



Roj: **STS 1933/2020 - ECLI:ES:TS:2020:1933**

Id Cendoj: **28079130032020100162**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **29/06/2020**

Nº de Recurso: **130/2019**

Nº de Resolución: **893/2020**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 893/2020

Fecha de sentencia: 29/06/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 130/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/06/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: MDC

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 130/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 893/2020

Excma. Sra. y Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 29 de junio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo núm. 130/2019, interpuesto por la Asociación Española de Gas Licuado, representada por el procurador de los tribunales D. Pablo Hornedo Muguero, con la asistencia letrada de D^a. Almudena Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, contra el Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES); 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. Ángel Ramón Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 15 de abril de 2019 la representación procesal de la Asociación Española de Gas Licuado interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES), el cual fue admitido por la Sala, motivando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo, y concedido plazo para formalizar la demanda, la recurrente la formalizó mediante escrito presentado el 23 de julio de 2019 y en el que, previa alegación de las argumentaciones que consideró oportunas, suplica:

«dicte sentencia por la que, previa la tramitación oportuna, estime la demanda de recurso contencioso administrativo interpuesto declarando el carácter contrario a derecho y anulando la exclusión del régimen de ayudas comprendido en el Real Decreto 72/2019 de los vehículos a GLP/Autogas de las modalidades M1, N1, M2 y M3, y, en particular, acordando la adopción de los pronunciamientos siguientes:

1. Nulidad de pleno derecho del inciso contenido en el Anexo I del Real Decreto 72/2019, en concreto en: Anexo I, Actuación 1, 3, a) inciso final en el que se manifiesta:

"Quedan excluidos de las ayudas los vehículos M1, N1, M2 y M3 propulsados por Autogas o Gas natural".

2. Eliminación de la manifestación comprendida en el expositivo, referida a:

"Aunque planes de fomento de la demanda de vehículos de energías alternativas, como los Planes MOVEA y MOVALT, han fomentado la adquisición de vehículos ligeros de GLP y GN, la situación del mercado, con una equiparación de precios de estas tecnologías con las de combustión tradicionales, sumado a un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, hacen que en el presente Plan MOVES no se subvencione la adquisición de los vehículos ligeros propulsados con gas natural y Autogas".

3. Nulidad del límite máximo del 10% que, respecto de las ayudas a vehículos a GLP de las categorías (...) se contempla en el Artículo 8.3,a) de la norma y ello pese a haberse requerido a lo largo de la tramitación la supresión de ese límite en virtud del informe de la SGIPYME, dada la práctica ineficacia de la medida, caso de mantenerse el mismo.

3. Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla deberá asignar, a través de las convocatorias que desarrollen al efecto, los siguientes porcentajes del presupuesto que les haya correspondido, por cada tipo de actuación definida en el artículo 4:

a) Entre un 20 % y un 50 % del presupuesto para la actuación 1. Del presupuesto destinado a la actuación 1, se destinará un máximo del 10 % a vehículos pesados propulsados por Autogas y Gas natural.

4. Declare que es contraria a derecho la exclusión de las ayudas al GLP/Autogas de los planes de ayuda a la implantación de energías alternativas en materia de automoción.

5. Condene a la Administración demandada a:

a. estar y pasar por todos y cada uno de los pronunciamientos anteriores,

b. en términos de plena jurisdicción, al establecimiento de la correspondiente ayuda a la adquisición y transformación a GLP/Autogas de vehículos por un importe equivalente al de las ayudas del que se le ha privado al sector en virtud de los incisos cuya anulación se postula en el presente escrito de demanda tomando en consideración para ello y en ejecución de sentencia:



- i. el estado de ejecución de las ayudas comprendidas en el Real Decreto impugnado al tiempo de aparición de la sentencia.
- ii. el porcentaje del parque de vehículos a AUTOGAS en España a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto impugnado, en relación con las restantes modalidades de suministro de bajas emisiones que son objeto de subvención en la norma para las categorías M1, N1, M2 y M3 de la misma.
- c. al pago de las costas del procedimiento».

Mediante los correspondientes otrosíes manifiesta que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada, y solicita que se acuerde el recibimiento a prueba del mismo, expresando los puntos de hecho sobre los que debería versar y los medios probatorios de los que intenta valerse, así como que se decida la realización del trámite de conclusiones escritas.

TERCERO.- El Abogado del Estado, se opuso a la demanda con su escrito presentado en fecha 7 de octubre de 2019 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala desestime la demanda íntegramente, con expresa imposición de costas al recurrente. Mediante otrosí manifiesta que adjunta informe de valoración de IDAE sobre los aspectos técnicos del presente recurso contencioso-administrativo que solicita se considere como informe pericial, se admitido como prueba y sea ratificado por su autor.

