

Roj: **STS 991/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:991**Id Cendoj: **28079130032017100111**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **3**Fecha: **21/03/2017**Nº de Recurso: **2786/2014**Nº de Resolución: **484/2017**Procedimiento: **Recurso de casación**Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **SAN 2878/2014,**
STS 991/2017

SENTENCIA

En Madrid, a 21 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. **2786/2014**, interpuesto por **BIOCARBURANTES DE GALICIA, S.L.**, representada por el Procurador de los Tribunales D. Ignacio María Batlló Ripoll, contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 18 de junio de 2014, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 3695/2012, a instancia de la anterior entidad, contra la Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre, por la que se deja sin efecto la convocatoria prevista en la disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes. Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 3695/2012 seguido en la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 18 de junio de 2014, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO: DESESTIMAR el presente recurso contencioso administrativo nº 3695/2012 interpuesto por la representación procesal de **BIOCARBURANTES DE GALICIA, S.L.**, contra la Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre, por la que se deja sin efecto la convocatoria prevista en la disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, que regula la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes. Con imposición de costas a la parte recurrente».

SEGUNDO.- Ante la Sala "a quo", la demanda se fundamenta en que la Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre, es una disposición de carácter general, y como tal nula, al no haberse seguido para su aprobación el procedimiento de elaboración de los reglamentos contemplado en el artículo 24 de la Ley del Gobierno. Adicionalmente, se señala que se vulneran los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, contenidas en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ya que el objetivo que se dice perseguir no valora los efectos que comporta la renuncia para la pluralidad de interesados en la convocatoria de asignación de cantidades, pulveriza el principio de seguridad jurídica y el principio de simplicidad, al acudir a una solución normativa que materialmente deroga la disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, pero no lo hace de modo formal.



Con carácter alternativo, y para el caso de que se considere que la Orden impugnada es un acto administrativo cuyo destinatario son todos los interesados, opone que también sería nula de pleno derecho al contravenir la regla de inderogabilidad singular recogida en el artículo 52.2 de la Ley 30/1992, y artículo 23.4 de la Ley del Gobierno, porque mediante un acto administrativo de carácter particular, se vulneraría lo establecido en una inequívoca disposición de carácter general, la Orden IET/822/2012, cuya disposición adicional segunda es parte esencial y convoca directamente el procedimiento de asignación. Además, se ha prescindido del trámite cualificado de la audiencia al interesado contemplado en el artículo 84 de la Ley 30/1992 y no se ha producido la notificación individualizada a la recurrente, en su condición de interesado en el procedimiento.

Durante la tramitación del procedimiento se planteó por el Abogado del Estado la posible pérdida sobrevenida del objeto del recurso, toda vez que, tras la aprobación de la Orden IET/2736/2012, de 20 de diciembre por la que se modifica la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, se había suprimido la disposición adicional segunda de la misma, que ya había sido dejada sin efecto por la Orden IET/2199/2012, aquí impugnada.

Por auto de 29 de julio de 2013 se denegó dicha pretensión dado que las pretensiones de la parte actora no habían sido satisfechas tras la aprobación de dicha Orden, y había manifestado su interés en la continuación del procedimiento, sin perjuicio -se decía- de los efectos que la Orden posterior pueda tener en el resultado del mismo.

No obstante, a tenor de lo expuesto, carece de virtualidad alguna pronunciarse sobre la legalidad de una Orden que en la actualidad no es susceptible de producir efecto alguno, pues la disposición adicional a cuyo contenido se renuncia en ella, ha sido suprimida por una Orden posterior, no impugnada.

La parte actora reconoce esta circunstancia y pretende que se dicte una sentencia, que tendría meros efectos declarativos, en aras a una ulterior reclamación de daños y perjuicios que estima no quedarían reparados con la simple restitución de los costes de gestión en que hubiera incurrido para participar en la convocatoria, que contempla la Orden.

· En el fundamento de derecho sexto considera que aunque se admita esta pretensión, analizando los motivos de impugnación que se plantean frente a la referida Orden, el recurso ha de ser desestimado.

Rechaza la calificación de la Orden como disposición general.

