios en los que se materializa la obligación. La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en su artículo 62.4, mencionado en el preámbulo de la resolución impugnada, dentro del Capítulo II, dedicado al "Sistema de gas natural", dispone: " Las entidades que actúen en el sistema gasista deberán proporcionar a la Administración competente la información que les sea requerida, en especial en relación con los contratos de abastecimiento y suministro de gas que hubieran suscrito y con sus cuentas anuales que habrán de auditarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Auditoría de Cuentas y las disposiciones que la desarrollan... También deberán proporcionar a la Administración competente todo tipo de información sobre sus actividades, inversiones, calidad de suministro, medido según los estándares indicados por la Administración, mercados servidos y previstos con el máximo detalle, precios soportados y repercutidos, así como, cualquier otra información que la Administración competente crea oportuna para el ejercicio de sus funciones ...", luego se limita a establecer con carácter genérico e indeterminado la obligación de informar sin concretarla en modo alguno, y otro tanto puede decirse del artículo 11.2 c del Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y se establece un sistema económico integrado del sector de gas natural. Finalmente el artículo quinto del Real Decreto 1716/2004 se mantiene en la línea de los anteriores tal y como se aprecia con la lectura de su contenido que es, en lo que nos importa del siguiente tenor: " 1. Los sujetos obligados a mantener existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos, incluidos los gases licuados del petróleo, según lo establecido en el artículo 50 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, deberán facilitar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a la Comisión Nacional de Energía y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos información, en la forma y con la periodicidad que se determine ...".

Luego de la lectura de todas estas normas que afectan al sector gasista alegadas por el Abogado del Estado en su contestación a la demanda no se desprende sino que nos hallamos ante el establecimiento de una obligación genérica de facilitar información que precisa de desarrollo en cuanto a su determinación subjetiva, objetiva y formal. Llegamos con ello a la Orden ITC/3283/2005, de 11 octubre 2005, que aprueba normas relativas a los deberes de información de los sujetos obligados al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos, incluidos los gases licuados del petróleo, y de gas natural, así como a las facultades de inspección de la corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos, también mencionada por el Abogado del Estado en su contestación, en cuyo artículo segundo se establece: " *Formularios. La Dirección General de Política Energética y Minas aprobará mediante resolución, previo informe de la Comisión Nacional de Energía, los formularios oficiales mediante los cuales todos los sujetos obligados señalados en el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, remitirán la información necesaria a la Dirección General de Política Energética y Minas, a la Comisión Nacional de Energía, y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del citado Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio* ", luego efectivamente se habilita en ella a la Dirección General de Política Energética y Minas para que apruebe los formularios mediante resolución, pero lo cierto es que no realiza concreción alguna respecto de los extremos a que venimos haciendo referencia, de tal forma que en cualquier caso el contenido que defiere para ser precisado en la resolución no puede sino ser considerado como el objeto propio de una disposición general, sea cual fuere la previsión de la Administración en relación con la forma de la actuación que lo ha de determinar, sin que pueda sostenerse, como lo hace el Abogado del Estado, que dicho contenido no supone innovación alguna del ordenamiento jurídico, pues cuando la obligación se establece en la ley utilizando términos absolutamente genéricos, como ocurre en el presente caso, su fijación concreta siempre ha de considerarse como constitutiva de "innovación" a los efectos que nos ocupan. La conclusión que sostenemos resulta reforzado con el argumento sistemático referido en el escrito de demanda, nos referimos a la Orden ITC/2308/2007, de 25 julio 2007, que determina la forma de remisión de información al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre las actividades de suministro de productos petrolíferos, y cuyo artículo primero define su objeto en los siguientes términos: " *La presente Orden tiene por objeto definir el contenido de la información de precios, descuentos y cantidades vendidas o consumidas que las empresas suministradoras*