CUARTO.- Mediante decreto de 8 de octubre de 2019, se fijó la cuantía como indeterminada, y por auto de 23 de octubre siguiente, se acordó el recibimiento del pleito a prueba, en concreto, se admite la prueba documental de la parte recurrente, teniendo por reproducidos e incorporados los documentos que acompañan al escrito de interposición y de demanda. Y respecto a la prueba propuesta por la Abogacía del Estado se admite la pericial, quedando unido a las actuaciones el informe aportado del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), pero se considera innecesaria la comparecencia del autor del mismo ante esta Sala, para su ratificación, al no haber indicios de que requieran aclaración las valoraciones contenidas en el informe.

QUINTO.- Declarado terminado y concluso el período de proposición y práctica de prueba concedido, se concedió por la Sala a la parte recurrente, el plazo de diez días a fin de presentar su escrito de conclusiones sucintas, trámite que fue evacuado por su escrito presentado en fecha 25 de noviembre de 2019 y del que se dió traslado a la parte recurrida, que ha presentado sus conclusiones en escrito presentado en fecha 3 de diciembre de 2019, quedando las actuaciones concluidas y pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 2 de junio de 2020, si bien, por razón del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la deliberación no pudo tener lugar hasta el día 16 de junio de 2020, por vía telemática, conforme a lo previsto en el artículo 19.3 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La disposición recurrida y los motivos de impugnación.

A) El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la Asociación Española de Gas Licuado, contra el Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES) tiene como objeto que se declare el carácter contrario a derecho y anule la exclusión del régimen de ayudas comprendido en el Real Decreto 72/2019 de los vehículos a GLP/Autogas de las modalidades M1, N1, M2 y M3, y, en particular, se acuerde la adopción de los pronunciamientos que se concretan en el antecedente de hecho segundo de esta sentencia, al recoger el suplico de la demanda.

B) La recurrente hace un minucioso relato de los antecedentes de este asunto, e identifica el objeto de la controversia. Así, después de una breve referencia a los Gases Licuados del Petróleo (GLP) de automoción, expone lo que considera tres elementos de hecho que son relevantes a la hora de analizar el carácter contrario a derecho de la exclusión del GLP de automoción: (I) la previa inclusión del Autogas en los planes de ayudas aprobados con anterioridad, con mención a los ejemplos de MOVEA y MOVALT; (II) la incorporación al Real Decreto de determinadas modalidades de vehículos que utilizan el GLP como combustible; (III) la falta de justificación del motivo dado para la exclusión. En este caso, en un doble sentido: (i) consecuencias derivadas del hecho de que se introduzca una justificación sobre la exclusión en el texto de la norma; (ii) inviabilidad del argumento, falta de justificación y correspondencia con los fines de la política pública identificada como objetivo de la disposición.



A continuación examina el expediente administrativo y la tramitación de la norma. Con particular atención a las consideraciones que derivan: (i) del informe de la Abogacía del Estado; (ii) de la Memoria requerida en el informe de la Abogacía del Estado; (iii) del informe de Impacto Normativo; (iv) del informe del Ministerio de Economía y Empresa; (v) del informe de la Oficina Presupuestaria dependiente de la Subsecretaría del Ministerio para la Transición Ecológica; y (vi) del informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Expone sus conclusiones derivadas de los hechos y del expediente. Y niega, en definitiva, los elementos de hecho pretendidamente justificativos de la exclusión.

C) Expone como motivos de impugnación los siguientes:

Primero.- Incumplimiento de la Directiva 2014/94/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

Segundo.- Incumplimiento del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Tercero.- Incumplimiento de la ley general de subvenciones.

Cuarto.- Incumplimiento de la habilitación normativa: la disposición adicional décimo séptima de la Ley 6/2018, de 3 de julio de 2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 habilitaba al Gobierno con efectos desde el año 2018 y vigencia indefinida, para establecer un sistema de ayudas a las actuaciones de apoyo a la movilidad basada en criterios de eficiencia energética, sostenibilidad e impulso del uso de energías alternativas.

Quinto.- Incumplimiento de los principios rectores de la potestad reglamentaria.

Sexto.- Vulneración de las normas de competencia.

Séptimo.- Vulneración del principio de neutralidad tecnológica.

Octavo.- Vulneración del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española).

Noveno.- Vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Décimo.- Vulneración del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, nulidad de pleno derecho de los incisos impugnados de la norma.

SEGUNDO.- La exposición de motivos del Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible.

Con carácter general dice en sus primero párrafos:

«El cambio climático asociado al rápido aumento de la temperatura de nuestro planeta con respecto a los niveles preindustriales constituye el mayor reto medioambiental y socioeconómico al que se enfrentan los países a una escala global, lo cual ha quedado patente en el Acuerdo adoptado internacionalmente en París, en diciembre de 2015, y firmado por 195 países.