Expone las características de las disposiciones de carácter general o normas reglamentarias como son las condiciones de generalidad, estabilidad y regulación de derechos y obligaciones para los administrados con vocación de permanencia (SSTS de 23 de octubre de 2002 -recurso núm. 9858/1997 - y 26 de abril de 2006 -recurso núm. 2963/2002 -). Es preciso, en definitiva, que tengan una finalidad normativa y se integren en el ordenamiento jurídico, estableciendo "ex novo" una ordenación o regulación abstracta, destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad absolutamente indeterminada de casos concretos (STS de 2 de julio de 2007-recurso núm. 4179/1999 -).

Los actos administrativos, por el contrario, ya tengan por destinatario una o una pluralidad indeterminada de personas (acto plúrimo), persiguen una finalidad particularizada (STS de 15 de noviembre de 2005), incorporan un mandato o decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios y unos efectos claramente determinados (STS de 2 de julio de 2007 -recurso núm. 4179/1999 -), y se agotan en virtud de su aplicación.

La resolución impugnada no modifica ni deja sin efecto el procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiesel apto para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes que se regula en la Orden IET/822/2012, sino que se limita a renunciar a la convocatoria concreta establecida en su disposición adicional segunda, y como tal no puede considerarse como una disposición de carácter general que innove el ordenamiento jurídico y se integre en el mismo regulando derechos y obligaciones para los administrados, con vocación de permanencia. Se trata, así, de un acto administrativo plúrimo, que produce unos efectos jurídicos muy limitados y concretos, con unos destinatarios y efectos también determinados, que se agotarían por la simple aprobación de la Orden.

En consecuencia, no era preciso seguir el procedimiento de elaboración de los reglamentos contemplado en el artículo 24 Ley 50/1997, por lo que ha de rechazarse su nulidad de pleno derecho basada en este motivo.

· En el fundamento de derecho séptimo examina porqué la Orden impugnada no incurría en causa de nulidad de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.1.g) de la Ley 30/1992, al vulnerar -a juicio de la recurrente- el principio de inderogabilidad establecido en el artículo 52 de la Ley 30/1992 y artículo 23.4 de la Ley 50/1997, ya que mediante una resolución de carácter particular, se vulneraría lo establecido en una disposición de carácter general.



Pues bien, la Orden IET/2166/2012, no afecta al contenido de la Orden IET/822/2012, simplemente renuncia, por razones de oportunidad, a la convocatoria concreta e inmediata establecida en su disposición adicional para asignar las cantidades de biodiesel.

· En el fundamento de derecho octavo considera que tampoco concurriría la causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, por haberse prescindido, a juicio de la actora, del trámite cualificado de audiencia al interesado contemplado en el artículo 84 de la misma norma.

Para que proceda la nulidad del acto administrativo prevista en dicho precepto, es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento. Y cuando sólo se ha omitido algún trámite procedimental, el acto puede ser anulable, de conformidad con el artículo 63.2 de la LRJAP, siempre que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o se haya producido indefensión a los interesados.

Examina la jurisprudencia del Tribunal Supremo, reiterada y unánime, en el sentido de que la falta de audiencia del interesado es determinante de anulabilidad, salvo concurrencia de indefensión material y, por tanto, con relevancia constitucional (o que se trate de un procedimiento sancionador) - STS de 9 de junio de 2011 (recurso núm. 5481/2008) -.

Centrándose el debate en una cuestión de índole jurídico y habiendo formulado el interesado en este recurso contencioso administrativo las alegaciones que ha estimado oportunas en defensa de su derecho, concluye -a la vista de la jurisprudencia que invoca- que no ha sufrido indefensión material alguna que no haya sido subsanada, y en consecuencia, no procede anular la Orden impugnada, y menos aún declararla nula, por dicha razón.

· Finalmente, en el fundamento de derecho noveno, razona porqué el hecho de que no se haya producido la notificación individualizada a la recurrente, en su condición de interesada al haber concurrido a la convocatoria, no determina la nulidad de la Orden. En primer lugar, el artículo 59.5 de la Ley 30/1992 prevé que la publicación pueda sustituir a la notificación surtiendo los mismos efectos: a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas (...); y, en segundo lugar, ninguna indefensión ha causado a la recurrente esa falta de notificación individualizada que reclama, desde el momento que ha demostrado que tuvo conocimiento de su publicación en el BOE y la ha impugnado en el plazo legalmente establecido.