de productos petrolíferos estarán obligadas a proporcionar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ", procediendo en los artículos siguientes a determinar quiénes son los sujetos obligados, la forma y el momento de facilitar las informaciones y en sus anexos el contenido concreto de esta información, limitándose su disposición adicional primera a autorizar a la Dirección General de Política Energética y Minas para modificar, mediante resolución, el contenido de sus anexos. Esta Orden fue objeto de impugnación judicial dando lugar a la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, de 19 de Febrero de 2010 , donde podemos leer: "... La Orden ITC recurrida tiene por objeto definir el contenido de la información de precios, descuentos y cantidades consumidas por las empresas suministradoras de productos petrolíferos que dichas empresas están obligadas a proporcionar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (artículo 1), concretando también en términos de precisión el ámbito objetivo de aplicación (artículo 2) y los sujetos obligados al envío de información (artículo 3). El artículo 62, párrafos 3 y 4 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre , establece al respecto...La Orden, por tanto, delimita con mayor detalle y precisión sus actividades, y en estos casos, según la Jurisprudencia que hemos citado, no es necesario la consulta al Consejo de Estado, siguiendo el criterio marcado por nuestro Tribunal Supremo en Sentencia antes citada. En efecto, tal como ha sido indicado la Orden no innova sustancialmente el ordenamiento jurídico, sino que concreta y define "el contenido de la información, pormenorizando "secundum legem" lo ya expresado en la Ley...Expresión que justifica la concreción de la Ley que efectúa la Orden recurrida con base en los parámetros que el propio precepto establece al expresar que las entidades "deberán proporcionar a la administración competente todo tipo de información sobre las actividades, inversiones, calidad de suministro, precios soportados y repercutidos así como cualquier otra información que la Administración competente crea oportuna para el ejercicio de sus funciones" ...", luego como apuntaba la Sala al comenzar su razonamiento nos hallamos ante un reglamento «secundum legem» o un reglamento que desarrolla en forma inmediata otros reglamentos, es decir que completa la regulación contenida en los preceptos de la Ley 38/94 y del Real Decreto más arriba mencionados, no supone una innovación sustancial en los términos utilizados por la Audiencia Nacional, pero si un desarrollo que determina y concreto el ámbito de la obligación establecida en aquellas normas. Exactamente lo mismo ocurre con la Orden ITC/1548/2009, de 4 junio 2009, que establece las obligaciones de presentación de información de carácter contable y económico-financiero para las empresas que desarrollen actividades eléctricas, de gas natural y gases manufacturados por canalización, con la salvedad por razón de la materia a que se refiere de que en ella no se prevé la posibilidad de modificar el contenido de la información recogida en sus anexos sino que la Comisión Nacional de Energía remita a la Dirección General de Política Energética y Minas las propuestas de solicitud de información a empresas del sector, con el fin de coordinar con ésta los formatos de remisión de datos en aquellos casos en que se produzca una duplicidad de la solicitud de información (disposición adicional única).

Un último argumento en este ámbito se desprende, a nuestro juicio, del contenido del apartado decimotercero de la resolución impugnada, que lleva por título "Incumplimiento de las obligaciones" y cuyo contenido es el siguiente: " De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110.f) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre , el incumplimiento las obligaciones establecidas en la presente resolución tendrá la consideración de infracción grave ". La redacción del precepto legal es como sigue: " El incumplimiento de cuantas obligaciones de remisión de información se deriven de aplicación de la normativa vigente o resulten del previo requerimiento por parte de la Administración, incluida la CNE o del Gestor Técnico del Sistema. Asimismo, se considerará infracción grave el incumplimiento por parte de los sujetos del sistema de sus obligaciones de información o comunicación a otros sujetos del sistema. También se considerará infracción grave la no remisión de la información en la forma y plazo que resulte exigible ", luego si en el apartado de la resolución que examinamos se concretan las acciones u omisiones que serán constitutivos de las infracciones graves, se definen los hechos típicos, no puede sino concluirse que tal integración del precepto legal sancionador constituye necesariamente el contenido de una disposición de carácter general y no de un acto administrativo como pretende la Administración y su defensa en este proceso.

De todo lo expuesto se ha de concluir que el contenido de la resolución impugnada tiene una finalidad normativa clara, que se integra en el ordenamiento jurídico y que debió adoptar la forma de una disposición de carácter general.

[...] El efecto que ha de producir la conclusión alcanzada en el fundamento anterior es la declaración de nulidad de pleno Derecho de la resolución impugnada por dos fundamentales motivos: el previsto en la letra b) -"Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia"- y el de la letra e) -"Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"- del artículo 62 de la LRJAP y PAC.

