

Premium

ARTÍCULOS

El Supremo anula un real decreto de fotovoltaicas flotantes por suprimir indebidamente la consulta pública previa

No cabe salvar la omisión de la consulta pública mediante la invocación de un texto legal posterior



(Imagen: E&J)

La sentencia núm. 527/2026 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección Quinta), de 29 de abril de 2026, resuelve el **recurso contencioso-administrativo** ordinario núm. 671/2024 interpuesto por la **Comunidad Autónoma de Aragón contra el Real Decreto 662/2024, de 9 de julio**.

 Agrega **ECONOMIST & JURIST** como fuente preferida en Google

La norma impugnada establece el régimen aplicable a la instalación de plantas fotovoltaicas flotantes en embalses situados en el dominio público hidráulico en cuencas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado y modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por RD 849/1986. La Administración General del Estado comparece como parte recurrida, defendida por la Abogacía del Estado.

Esta cuestión resulta de capital importancia para el ámbito de las energías renovables, una materia que, en Administrativando Abogados, consideramos de notable proyección en la actualidad.

Tramitación y pretensiones de las partes

La Comunidad de Aragón solicita la declaración de nulidad de pleno derecho del Real Decreto 662/2024 en su integridad y, subsidiariamente, la nulidad del artículo 3.3.d) del propio real decreto. Fundamenta su pretensión principal en **defectos del procedimiento de elaboración reglamentaria**, sosteniendo que **se omitió indebidamente el trámite de consulta previa y se redujo a la mitad el plazo de audiencia e información pública sin concurrir razones que lo justificaran, y sin acuerdo formal del Consejo de Ministros para una tramitación urgente**.

Suscríbete a nuestra NEWSLETTER

Tu correo electrónico

SUSCRIBIRSE

Añade motivos materiales: **vulneración de principios de buena regulación** (eficacia y seguridad jurídica), y **afcción a competencias autonómicas sin mecanismos adecuados de intervención o cooperación**. En la pretensión subsidiaria, alega infracción del artículo 33 de la Ley 21/2013 por atribuir al órgano sustantivo una iniciativa que correspondería al promotor.



(Imagen: Amazon)

La Abogacía del Estado plantea, en primer término, la inadmisibilidad por falta de legitimación activa de Aragón. En cuanto al fondo, defiende que la MAIN justificó prescindir de la consulta previa por graves razones de interés público, vinculadas a la “extraordinaria situación de encarecimiento y restricción del suministro de **energía**”, y que esa misma razón amparó la reducción del plazo de audiencia e información pública a 7 días hábiles. También sostiene, para el caso de apreciarse defectos formales, una doctrina que limita la nulidad por formalismos cuando no exista una incidencia relevante en el contenido normativo.

En relación con los principios de buena regulación, afirma que el real decreto fija un marco general suficiente y prevé posteriores desarrollos mediante orden ministerial. Respecto a la dimensión competencial, expone que ya existen cauces de intervención autonómica en el RDPH y en la normativa sectorial energética y ambiental. Finalmente, niega la legitimación de Aragón para la impugnación subsidiaria del artículo 3.3.d) y, en todo caso, rechaza la infracción denunciada.

Legitimación activa de la Comunidad Autónoma recurrente

El Tribunal Supremo desestima la alegación de falta de legitimación activa. Razona que la ejecución de la normativa impugnada exige intervención de las comunidades autónomas en virtud de sus títulos competenciales (menciona expresamente ámbitos como energía y medio ambiente) y, en todo caso, por afectación de sus intereses en el “ámbito de su autonomía”.

Añade que consta una aceptación de la legitimación autonómica en la tramitación de la normativa impugnada por considerarse afectado ese ámbito propio, de modo que la Administración del Estado no puede desconocerlo después, siendo irrelevante que Aragón no hubiera presentado alegaciones en fase administrativa, pues otras comunidades sí lo hicieron “de manera pacífica”. Para reforzar este criterio, la sentencia reproduce doctrina previa de 26 de junio de 2015 sobre una interpretación amplia del artículo 19.1.d) LJCA, conectándola con pronunciamientos constitucionales que niegan una lectura restrictiva de la afectación al ámbito autonómico, y cita también una sentencia de 21 de octubre de 2025 sobre intervención autonómica en procedimientos y su reflejo en la apreciación del interés legítimo desde una perspectiva *pro actione*.



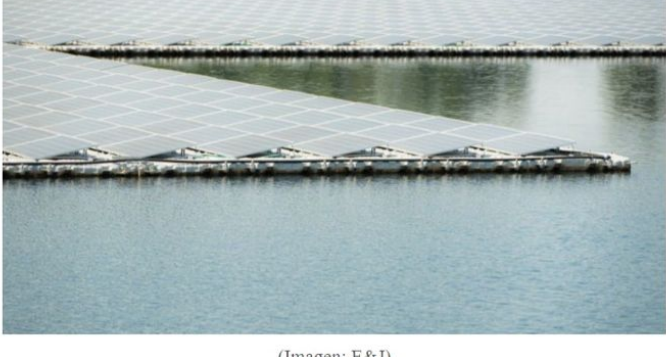
(Imagen: BOE)

Nulidad por omisión del trámite de consulta pública y reducción de trámites participativos

Este es el núcleo decisorio del fallo. El Tribunal examina la omisión del trámite de consulta pública previa del artículo 26.2 de la Ley 50/1997 (en la redacción aplicable al caso, anterior a la modificación con efectos de 3 de abril de 2025) y considera que la defensa estatal se apoya en una versión normativa distinta, vigente al tiempo del pleito, pero no aplicable al real decreto impugnado, publicado en el BOE el 1 de agosto de 2024.