TERCERO.- El Procurador de los Tribunales D. Ignacio María Batlló Ripoll, en representación de BIOCARBURANTES DE GALICIA, S.L., presentó con fecha 21 de julio de 2014 escrito de preparación del recurso de casación.

La Secretaria Judicial de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordó por diligencia de ordenación de fecha 28 de julio de 2014 tener por preparado el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

CUARTO.- La parte recurrente, presentó con fecha 10 de septiembre de 2014 escrito de formalización e interposición del recurso de casación, y al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA invoca cuatro motivos de casación:

1) Infracción de los artículos 1 del Código Civil, 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

2) Se vulnera el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos de los artículos 52.2 de la Ley 30/1992 y 23.4 de la Ley del Gobierno, el principio de legalidad y el artículo 62.1.g) de la Ley 30/1992.

3) Infracción del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, al haberse prescindido del trámite cualificado de la audiencia al interesado contemplado en el artículo 84 de la citada ley.

4) Infracción del artículo 58 de la Ley 30/1992, al no haberse notificado de manera individualizada al recurrente, en su condición de interesado.

QUINTO.- La Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, compareció y se personó como parte recurrida.

SEXTO.- La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por providencia de fecha 19 de diciembre de 2014, admitir a trámite el presente recurso de casación y remitir las actuaciones a la **Sección Tercera** de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.



SÉPTIMO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, al Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, parte recurrida, presentó en fecha 2 de febrero de 2015 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala:

«habiendo por presentado este escrito y admitiéndolo, declare la terminación del proceso por pérdida sobrevenida de su objeto; y, subsidiariamente, tenga por formulada oposición al recurso de casación presentado de contrario y, previos los trámites de rigor, dicte Resolución desestimándolo, por ser conforme a Derecho la Resolución Judicial impugnada; con imposición de costas a la contraparte».

OCTAVO.- Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 14 de marzo de 2017, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 18 de junio de 2014, desestima el recurso de dicho orden jurisdiccional, núm. 3695/2012, interpuesto por la entidad BIOCARBURANTES DE GALICIA, S.L, contra la Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre, por la que se deja sin efecto la convocatoria prevista en la disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes.

SEGUNDO.- Los antecedentes a tener en cuenta son los siguientes:

1.- La Orden IET/822/2012, de 20 de abril (B.O.E. de 21 de abril), por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes, estableció las condiciones necesarias para participar en un procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo de los citados objetivos por un periodo de dos años, habilitando al Secretario de Estado de Energía a prorrogar la asignación de dichas cantidades por otros dos años adicionales.

La disposición adicional segunda de la citada Orden IET/822/2012, de 20 de abril, recoge la convocatoria y el plazo de presentación de las solicitudes para participar en el procedimiento previsto en la misma, en los siguientes términos:

«1. Las solicitudes para la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes que se convoca mediante la presente orden deberán presentarse en un plazo de 30 días naturales desde la entrada en vigor de esta orden.

Para solicitudes presentadas por correo certificado, dará fe la fecha de envío en la oficina de correos. No se tendrán en cuenta las solicitudes presentadas una vez expirados los plazos previstos.

2. Una vez finalizado el plazo de presentación de solicitudes, si la suma de la cantidad solicitada por todos los productores admitidos al procedimiento fuese menor a 4 millones de toneladas anuales, por resolución del Director General de Política Energética y Minas se podrá prorrogar el plazo previsto en el apartado anterior de esta disposición».

2.- Por Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre (B.O.E. de 10 de octubre), se renuncia, dejándola sin efecto, a la convocatoria contenida en esa disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes.

En el preámbulo de esta Orden se justifica esta renuncia por los siguientes motivos:

«Una vez resuelta la convocatoria prevista en la citada disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, solo el biodiésel objeto de asignación será apto para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes. Por ello, la aplicación de la orden puede tener una repercusión negativa en los precios de los combustibles de automoción en un momento, como el presente, en que éstos alcanzan máximos históricos. Atendidas estas circunstancias y con el fin de no causar daño a los interesados, sin perjuicio de la reparación que proceda por los costes de gestión en que hayan incurrido, se considera necesario dejar sin efecto la referida convocatoria».

3.- Finalmente, la Orden IET/2736/2012, de 20 de diciembre (B.O.E. de 22 de diciembre), modifica la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, y suprime su disposición adicional segunda.

TERCERO.- Debe examinarse, en primer lugar, la pérdida sobrevenida de objeto del proceso.