Respecto de la falta de competencia debemos recordar que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dispone en su artículo 23 : "... 3 . Los reglamentos se ajustarán a las siguientes normas de competencia y jerarquía: 1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros.



2.º *Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial ...*", por lo que la determinación de la información concreta a remitir a la Administración por los sujetos del sistema gasístico debió ser llevada a cabo por medio de Orden Ministerial, tal y como se hace en otros ámbitos de la energía, según recogimos más arriba, sin que pudiera haber sido delegada tal actuación en el Director General, pues vulneraría tal delegación la prohibición contenida en el artículo 13.2 b de la LRJAP y PAC.

Tampoco se ha respetado en la elaboración de la norma el procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley del Gobierno, extremo aceptado por la Abogacía del Estado que se limita a negar el carácter de norma general de la actuación administrativa impugnada, siendo dicho procedimiento relevante para la garantía de los derechos de los sujetos afectados por la norma, como lo demuestra la naturaleza de algunas de las informaciones solicitadas en los formularios.

Como quiera que de lo expuesto se deriva la necesidad de que la Administración dé a la fijación del alcance de la información a facilitar por los sujetos afectados por el artículo 62.4 de la Ley de Hidrocarburos la forma exigida por la ley, es decir la forma de una disposición de carácter general, siguiendo para ello el procedimiento previsto en la Ley del Gobierno, a que acabamos de hacer referencia, debiendo plantearse en él las cuestiones que se formulan en la demanda, no procede efectuar pronunciamiento alguno en esta sentencia sobre las mismas, quedando satisfecha la tutela judicial de la actora con la estimación de la pretensión de nulidad que postula, estimación que supone dejar sin efecto todas las obligaciones establecidas en la resolución impugnada. >>

SEGUNDO .- El pronunciamiento estimatorio del Tribunal de instancia ha sido impugnado en casación por el Abogado del Estado, que articula su recurso en seis diferentes motivos. El primero de los motivos, amparado en el apartado c) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, se imputa a la sentencia incongruencia *extra petita* al resolver el debate fuera de los límites en los que se plantearon las pretensiones de las partes.

En los demás motivos, segundo al sexto, acogidos al cauce del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional el recurrente va desgranando las infracciones que cree apreciar en la sentencia recurrida.

En el segundo y tercer motivos se denuncia la infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable y en particular en el segundo se invoca la quiebra del artículo 69 b) de la Ley de la Jurisdicción en relación con el artículo 45.2.d) de la misma con cita de las STS de 23 de Diciembre de 2004, 5 de Noviembre de 2008 y 3 de marzo de 2010, por falta de aportación del acuerdo del órgano competente para recurrir y en el tercero de los motivos se aduce la vulneración del apartado e) del artículo 69 de la LJCA, por extemporaneidad del recurso. En el cuarto motivo por infracción de los artículos 23 y 24 de la Ley 50/97 del Gobierno, el artículo 22.3 Ley Orgánica del Consejo de Estado y el art. 62.2 de la LPAC 30/92 en relación con la jurisprudencia de la Sala que ha establecido las notas identificadoras de las disposiciones de carácter general y los actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas (sentencia de 24 febrero y 26 de abril de 2006 - que la sentencia recurrida cita- 7 de junio de 2001, 26 de abril de 2006, etc.). El motivo quinto por infracción del artículo 62.3 de la Ley 34/98 en relación con el artículo 5 del Real Decreto 772/99, de 7 de mayo. Y finalmente el sexto motivo por infracción de los artículos 10.2.f) y 11.2.c) del Real Decreto 949/01 en relación con el artículo 2 de la Orden ITC/3283/2005 de 11 de octubre.

TERCERO .- El primer motivo, en el que el Abogado del Estado denuncia el quebrantamiento de forma antes relacionado no puede prosperar, porque no se han vulnerado los artículos 120.3 de la CE, 33.1 de la LJCA y 218 de la LEC, que sustenta tal motivo. Así es, la sentencia ha adoptado la decisión que expresa en el fallo con arreglo a los motivos impugnatorios alegados por las partes y las pretensiones esgrimidas en la demanda, sin que, por tanto, el pronunciamiento judicial del Tribunal Superior de Justicia que declara la nulidad de pleno derecho de las resoluciones impugnadas exceda de lo solicitado en el suplico por la recurrente con arreglo a las cuestiones suscitadas en la demanda deducida en la instancia. En los fundamentos de la sentencia se proporciona una explicación suficiente sobre las razones que han abocado a la estimación del recurso cual es considerar que la resolución impugnada presenta una finalidad normativa clara que se integra en el ordenamiento jurídico y que la actuación administrativa debió adoptar la forma de una disposición de carácter general siendo esta la razón que sustenta la declaración de nulidad que ahora se cuestiona.