En el ámbito europeo, en 2015 la Comisión Europea propuso que la Unión de la Energía y la transición hacia una economía baja en carbono se convirtiesen en objetivos prioritarios. En noviembre de 2016, la Comisión presentó el paquete legislativo «Energía limpia para todos los europeos» para profundizar en la articulación de la Estrategia de la Unión de la Energía y garantizar el cumplimiento de compromisos globales como los del Acuerdo de París. Dicho paquete, incluye importantes reformas con el objetivo de avanzar en la transición energética.

En España, como en otros países, la senda de emisiones de gases de efecto invernadero es creciente, habiendo experimentado un aumento de las emisiones de CO₂, principal gas de efecto invernadero, del 4,4 % en 2017 respecto al año anterior, lo que supone el mayor aumento interanual desde 2002.

Para hacer frente a este incremento de las emisiones supone, se han de adoptar medidas destinadas a reducir el consumo de los combustibles fósiles. Actuar sobre el sector del transporte es prioritario, dado que es el que tiene un mayor consumo final de energía en España, cercano al 42 %. De este consumo, el transporte por carretera representa el 80 %, con cerca de un 95 % de dependencia de los derivados del petróleo.

Es necesario por tanto, plantear medidas dirigidas a promover una movilidad urbana y metropolitana más sostenible, fomentando un cambio modal hacia modos con menor consumo por pasajero-km como es el transporte en bicicleta o el transporte público colectivo en la movilidad obligada, así como incentivar la renovación del parque de vehículos que utilizan combustibles fósiles hacia aquellos que están propulsados

con energías alternativas, aumentando en particular, la penetración de los vehículos eléctricos y el despliegue de su infraestructura de recarga para contribuir a una mayor electrificación del transporte».

Y, en la cuestión sometida al presente recurso, dice:

«Aunque planes de fomento de la demanda de vehículos de energías alternativas, como los Planes MOVEA y MOVALT, han fomentado la adquisición de vehículos ligeros de GLP y GN, la situación del mercado, con una equiparación de precios de estas tecnologías con las de combustión tradicionales, sumado a un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, hacen que en el presente Plan MOVES no se subvencione la adquisición de los vehículos ligeros propulsados con gas natural y Autogas. No obstante, se reconoce el papel relevante que estos vehículos tienen en el período de transición hacia un parque de cero emisiones, especialmente en lo concerniente a la contaminación de las ciudades».

Luego volveremos sobre este párrafo que es el que justifica, en definitiva, la exclusión de los incentivos o ayudas para determinados vehículos propulsados por Autogas o Gas natural y la impugnación de dicha exclusión que lleva a cabo la Asociación recurrente.

TERCERO.- Ámbito del Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible: vehículos afectados.

En cuanto al alcance del presente recurso recoge el Anexo I:

«Actuación 1. *Adquisición de vehículos de energías alternativas*

(...)

2. Los vehículos susceptibles de ayudas deberán pertenecer a alguna de las categorías siguientes:

a) Turismos M1: Vehículos de motor con al menos cuatro ruedas diseñados y fabricados para el transporte de pasajeros, que tengan, además del asiento del conductor, ocho plazas como máximo.

b) Autobuses o autocares M2: Vehículos de motor concebidos y fabricados principalmente para el transporte de personas y su equipaje que tengan más de ocho plazas de asiento además de la del conductor, y cuya masa máxima en carga técnicamente admisible (MMTA) no sea superior a 5 toneladas.

c) Autobuses o autocares M3: Vehículos de motor concebidos y fabricados principalmente para el transporte de personas y su equipaje que tengan más de ocho plazas de asiento además de la del conductor y cuya masa máxima en carga técnicamente admisible (MMTA) sea superior a 5 toneladas.

d) Furgonetas o camiones ligeros N1: Vehículos de motor concebidos y fabricados principalmente para el transporte de mercancías y cuya masa máxima en carga técnicamente admisible (MMTA) no supere las 3,5 toneladas.

e) Furgones o camiones ligeros N2: Vehículos de motor concebidos y fabricados principalmente para el transporte de mercancías y cuya masa máxima en carga técnicamente admisible (MMTA) sea superior a 3,5 e inferior a 12 toneladas.

f) Furgones o camiones N3: Vehículos de motor concebidos y fabricados principalmente para el transporte de mercancías y cuya masa máxima en carga técnicamente admisible (MMTA) sea superior a 12 toneladas.

g) Cuadriciclos ligeros L6e: Cuadriciclos ligeros cuya masa en vacío sea inferior o igual a 350 kg., no incluida la masa de las baterías, cuya velocidad máxima por construcción sea inferior o igual a 45 km/h, y potencia máxima inferior o igual a 4 kW.

h) Cuadriciclos pesados L7e: Cuadriciclos cuya masa en vacío sea inferior o igual a 400 kg. (550 kg. para vehículos destinados al transporte de mercancías), no incluida la masa de las baterías, y potencia máxima inferior o igual a 15 kW.

i) Motocicletas L3e, L4e, L5e: Vehículos con dos ruedas, o con tres ruedas simétricas o asimétricas con respecto al eje medio longitudinal del vehículo, con una velocidad de diseño superior a los 45 Km/h».