La posible pérdida sobrevenida de su objeto, por más que, puesta también de manifiesto en la instancia, la Sala no lo declarase así, origina la finalización del proceso.

Así, en síntesis, el recurso se dirige contra la Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre, por la que se deja sin efecto la convocatoria prevista en la disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiésel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes.

Sin embargo, posteriormente, la Orden IET/2736/2012, de 20 de diciembre, por la que se modifica la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, ha suprimido la disposición adicional segunda de esta norma, que ya había sido dejada sin efecto por la Orden Ministerial recurrida en este proceso.

A la vista de lo anterior, es evidente que el presente recurso ha quedado sin objeto en la medida en que en el mismo se impugna una Orden por la que se renuncia y se deja sin efecto una convocatoria prevista en una disposición que ha sido derogada por otra Orden posterior.

En efecto, aún en la hipótesis -que como luego veremos no contemplamos- de que se casara la sentencia de instancia y se estimara el recurso contencioso-administrativo, la consecuencia sería declarar la nulidad de la Orden IET/2199/2012, de 9 de octubre, y por tanto, negar cualquier efecto que la misma hubiera producido. Y teniendo en cuenta que el único contenido de la Orden impugnada es renunciar a la convocatoria contenida en la disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, en principio, la estimación del recurso supondría el mantenimiento de la citada convocatoria; pero ello sería imposible, comoquiera que la disposición adicional segunda de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, ha sido suprimida por la Orden IET/2736/2012, de 20 de diciembre, que no ha sido impugnada por la demandante.

Si la parte actora no estaba conforme con las previsiones de la Orden IET/2736/2012, de 20 de diciembre, por la que se modifica la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, debió haberla recurrido.

En cuanto a los eventuales perjuicios derivados de la aplicación de la Orden Ministerial impugnada y que pudieran obtenerse en su anulación, no se piden en este proceso, por lo que no pueden ser otorgados. Por el contrario, en su recurso de casación la recurrente admite que ha presentado una reclamación en procedimiento independiente reclamándolos, en el cual podrán plantearse todas las alegaciones pertinentes sobre la pretendida antijuridicidad del daño.

Por ello, es de aplicación la jurisprudencia que recoge esta Sala y Sección en sentencia de 14 de noviembre de 2014 -recurso de casación núm. 2881/2011 :

«La jurisprudencia de esta Sala Tercera se ha pronunciado sobre supuestos similares de pérdida de objeto y así cabe citar la Sentencia de 26 de enero de 2012 (RC 3057/2009). Se declara en esta sentencia que esta Sala viene aceptando algún modo de terminación del proceso contencioso-administrativo no previstos específicamente en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley reguladora de esta, singularmente el de pérdida del objeto -véase sentencia de 20 de noviembre de 2009 (casación 520/2007) supuesto que no es igual al de la satisfacción extraprocésal. Por lo demás, también la Ley de Enjuiciamiento Civil atempera el rigor del principio de perpetuatio iurisdictionis en cuanto contempla que las circunstancias sobrevenidas tengan incidencia en el proceso cuando la innovación privare de interés legítimo a las pretensiones formuladas "(...) por haber sido satisfechas extraprocésalmente o por cualquier otra causa" (artículo 413, apartados 1 y 2, de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el artículo 22 de la misma Ley). (...) En la Sentencia de 30 de mayo de 2013 (RC 121/2013) dijimos que "en definitiva conforme con lo dispuesto en el art. 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , de aplicación supletoria en sede contencioso-administrativa ex disposición final primera LJCA , que prevé que se declare concluido el procedimiento cuando por circunstancias sobrevenidas a la demanda deje de haber interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida a! haberse satisfecho, fuera del proceso, las pretensiones del actor". En consecuencia, y dadas las singulares circunstancias concurrentes, no cabe formular objeción alguna a la sentencia impugnada desde la perspectiva del artículo 22 LEC en la medida que el objeto principal del recurso ha desaparecido y no persiste un interés legítimo en la recurrente en obtener un pronunciamiento, a fin de obtener un resarcimiento económico. Finalmente, cabe significar que, según se desprende de la doctrina de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en las sentencias de 23 de junio de 2014 (RC 136/2013) con cita de las sentencias de 13 de mayo de 2010 , de 27 de noviembre de 2012 , y de 5 de marzo de 2013 (RC 3000/2011), es inherente a la naturaleza jurídica del proceso y a la función encomendada a los órganos jurisdiccionales, que aquél termine sin resolver la cuestión de fondo cuando la pretensión deducida no requiera ya de un pronunciamiento judicial, lo que permite, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil , de aplicación supletoria en este orden jurisdiccional, declarar terminado el procedimiento si se produjera en efecto la concurrencia del presupuesto de carencia sobrevenida del objeto del proceso» .