No se incurre en la incongruencia "*extra petita*" que se invoca, cuando el pronunciamiento de la sentencia discurre dentro de los contornos que se perfilan en el escrito de demanda y su planteamiento argumental en particular, en el suplico se solicita la anulación de la disposición impugnada, término que abarca la petición de dejar sin efecto la disposición impugnada como consecuencia de algún defecto legal como los alegados por la recurrente y en fin, no se advierte que el contenido del fallo judicial rebasa los límites fijados por la parte recurrente en el proceso.

CUARTO .- En el segundo y tercero de los motivos el Abogado del Estado reproduce los motivos de inadmisión del recurso esgrimidos en la instancia, sobre la extemporaneidad del recurso y la no acreditación de la adopción



por el órgano societario con competencia para ello del acuerdo autorizando la interposición del recurso, como exige el artículo 45.2 d) de la ley Jurisdiccional .

Ninguna de dichas objeciones son atendibles en este recurso. La Sala de instancia ha resuelto de forma razonable y respetuosa con nuestra jurisprudencia el cumplimiento de los requisitos exigidos en la legislación procesal para la viabilidad de la demanda. A los efectos de determinar la aportación del acuerdo societario, la sala razona a lo largo de su fundamento jurídico segundo que el mencionado requisito tenía el carácter de subsanable y que la sociedad mercantil recurrente aportó en fase de conclusiones el acuerdo adoptado el 16 de junio de 2009 por la Comisión Ejecutiva Delegada de la sociedad mercantil para interponer el presente recurso contencioso administrativo, entendiéndose, pues, subsanado tal defecto procesal. El recurrente aduce ahora la extemporaneidad de dicho acuerdo para recurrir, no obstante, en aquel momento procesal de conclusiones nada dijo al respecto sobre la fecha de su adopción del acuerdo limitándose a formular objeciones sobre el órgano competente de manera que tal alegación se realiza ahora *ex novo*. Pero, en lo que se refiere a dicho aspecto, es lo cierto que el acuerdo societario fué adoptado por la Comisión Ejecutiva Delegada del Consejo de Administración de la sociedad Iberdrola, en fecha 16 de junio de 2009, esto es, con anterioridad a la providencia que tuvo por interpuesto el recurso contencioso. Por lo demás, tampoco puede ser acogida la mera afirmación del Abogado del Estado sobre la incompetencia del órgano para adoptar el acuerdo que la propia entidad considero suficiente a la vista de sus propios estatutos, en particular con arreglo a lo dispuesto en el artículo 43 de sus Estatutos y el artículo 24 del Reglamento del Consejo de Administración a lo que hay que añadir que las sentencias invocadas en apoyo de su tesis no desvirtúan la validez de la autorización para el ejercicio de las acciones judiciales emitida por la sociedad mercantil Iberdrola.

En cuanto a la alegación de extemporaneidad del recurso también se resuelve de forma razonable por la Sala de instancia que toma en consideración la naturaleza de la actuación administrativa recurrida y la específica conducta impugnatoria de la parte recurrente, de manera que los razonamientos expuestos en el segundo apartado del mismo fundamento jurídico segundo en los que se rechaza la alegación por razón de que el objeto del recurso reviste la forma de un acto administrativo resulta plenamente razonable a la vista de los términos del debate, sin que pueda prosperar la tesis del recurrente que se acoge al desarrollo impugnatorio de la demanda que le conduce a un planteamiento procesal contradictorio.

QUINTO .- Los restantes motivos del recurso, del cuarto al sexto van a ser tratados conjuntamente pues aun cuando desde distinta perspectiva en todos ellos se suscita la misma cuestión jurídica que se ciñe a la interpretación judicial que considera que la actuación administrativa por la que se aprueban los modelos normalizados que debían utilizar los operadores afectados para remitir la información obligatoria es materialmente una disposición de carácter general que, por tanto, debe revestir la forma de Orden Ministerial.