Y, en lo que aquí interesa -en negrita destacamos, lo que, en definitiva, es el ámbito de la discrepancia de la Asociación recurrente y su pretensión de que se anule dicha exclusión- dice la norma recurrida:

«3. Los vehículos susceptibles de ser incentivados deben figurar en la Base de Vehículos del IDAE, (<http://www.idae.es/coches-cuanto-consumen>) y cumplir los siguientes requisitos:

a) Para los vehículos pertenecientes a las categorías M y N se exige la pertenencia a alguno de los siguientes tipos:



Vehículos N2 y N3 propulsados por motores de combustión interna que puedan utilizar combustibles fósiles alternativos, homologados como GLP/Autogás, Gas Natural Comprimido (GNC), Gas Natural Licuado (GNL), o bifuel gasolina-gas. **Quedan excluidos de las ayudas los vehículos M1, N1, M2 y M3 propulsados por Autogas o Gas natural».**

Conviene advertir aquí que el reciente Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla (BOE de 17 de junio de 2020) parece mantener, en lo que ahora interesa, el mismo criterio de exclusión de tales vehículos.

CUARTO.- Examen del recurso: cuestión de fondo.

Como apunta la Abogacía del Estado, se reconoce que los vehículos a GLP y a gas natural contribuyen a conseguir los objetivos de la norma, por lo tanto y muy esencialmente, disminución de emisiones de CO₂. Se reconoce además que han estado incluidos en los planes anteriores de movilidad sostenible promovidos por el Gobierno de la nación, denominados MOVEA y MOVALT. Y, sin embargo, se les excluye del presente plan, con la etérea explicación, a juicio de la Asociación recurrente, de que precisamente la mayor eficiencia en el proceso de transformación de estos vehículos que les acercaría por coste a las tecnologías tradicionales, determinaría que no fueran acreedores a las ayudas que se reconocen para el resto del sector de movilidad sostenible.

Aunque la recurrente, en su extenso escrito de demanda, articula formalmente hasta diez motivos de impugnación, varios de ellos apenas aparecen desarrollados y denuncia infracciones que, sin duda, no concurren en la norma recurrida, sin que sean necesarias excesivas consideraciones.

Atender a la demanda de la Asociación Española de Gas Licuado significaría la imposibilidad material y formal de permitir a las Administraciones promover sus políticas y cumplir sus objetivos a través de programas de ayuda. Esta es una consideración general y de principio en el ámbito de los programas de ayudas de los distintos sectores -aquí el de los vehículos para una movilidad eficiente y sostenible-, conforme a los criterios de oportunidad que la Administración debe exponer y justificar. Veremos que el núcleo de este recurso es si existe esa justificación y si es razonable.

QUINTO.- Sobre el informe del IDAE: cuestione técnicas.

Se considera conveniente, con apoyo en el informe del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), de 23 de septiembre de 2019, precisar una serie de conceptos técnicos antes de analizar los distintos argumentos de la demanda. Dicho informe, que se acompaña a la contestación a la demanda de la Abogacía del Estado, es el principal apoyo de la Administración para rechazar el recurso y justificar la exclusión de ayudas cuestionada.

A) El GLP es un combustible fósil, el 60% proviene de yacimientos de gas natural o de petróleo y el otro 40% proviene del proceso de destilado de petróleo en refinería. En los primeros años, el hecho de ser un excedente de las refinerías, fue el motivo por el que se incentivó su uso en automoción, con el fin de diversificar los combustibles utilizados en los vehículos. El apoyo en los primeros años se instrumentalizó con ayudas a la transformación de los vehículos (económicas y normativas) así como con un tratamiento fiscal favorable, que aún se mantiene.

B) Contribución del GLP a la descarbonización.

La finalidad del programa MOVES, tal y como se indica en su preámbulo, es frenar el cambio climático, indicándose específicamente:

"En España, como en otros países, la senda de emisiones de gases de efecto invernadero es creciente, habiendo experimentado un aumento de las emisiones de CO₂, principal gas de efecto invernadero, del 4,4 % en 2017 respecto al año anterior, lo que supone el mayor aumento interanual desde 2002. Para hacer frente a este incremento de las emisiones supone, se han de adoptar medidas destinadas a reducir el consumo de los combustibles fósiles".