La Sala aplica la doctrina fijada, entre otras, en la STS 931/2024, que a su vez recoge y reitera pronunciamientos anteriores, y **afirma que, para prescindir del trámite de consulta pública en normas reglamentarias estatales, han de concurrir circunstancias acumuladas: que se trate de normas presupuestarias u organizativas y, además, que concurren razones graves de interés público, o que la propuesta no tenga impacto significativo, no imponga obligaciones relevantes o regule aspectos parciales**. La sentencia explica la razón de esta interpretación: la redacción del artículo 26.2 de la Ley 50/1997 aplicable se presentaba en un único párrafo, configurando esos elementos como requisitos que debían acompañar a la naturaleza presupuestaria u organizativa, a diferencia del artículo 133.4 de la Ley 39/2015, que separa escenarios en dos párrafos.

El Tribunal considera que en el caso no se trata de una norma presupuestaria ni organizativa, por lo que **falt**a el presupuesto indispensable para omitir la consulta. Además, descarta que el caso se ampare en una tramitación urgente del artículo 27, porque no existe declaración de urgencia ni se siguió el procedimiento sobre esa base. Con ello concluye que el Real Decreto 662/2024 no es conforme a Derecho y debe ser declarado nulo de pleno derecho, aunque aun así responde a los restantes motivos.



(Imagen: E&J)

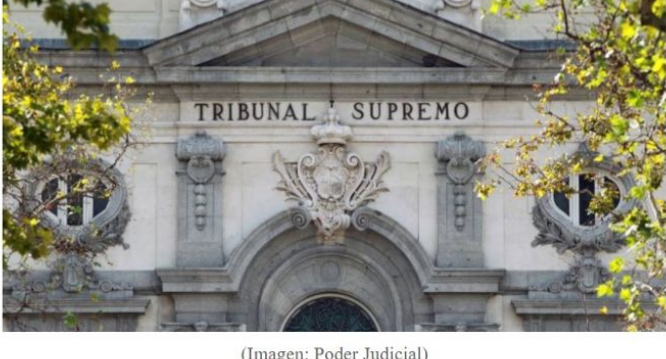
Principios de buena regulación: eficacia y seguridad jurídica

La Sala desestima la alegación de vulneración de los principios de buena regulación. **Entiende que no se infringe el principio de eficacia porque la norma se orienta a aspectos parciales y, según su artículo 1, desarrolla el régimen jurídico al que deben someterse autorizaciones y concesiones para instalaciones fotovoltaicas flotantes en embalses de dominio público hidráulico**, estableciendo un marco general y bases de regulación que antes no existían, sin perjuicio de desarrollos posteriores por orden ministerial sobre la tramitación simultánea de procedimientos cuando el Estado sea competente en materia hidráulica y energética.

Tampoco aprecia infracción del principio de seguridad jurídica: las remisiones a normativa sectorial no lo vulneran por sí mismas y, al contrario, pretenden un marco coherente y uniforme. Añade que la regulación aceptó observaciones del Consejo de Estado para dar coherencia al encaje temporal de procedimientos, refundiendo contenidos y ajustando la redacción del artículo 3.

Competencias autonómicas e intervención en el procedimiento

El Tribunal también rechaza el motivo relativo a la afectación competencial sin mecanismos de intervención autonómica. Recuerda que **las instalaciones deben ser objeto de concesión y están sometidas al TRLA (en especial el artículo 77 bis) y su desarrollo (principalmente el RDPH), además del RD 662/2024, la Ley 24/2013 del sector eléctrico y la Ley 21/2013 de evaluación ambiental**. Considera que el RDPH regula con carácter general el procedimiento concesional y que el artículo 139 ter introduce especialidades para las fotovoltaicas flotantes, previendo la participación autonómica mediante informes en materias de su competencia conforme al artículo 110 RDPH, además de intervenciones específicas en energía y medio ambiente previstas en normas sectoriales y en el propio artículo 139 ter. Por ello concluye que la norma impugnada no desconoce ni suprime la intervención autonómica que el ordenamiento atribuye.



(Imagen: Poder Judicial)

Impugnación subsidiaria del artículo 3.3.d) y evaluación ambiental

La Sala desestima la pretensión subsidiaria. Señala que la parte demandante se limita a afirmar la contradicción con el artículo 33 de la Ley 21/2013 sin desarrollar un razonamiento jurídico suficiente. Añade que el artículo 3.3.d) se inserta en un contexto procedimental propio y remite sustantivamente a la Ley 21/2013, citándola de forma literal, por lo que no aprecia infracción legal.

En definitiva, el Tribunal estima el recurso, declara nulo de pleno derecho el Real Decreto 662/2024 por no ser conforme a Derecho y condena en costas a la Administración demandada.

Valoración de Administrativando Abogados

La sentencia presenta una motivación centrada en la regularidad del procedimiento participativo previo a la aprobación reglamentaria, y hace depender la validez del real decreto de la correcta aplicación de la redacción temporalmente aplicable del artículo 26.2 de la Ley 50/1997. El Tribunal subraya que no cabe salvar la omisión de la consulta pública mediante la invocación de un texto legal posterior, y reafirma una lectura estricta de los presupuestos que permiten prescindir de ese trámite cuando la norma no es presupuestaria u organizativa ni se ha declarado urgencia en forma.

Por tanto, la nulidad no deriva del contenido sustantivo del régimen de las fotovoltaicas flotantes, sino de un vicio procedimental considerado decisivo.

En conjunto, **la resolución enfatiza la relevancia de las garantías de participación y de la correcta técnica normativa en la producción reglamentaria, con un efecto práctico contundente: la expulsión completa del real decreto del ordenamiento por un defecto en su tramitación**, constituyendo un aviso para navegantes a tener en cuenta.