Así lo viene a reconocer la propia sentencia de instancia, si bien opta por resolver en el fondo, como se reseñó en los antecedentes -vid. antes antes antecedente de hecho segundo-, por cuanto el actor había manifestado que no se había satisfecho su pretensión, pues esta forma de terminación del proceso no se identifica con la satisfacción extraprocésal prevista expresamente en la LJCA, según la jurisprudencia, y porque, en todo caso, iba a desestimar el recurso.

Carece de virtualidad alguna pronunciarse sobre la legalidad de una Orden que en la actualidad no es susceptible de producir efecto alguno, pues la disposición adicional a cuyo contenido se renuncia en ella, ha sido suprimida por una Orden posterior, no impugnada.

El objeto principal del recurso ha desaparecido y no persiste un interés legítimo en la recurrente en obtener un pronunciamiento, a fin de conseguir un resarcimiento económico.

En términos análogos sobre pérdida de objeto del recurso, cabe añadir la sentencia de 1 de marzo de 2016 -recurso de casación núm. 3941/2013 - sobre resolución del concurso público convocado para la asignación de potencia eólica para la instalación de parques eólicos, al haberse anulado la convocatoria.

La Sala de instancia pudo haber declarado el fin del proceso.

Ahora bien, como quiera que, obviamente, ninguno de los motivos de casación discurren en este sentido, pues quien plantea la pérdida de objeto del recurso es la Abogacía del Estado, y que la Sala acoge, consideramos procedente examinar, siquiera brevemente, los motivos del recurso de casación.

CUARTO.- En el motivo primero denuncia la infracción de los artículos 1 del Código Civil, 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La sentencia en su fundamento de derecho sexto -reseñado en el antecedente de hecho segundo de esta resolución- expresa que la Orden recurrida es un acto administrativo plúrimo, y no una disposición de carácter general.

Sin embargo, a juicio de la recurrente, la Orden ministerial recurrida, tiene el carácter de disposición de carácter general y por tanto enmarcada en la potestad reglamentaria del artículo 23 de la Ley 50/1997, por lo que para su dictado, y no se ha hecho, debió haberse seguido el procedimiento de elaboración previsto en el artículo 24 Ley 50/1997 para los reglamentos. Además, se han infringido los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las administraciones (artículo 4 de la Ley 2/2011).

Añade que «No se han valorado por la Sentencia objeto de casación las siguientes circunstancias: Que no ha existido una notificación individualizada de la Orden IET/2199/2012 a los concurrentes a la convocatoria (...) Que en la preparación de la Orden IET/2199/2012, no consta informe del centro directivo competente sobre su necesidad y oportunidad [artículo 24.1.a) de la LG], ni estudios ni consultas de ninguna naturaleza [artículo 24.1.b) de la LG], (...) Que no constan los informes, dictámenes y aprobaciones previas de carácter preceptivo [artículo 24.1.b) de la LG]: (...) Que no consta el Informe de la Secretaría General Técnica del MINETUR ni del Ministro competente en materia de Administraciones Públicas pese a su carácter preceptivo [apartados 2 y 3, respectivamente, del artículo 24 de la LG]: (...). Que no se ha dado trámite de audiencia a los directamente interesados [artículo 24.1.c) de la LG] (...) No se ha valorado tampoco por la Sentencia recurrida en casación que no se haya solicitado la emisión de dictamen por parte de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (...)».

La recurrente -como sugiere la Abogacía del Estado- parece partir de que toda actuación administrativa denominada "Orden ministerial" es una norma; y, por otra, hace supuesto de la cuestión, pues pretende que son elementos diferenciadores entre el acto y la norma reglamentaria lo que no son sino efectos de su subsunción en una u otra categoría (a salvo la falta de notificación individualizada o su forma de notificación, que articula más adelante de modo subsidiario como defectos procedimentales de la Orden Ministerial como acto).