En cuanto a la contribución del GLP a la descarbonización del transporte, al ser un combustible fósil, mezcla de butano (C₄H₁₀) y propano (C₃H₈), su combustión produce emisiones de CO₂ del orden de 2,63 ton CO₂/tep, frente a 2,89 ton CO₂/tep de la gasolina, 3,09 tonCO₂/tep del gasóleo y 2,34 ton CO₂/tep del gas natural.

A estos factores de emisión, hay que incluirles el factor de eficiencia en la combustión del motor, pues se hace notar que los vehículo de GLP, son vehículos de gasolina, transformados para consumir GLP indistintamente, por lo que su consumo suele ser más alto en GLP, dado que no son motores especializados para consumir GLP, lo diluye la reducción de emisiones de CO₂ fruto de ser una molécula más ligera que la gasolina.



Se adjuntan datos del "Estudio sobre tecnologías de los motores y combustibles en la automoción" (julio de 2010) realizado por la Cátedra de Motores Térmicos de la ETSII de la UPM, donde figura tabla con la comparativa de consumos y emisiones de CO2 para distintos combustibles:

Se puede apreciar en la tabla que el consumo y emisiones de CO2 de un vehículo propulsado con GLP respecto a un vehículo diésel convencional es superior y sólo ligeramente inferior si lo comparamos con un vehículo de gasolina. Esta reducción no es tan alta como la que cabría esperar por ser una molécula más ligera, debido a que este efecto se diluye por el hecho de que se pierde eficiencia en el consumo de energía.

Es decir, teniendo en cuanto que en el parque actual el 55% de los vehículos son diésel, la renovación de la flota por vehículos de Autogas no aportaría reducciones significativas en la reducción de las emisiones de CO2.

Por tanto, el GLP o Autogas, no es una tecnología que contribuya significativamente a la finalidad del Programa, que es la descarbonización del transporte.

C) Contribución del GLP a mejorar la calidad del aire.

En la demanda se intenta confundir en varias ocasiones lo que es la reducción de emisiones de CO2 (descarbonización del sector) con la reducción de emisiones de gases contaminantes (NOx y partículas principalmente) que afectan a la calidad del aire.

El uso de GLP en vehículos, en sustitución de gasóleo o gasolina, presenta beneficios en cuanto a reducción de emisiones de contaminantes NOx y partículas. Es por ello que los vehículos se han catalogado como ECO, según la clasificación medioambiental de la Dirección General de Tráfico.

Sin embargo, no hay que confundir la contribución a la descarbonización y reducción de la dependencia energética con la reducción de contaminantes.

En concreto el Programa MOVES se dirige a la descarbonización, aunque como se indica en el texto, reconoce la contribución del GLP y el Gas natural en la transición energética y a mejorar la calidad del aire.

SEXTO.- Conclusiones del informe del IDAE.

«España, como miembro de la Unión Europea, así como por la ratificación de acuerdos internacionales en materia climática (Acuerdo de París), se encuentra en un momento de transición energética y medioambiental, hacia la descarbonización de la economía.

La descarbonización del sector Transporte es el mayor reto que se presenta, por su peso en el consumo de energía final (42%) así como por su alta dependencia de los derivados del petróleo (en torno al 80%). Así se constata en las últimas planificaciones presentadas por el Gobierno como es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-3030, cuya versión final se publicará a finales de 2019 con un objetivo de reducción de emisiones de CO2eq vinculante.

En este contexto, con unos presupuestos dedicados a la movilidad sostenible escasos (50 millones de euros anuales en los Presupuestos Generales del Estado), el Gobierno debe priorizar a través de los programas de ayuda pública aquellas tecnologías que más contribuyan a la descarbonización, y que además, tengan dificultades para comercializarse, bien sea por su extracoste por estar en una etapa inicial de comercialización o bien porque no han alcanzado la madurez tecnológica.

Este principio es el que se ha aplicado en el Programa MOVES, siendo los programas de ayuda uno de los instrumentos con los que cuenta la administración para poder llevar a cabo sus políticas y cumplir los objetivos que tiene fijados.

Existen otros instrumentos, como es la política fiscal, que apoya a la tecnología de GLP en automoción, por lo que no se puede alegar que el Gobierno discrimina el uso del GLP en automoción. Sencillamente se considera que ya está suficientemente incentivado y en un estado de madurez tecnológica en el caso de los vehículos ligeros.