Pues bien, en su alegato el Abogado del Estado reitera básicamente los argumentos esgrimidos en la instancia en contra de la tesis actora que es asumida por la Sala y manifiesta su discrepancia por que entiende que la resolución impugnada carece de las notas que identifican las disposiciones de carácter general que se reseñan en la sentencia recurrida. Y frente a dichos razonamientos reitera que ni se innova el ordenamiento ni se establecen obligaciones abstractas dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos ni nuevas o diferentes de las previstas en las disposiciones que ejecuta. Y considera que el entendimiento de la Sala infringe lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 50/97, de Gobierno en relación con el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, el 62.4 de la Ley de Hidrocarburos 34/1998 y artículo 5 del Real Decreto 772/99, de 7 de mayo , y los artículos 10.2 f) y 11.2.c) del Real Decreto 949/01, de 3 de agosto , en relación con el artículo 2 de la Orden ITC/3283/2005, de 11 de octubre.

La alegación no puede prosperar. Tiene razón la Sala de instancia al apreciar que el contenido de la resolución impugnada no se corresponde con la propia de un acto administrativo, sino que excede tal naturaleza y que por ello debía haber sido objeto de una disposición general propiamente dicha. En efecto, el examen de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas impugnada muestra con toda evidencia que, más allá de un simple acto administrativo, contiene una regulación destinada a una pluralidad de sujetos, pues establece los formularios para la remisión de información de los sujetos del sistema de gas natural. La sentencia de instancia que toma en consideración la concreta materia en dicha resolución que determina la obligación - como es definir la información que se ha de facilitar, la periodicidad y el envío-, e incorpora, incluso, las consecuencias del incumplimiento que según se indica en el apartado decimotercero "tendrá la consideración de infracción grave", con la incorporación, al fin, de un apartado titulado "Derogación Normativa", elementos que reflejan el carácter reglamentario de la resolución impugnada. De los distintos apartados en que se concreta su contenido la mayoría establecen los criterios generales que en lo sucesivo se utilizarán para el cumplimiento de una obligación materia que es inequívocamente la que corresponde a una disposición general, conclusión tanto más evidente cuanto que se fija, entre otros elementos normativos, la determinación de las acciones u omisiones de los sujetos obligados como infracciones graves.



Se pone con ello de manifiesto cómo la resolución dictada el 15 de diciembre de 2008 por la Dirección General de Política Energética y Minas tiene un alcance normativo, hacia el futuro, con el propósito de reglar de modo específico el contenido de la obligación de suministrar información que afecta a los agentes que intervienen en el sector del gas. Innova el ordenamiento jurídico, en el sentido ya expuesto, y se dirige a un número plural de destinatarios, a los que incumbe facilitar la información. Y, finalmente, no limita su eficacia a un solo ejercicio sino que instaura pautas a las que ha de sujetarse la remisión de la información aplicables a los años posteriores a aquel en que se dicta.

La conclusión alcanzada por la Sala fue correcta al anular la resolución impugnada, por las razones expuestas, lo que dispensa de otros argumentos sobre la invocada quiebra de los artículos 23 y 24 de la Ley 50/97 de Gobierno, del artículo 62.4 de la Ley de Hidrocarburos y de los artículos 10.2.f) y 11.2.c) del Real Decreto 949/01, de 3 de agosto, preceptos de los que no resulta como pretende el Abogado del Estado que la regulación de la materia referida pueda realizarse en la forma en que se hizo a través de una resolución de un Director General, sino como ya hemos argumentado, dado su contenido y naturaleza, por medio de una disposición general.

SEXTO.- Procede, pues, la desestimación del recurso de casación con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que ha de satisfacer la condenada al pago de las costas, a cada una de las partes recurridas, hasta una cifra máxima de 4.000 euros, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero .- NO HA LUGAR al recurso de casación número 2310/11, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, contra la sentencia de 24 de febrero de 2011 dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 508/09.

Segundo .- Efectuar expresa imposición de las costas del recurso de casación a la parte recurrente, en los términos indicados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Pedro Jose Yague Gil.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricado.- **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por la Magistrada Ponente Excm. Sra. D^a. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretaria, certifico.