En cuanto al primer elemento, el nombre no define la actuación, pues el artículo 25.f) de la Ley de Gobierno prevé que revestirán la forma de órdenes ministeriales tanto las disposiciones como las resoluciones de los Ministros; por lo que, tanto los reglamentos como los actos administrativos pueden revestir la forma de orden ministerial.

Por otra parte, y en cuanto a los elementos diferenciadores entre el acto y la norma reglamentaria, la sentencia aplica el criterio de consunción: un reglamento produce efectos mientras permanece en el sistema de fuentes hasta que se le expulsa de él y, por tanto, es susceptible de ser utilizado en varias ocasiones; tiene "vocación de permanencia". Sin embargo, el acto administrativo desaparece en cuanto se aplica para un caso concreto.



Así, se recoge con minuciosidad en el fundamento de derecho sexto de la sentencia recurrida -al que nos remitimos- porque nos encontramos frente a un acto administrativo y no una disposición de carácter general.

En consecuencia, ni se infringe la Ley del Gobierno, ni el artículo 4 de la Ley 2/2011, pues es aplicable a iniciativas normativas, y esta no lo es. Y debe rechazarse este primer motivo.

QUINTO.- En el motivo segundo denuncia la vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos de los artículos 52.2 de la Ley 30/1992 y 23.4 de la Ley del Gobierno, así como el principio de legalidad y el artículo 62.1.g) de la Ley 30/1992.

Respecto de la inderogabilidad singular, el recurrente parte de que todo el contenido de la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, tenía una naturaleza normativa, al margen de que respondiera o no a tal caracterización atendiendo a sus elementos diferenciales. Pero la disposición adicional segunda no lo tenía, por referirse a una situación concreta y determinada y agotarse en su aplicación, cual es una convocatoria. Una cosa es que, por razones de eficiencia, se hubiera recogido ya la convocatoria en el texto de la disposición, y otra que ello la dote de rango reglamentario, si materialmente no lo es.

En todo caso, no se había creado ni declarado derecho alguno a favor de los concurrentes cuando la convocatoria se dejó sin efecto, dado el momento (pues no se había generado derecho alguno, ni podía asegurarse su generación, es decir, que el solicitante fuera admitido finalmente en la relación de asignación de cantidades), y el objetivo de la propia asignación (un objetivo inmediato de fomento, cuyas consecuencias tangibles en cuanto a generación de derechos patrimoniales incorporados al patrimonio de los solicitantes, incluso en el caso de asignación, son indirectas y dependen de varios factores); Más allá de la existencia de perjuicios indemnizables, sobre los cuales hace previsión expresa la Orden recurrida (*"sin perjuicio de la reparación que proceda por los costes de gestión en que hayan incurrido"*), y que, en todo caso, podrán discutirse en la sede correspondiente.

El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos cumple una función esencial de garantía del artículo 14 de la CE, para evitar que se otorguen privilegios a situaciones o sujetos singularizados.

Así lo recordó la sentencia de fecha 20 de febrero de 2013 -recurso de casación núm. 165/2012- que señaló *« Lo que no puede hacer es excepcionar, para personas concretas, un mandato general contenido en una norma reglamentaria, pues el Gobierno está también obligado a respetar las normas, incluso aquellas que nacen de su propia potestad normativa, en la medida en que también él es sujeto destinatario de sus mandatos, por razón de que una vez que las normas son aprobadas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico al que el Gobierno también se debe, y así nos lo recuerda el art. 9.1 CE al señalar que los poderes públicos, cualesquiera que estos sean, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*

Esta prohibición de la posibilidad de derogación de los Reglamentos por actos singulares, que confirma el principio de legalidad que ha de regir toda la actuación del Gobierno y la Administración, se concreta en diversas normas sectoriales de nuestro ordenamiento jurídico, como es el art. 11.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, aunque, con proyección general para todas las Administraciones Públicas, se recoge en el art. 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ordena que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas. Y, citando después el art. 23.2 de la Ley del Gobierno, indica: "Esta Ley, que no pretende regular el régimen jurídico de la Administración del Estado sino del Gobierno, en cuanto órgano político por excelencia, ha querido expresar con ese mandato que, pese a esa categorización política stricto sensu, tampoco el Gobierno está autorizado a dispensar a personas singulares del cumplimiento de las leyes"».