Entendemos que el programa MOVES no ha vulnerado ninguno de los principios que se exponen en la demanda en cuanto a discriminación de la tecnología, por todo lo anteriormente expuesto, y atender la demanda presentada por la Asociación Española de Gas Licuado significaría impedir que el Gobierno pueda canalizar sus recursos para alcanzar los objetivos de sus políticas, en este caso, en materia de descarbonización»

A juicio de la Sala es evidente que este informe ratifica, completa y apoya las razones de la exposición de motivos del Real Decreto 72/2019 que antes quedó transcrita. No se olvide que la Asociación recurrente interesa la supresión del párrafo de la exposición antes transcrito.

En definitiva, la situación del mercado, con una equiparación de precios de los vehículos ligeros de GLP y Gas Natural con los de combustión tradicionales; así como la priorización de aquellas tecnologías que más contribuyen a la descarbonización y que tienen más dificultades para su comercialización; y ello en el marco ineludible del mejor aprovechamiento de los recursos públicos, atendidos unos recursos anuales escasos, justifican suficientemente la medida adoptada, en el ámbito y con el margen de los instrumentos de los que dispone la Administración. Eso no impide que los vehículos cuestionados y ahora excluidos cuenten con determinadas ventajas fiscales en la medida que se les reconoce un papel relevante en el período de transición hacia un parque de cero emisiones.

SÉPTIMO.- Sobre los principales motivos de la demanda.

Se analizan a continuación los argumentos expuestos en la demanda, atendido el informe del IDAE.

A) Principio de neutralidad tecnológica y carácter discriminatorio.

En la demanda se argumenta que al excluir a los vehículos ligeros propulsados con GLP de las ayudas, se está incumpliendo el principio de neutralidad tecnológica.

Este principio, como bien se indica en la demanda, se aplica a los procesos de contratación. No obstante, aun cuando lo quisieran aplicar al contexto de igualdad de apoyo existente por parte del Gobierno a las distintas tecnologías, es importante informar del trato favorable que tiene el GLP a nivel fiscal respecto al resto de combustibles (gasolinas, gasóleo y eléctricos) así como las reformas normativas aprobadas para facilitar el uso del GLP en la automoción.

Este apoyo, a efectos de amortizar la adquisición del vehículo, es superior a la ayuda que se le pudiera otorgar en el marco del programa de ayudas, limitada por el Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión.

B) Tratamiento fiscal favorable: bonificación en el Impuesto Especial de Hidrocarburos.

Según la Ley 28/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, artículo 50, el impuesto a aplicar al GLP asciende a 128,67 €/1000l, frente a 527,3 €/1000l gasóleo y 653,58 €/1000 l gasolina. Hay que destacar que energéticamente requiere mayor consumo en unidades energéticas que el diésel y ligeramente mayor que la gasolina (del orden de 9,5 l/100km), pero debido al trato fiscal favorable, el coste económico en combustible es competitivo (precio de venta del combustible entre un 15 y un 25% menos por kilómetro recorrido frente a la gasolina).

Estos ahorros pueden compensar tanto el coste de transformación de un vehículo de gasolina a GLP, como la diferencia de precio que pudiera existir en la compra de vehículos nuevos para GLP y gasolina, ya que frente a motores diésel equivalentes el precio ya es menor.

C) Apoyo a la transformación de los vehículos.

Mediante Orden Ministerial CTE/1391/2002, de 5 de diciembre, se vino a modificar el Real Decreto 736/1988, de 8 de julio, por el que se regula la tramitación de reformas de importancia de vehículos de carretera. Desde el 17 de julio de 2003 se permite la conversión a GLP de vehículos de gasolina, con independencia de su uso (coste entre 1.000 -2.000 € según la cilindrada).

Actualmente la transformación de vehículos de gasolina a vehículos bifuel gasolina/GLP, que es la empleada en los vehículos ligeros, está totalmente desarrollada, es una tecnología madura.

D) Equiparación de precios de la tecnología GLP con la de combustibles convencionales.

En las Bases del Programa MOVES, reiteramos la exposición de motivos, se establece:

"Aunque planes de fomento de la demanda de vehículos de energías alternativas, como los Planes MOVEA y MOVALT, han fomentado la adquisición de vehículos ligeros de GLP y GN, la situación del mercado, con una equiparación de precios de estas tecnologías con las de combustión tradicionales, sumado a un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, hacen que en el presente Plan MOVES no se subvencione la adquisición de los vehículos ligeros propulsados con gas natural y Autogas. No obstante, se reconoce el papel relevante que estos vehículos tienen en el período de transición hacia un parque de cero emisiones, especialmente en lo concerniente a la contaminación de las ciudades".

Ante este párrafo, los argumentos de la demanda no pueden prosperar, pues constituye una justificación razonable y una exposición motivada de la exclusión de las ayudas para determinados vehículos propulsados por Autogas o Gas natural combatida por la Asociación recurrente.

Por un lado, argumentan que se han dado ayudas en planes anteriores, pero el hecho de haber dado ayuda en planes anteriores, no es razón para seguir dando ayuda "sine die". Por el propio espíritu de cualquier ayuda



pública, estas se dirigen a incentivar aquellas tecnologías que contribuyan a la finalidad del programa y que se encuentran en una situación de mercado o comercialización, que sin ayudas difícilmente se comercializarían. Como hemos visto, este no es el caso de la utilización de GLP en vehículos ligeros. Sin embargo, sí está en una fase de implantación el uso de GLP en vehículos pesados de mercancías, N2 y N3, razón por la que el programa sí contempla estas categorías como susceptibles de ayuda, por la contribución a la mejora de calidad del aire que pudiera tener el uso de GLP en vehículos pesados de transporte de mercancías.

Además en la demanda se confunde el reconocimiento que se hace al papel del GLP y gas natural en la transición energética y la mejora de la calidad del aire con su contribución a la finalidad del programa, la descarbonización que, expone en el propio informe del IDAE, son temas distintos.

En la demanda se alude también a que la transformación de un vehículo a GLP tiene un coste, lo cual nunca se ha negado en el programa MOVES. Lo que se establece en el programa MOVES es que el precio de venta de los vehículos convencionales y los vehículos de GLP son equiparables. Es más, si se compararan con la versión diésel, los vehículos de GLP son más económicos que los vehículos diésel del mismo segmento, el incremento de precio sería negativo.

A efectos de cumplir con el Reglamento 651/2014 de la Comisión, a cuyo régimen se someten las ayudas del programa MOVES, se llevó a cabo una comparativa de precios de mercado de los modelos y versiones más vendidos y representativos de las distintas marcas comercializadoras en España, frente a los correspondientes modelos y versiones de combustibles convencionales de similares tamaños y prestaciones, de las mismas marcas fabricantes e importadoras. (Fuente: Catalogo de fabricantes)

E) Reglamento 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (RGEC).

En la demanda se alude al incumplimiento del Reglamento 651/2014 al que están sometidos las ayudas. Precisamente es la aplicación de dicho Reglamento el que limita la ayuda a los vehículos ligeros de GLP, donde, como se ha demostrado, el extra coste está en torno a 1.400 € de media, pero, en muchos casos, estaría en torno a 500-800 €.

De nuevo seguimos el informe del IDAE.

Atendiendo al RGEC, el límite de ayuda a considerar se corresponde con el siguiente porcentaje del extracoste del modelo de vehículo alternativo, comparado con el modelo de similares características y tecnología convencional:

- Grandes Empresas = La ayuda no excederá del 40% del extracoste del vehículo alternativo
- Pymes = La ayuda no excederá del 50% del extracoste del vehículo alternativo

Es decir, para no sobrepasar los límites establecidos, las ayudas a otorgar no podrían superar los 300-500 € para las categorías M1 y N1. En algunos casos debería ser incluso menores, del orden de 200 €.

En este contexto, a efectos de gestión de las ayudas, los gastos de gestión serían superiores a la ayuda otorgada, además de no considerarse incentivador el otorgar ayudas por ese importe.

F) Razón por la que se apoya el uso de GLP en vehículos de transporte de mercancías N2 y N3 (furgones y camiones).

En la demanda se alega que sí son elegibles, los vehículos de categorías N2/N3 (furgones y camiones) con GLP frente a que no son elegibles los vehículos de categorías M1/N1/M2/M3 (turismos, furgonetas ligeras, y autobuses).

Pues bien, la utilización de GLP en motores sí tiene una ventaja frente a los combustibles convencionales en entornos urbanos y es la reducción de emisión de contaminantes NOx y partículas.

Por otro lado, la transformación de vehículos pesados a dual fuel (diésel-GLP), está empezando en España, estando en un estado inicial de su implantación.

Si a esto se suma el hecho de que no existe tecnología alternativa que contribuya a la descarbonización en esta categoría de vehículos (no existen modelo eléctricos que se comercialicen N2/N3), se justifica por qué el Programa MOVES sí considera como elegibles los vehículos N2 y N3 propulsados por Autogas o Gas Natural.

En las otras categorías (M1, N1, M2 y M3) sí existen modelos de vehículos con tecnología que contribuye en mayor medida a la descarbonización, como son los modelos eléctricos, con un sobrecoste importante respecto



a los modelos convencionales, razón por la que el Programa MOVES, ante un presupuesto limitado, prioriza la ayuda a esta tecnología.

G) Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

En la demanda se alude al texto de la Directiva para justificar que el GLP se considera un combustible alternativo que puede sustituir a los combustibles fósiles "clásicos".