En el caso examinado se renuncia a una convocatoria de modo generalizado, sin singularizar sujeto alguno, lo que evidencia que tal precepto no ha sido infringido, al tener un carácter de generalidad indeterminada la supresión de la convocatoria que nos ocupa.

También este motivo debe ser rechazado.

SEXTO.- En el motivo tercero denuncia la infracción del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, al haberse prescindido del trámite cualificado de la audiencia al interesado contemplado en el artículo 84 de la citada ley, porque en el supuesto de entender que la orden recurrida se trata de un acto administrativo, previamente hubiera procedido a la pretendida renuncia de la convocatoria de la asignación de cantidades de producción, poner de manifiesto al recurrente la propuesta oportuna para que se formularan alegaciones.

La recurrente no critica el riguroso razonamiento -vid. fundamento de derecho octavo- de la Sala de instancia sobre la ausencia de indefensión y que viene apoyado en la jurisprudencia de esta Sala que allí se invoca.



Y, además, en ningún momento la recurrente ha expresado cuáles hubieran sido las concretas alegaciones que, de habersele dado trámite de audiencia, hubiera vertido ante la Administración, lo que avala que no se ha producido indefensión alguna. Como se ha dicho reiteradamente, lo trascendente es que el interesado haya mostrado que la omisión del trámite de audiencia le haya producido alguna indefensión. Y eso no ha ocurrido.

Este motivo debe igualmente rechazarse.

SÉPTIMO.- En el motivo cuarto se alega la infracción del artículo 58 de la Ley 30/1992, al no haberse notificado de manera individualizada al recurrente, en su condición de interesado, no sirviendo a estos efectos la publicación en el BOE porque incluso admitiendo que la Orden es un acto administrativo, la misma no se dirigía a una pluralidad indeterminada de personas sino a unos destinatarios identificados, que son los concurrentes a la convocatoria de asignación de cantidades.

En cuanto a la presunta infracción del artículo 58 de la Ley 30/1992, la Orden IET/822/2012, de 20 de abril, contenía en su texto reiteradas referencias a que los actos más importantes que se dictasen en el procedimiento que regula serían objeto de publicación, que surtiría los efectos de la notificación, lo que avala que el acto que nos ocupa también fuera puesto en conocimiento de los eventuales interesados por la misma vía. Así se refleja en su artículo 7, en lo referido a la lista provisional de asignación (núm. 2) y a la definitiva (núm. 6).

Y, en todo caso, la eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecta a su validez sino meramente a su eficacia y al comienzo, en su caso, de los plazos para impugnarlo (sentencia de 4 de julio de 2013 -recurso de casación núm. 470/2012). O, como se ha dicho también, siendo la única finalidad de la notificación la de garantizar que el acto o resolución llegue a conocimiento del interesado, debe partirse en todo caso de la presunción *iuris tantum* de que el acto de que se trate ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado; presunción que cabe enervar por el interesado, acreditando suficientemente, bien que, pese a su diligencia, el acto no llegó a su conocimiento o lo hizo en una fecha en la que ya no cabía reaccionar contra el mismo; o bien que, pese a no haber actuado con la diligencia debida (naturalmente, se excluyen los casos en que se aprecie mala fe), la Administración tampoco ha procedido con la diligencia y buena fe que le resultan reclamables (sentencia de 16 de noviembre de 2016 -recurso de casación núm. 2841/2015-). Ningún reproche pues, cabe hacer en este caso a la reseñada notificación por publicación del acto cuestionado.

Por lo que este último motivo tampoco puede ser acogido.

OCTAVO.- En cuanto a las costas, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 139.2 de la Ley procesal, la Sala considera justificada su no imposición, en atención a que, en realidad, la pérdida de objeto del recurso hacía innecesario el examen de los motivos planteados en el mismo.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido: Se declara la pérdida sobrevenida de objeto y el archivo de las actuaciones, del recurso de casación núm. 2786/2014, interpuesto por la representación procesal de **BIOCARBURANTES DE GALICIA, S.L.** contra la sentencia de 18 de junio de 2014, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso núm. 3695/2012, sin imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Pedro Jose Yague Gil Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Maria Isabel Perello Domenech Jose Maria del Riego Valledor Angel Ramon Arozamena Laso **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.