Sin embargo, lo cierto es que en ningún momento el Programa MOVES ha establecido que el GLP no sea un combustible alternativo a los combustibles fósiles convencionales que son la gasolina y el gasóleo. De hecho, se menciona en el preámbulo de las Bases como tanto el GLP como el Gas Natural se han incentivado en programas anteriores, en los que la finalidad era diversificar las tecnologías alternativas en el sector transporte así como el trato fiscal favorable que se mantiene.

Esto no es contrario al hecho de que en el programa MOVES, cuya finalidad prioritaria es la descarbonización, no se considere prioritario, ante unos recursos económicos escasos que obligan a priorizar las ayudas hacia las que más contribuyen a la descarbonización, el dar ayuda a los vehículos ligeros de GLP.

Es decir, el Programa MOVES no contradice a la Directiva 2014/94/UE.

OCTAVO.- Sobre el límite máximo del 10% del artículo 8.3.a) del Real Decreto 72/2019 .

Se cuestiona el límite del 10% fijado para las ayudas a vehículos pesados propulsados por Autogas y Gas natural.

Es cierto que se trata de un importe reducido. Así, del presupuesto destinado a la actuación 1, se destinará un máximo del 10% a vehículos pesados propulsados por Autogas y Gas Natural.

La interesada, a la vista de la práctica ineficacia de la medida, solicitó la supresión de ese límite, pero lo cierto es que, a falta de algún motivo legal específico en la demanda para la supresión de dicho tope, debe rechazarse también en este punto el recurso.

NOVENO.- Sobre los restantes motivos de la demanda.

Muy brevemente, pues el resto de los motivos son de muy escasa consistencia y apenas desarrollados, reiteraremos -con alguna consideración añadida- lo que vienen a sostener el informe del IDAE y la Abogacía del Estado, en contestación a los argumentos de la Asociación recurrente.

A) En el expediente administrativo no hay incumplimiento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de Subvenciones en su artículo 8 y concordantes, la demandante se limita a mencionar principios que unilateralmente considera conculcados.

B) El procedimiento ha seguido la habilitación normativa que se invoca, como se desprende del expediente administrativo.

C) Además, la justificación de la exclusión de las ayudas para algunos de los vehículos propulsados por Autogas o Gas Natural aparece en la tramitación del expediente e incorporada a la exposición de motivos del Real Decreto y corroborada por el ulterior informe del IDAE. En definitiva, a pesar del minucioso relato de la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma combatida y de las consideraciones que hace la recurrente de los distintos informes, no ofrece duda la razón de la exclusión y su justificación.

D) Tampoco se incumple ningún principio rector de la potestad reglamentaria que apodíctica y genéricamente menciona la demandante que intenta poner los principios que invoca al servicio de su reclamación pero sin justificación de ningún tipo más allá de que no comparte el contenido de la norma que objeta, lo que sin duda es lógico desde la perspectiva de los intereses que representan a la Asociación recurrente pero ello no significa que la norma -y la exclusión aprobada- sea contraria a Derecho.

E) En otro orden de cosas debe añadirse el reciente Real Decreto 569/2020, al que antes nos referimos. Y que sigue manteniendo la exclusión de las ayudas para los mismos vehículos de las categorías siguientes: turismos, autobuses o autocares y furgonetas o camiones ligeros (M1, M2, M3 y N1) y mantiene los incentivos para los vehículos pesados (N2, N3) propulsados con gas.

F) La referencia al artículo 107 del Tratado es también genérica. La actora no sugiere la existencia de cuestión prejudicial. Debe rechazarse la genérica invocación de la vulneración de las normas de competencia.

G) La pretendida vulneración de la seguridad jurídica y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE) tampoco justifica o apoya de forma suficiente; más allá de las consideraciones generales que ya fueron examinadas en los fundamentos de derecho cuarto a séptimo.



H) En conclusión, por todos los argumentos y razones anteriores, por la falta de concreción y tipificación de las pretendidas infracciones, no se aprecia vulneración del artículo 47.2 de la Ley 39/2015.

Debe, en consecuencia, desestimarse el recurso.

DÉCIMO.- Sobre las costas.

Al declararse no haber lugar al recurso, procede imponer a la parte recurrente las costas procesales del recurso (artículo 139.1 de la LJCA).

Al amparo de la facultad prevista en el artículo 139.4 de la citada Ley, se determina que el importe de las costas procesales, por todos los conceptos, no podrá rebasar la cantidad de 4.000 euros más el IVA que corresponda.

FALLO

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

Desestimar el recurso contencioso-administrativo núm. 130/2019 interpuesto por la Asociación Española de Gas Licuado, contra el Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES). Con imposición de las costas a la parte recurrente, con el límite que fijamos en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espín Templado D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas D^a. María Isabel Perelló Domenech

D. José María del Riego Valledor D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.