

## **El TS anula los preceptos del Reglamento sobre procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida que infringen el principio de jerarquía normativa**

**Se estima en parte el recurso interpuesto contra el RD 574/2023, por el que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida en España durante el período 1950-1985, y se anula el apartado c) de su art. 2, así como el apartado h) del art. 6 y el apartado 2 del art. 8 del mismo. Señala la Sala que dichos preceptos imponen un requisito que no se encuentra en la Disposición Adicional 56.<sup>a</sup> de la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado, que delimita los contornos de lo que cabe entender como afectado por la talidomida a los efectos de la concesión de ayudas.**

Así, el desarrollo reglamentario no se limita a aspectos procedimentales o instrumentales para facilitar la aplicación del precepto legal a ejecutar, sino que incidiendo en la regulación sustantiva añade un requisito para poder ser beneficiario de la ayuda legalmente prevista. El círculo de quienes pueden recibir la ayuda es más restringido con el reglamento de desarrollo que con la ley desarrollada. Y esto excede de lo que es propio de un reglamento ejecutivo. En consecuencia, la norma reglamentaria recurrida infringe el principio de jerarquía normativa.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección 4.<sup>a</sup>**

#### **Sentencia 1113/2024, de 24 de junio de 2024**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 891/2023

Ponente Excmo. Sr. LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

En Madrid, a 24 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º 891/2023, promovido por DON Porfirio, DON Samuel, DON Rodolfo, DON Teodosio y DON Torcuato representados por la procuradora de los tribunales doña Silvia Barreiro Teijeiro y defendidos por el letrado don Eugenio Moure González, contra el Real Decreto 574/2023, de 4 de julio, por el que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida en España durante el período 1950-1985, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 5 de julio de 2023.

Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030) representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Mediante escrito de 4 de octubre de 2023, presentado ante este Tribunal Supremo, la representación procesal de don Porfirio, don Samuel, don Rodolfo, don Teodosio y don Torcuato interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 574/2023, de 4 de julio, por el

que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida en España durante el período 1950-1985, en el que suplica a la Sala:

"[...] tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tenga por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la disposición reseñada, y previos los trámites preceptivos, se reclame el expediente administrativo al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a fin de que sea puesto a disposición para formalizar la correspondiente demanda. [...]"

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 6 de octubre de 2024 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, se tiene por personada y parte recurrente a la procuradora doña Silvia Barreiro Teijeiro en nombre y representación de don Porfirio, don Samuel, don Rodolfo, don Teodosio y don Torcuato y se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto, requiriéndose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la LJCA, y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la referida Ley.

TERCERO.- Recibido el expediente, mediante diligencia de ordenación de 13 de noviembre de 2023, se emplazó por término de veinte días a la procuradora doña Silvia Barreiro Teijeiro al objeto de formalizar la correspondiente demanda, lo que realizó presentando escrito, en el que tras alegar cuanto estimó procedente solicitó a la Sala:

"[...] Que tenga por presentado este escrito de demanda y lo admita.

Que tras los trámites procesales preceptivos dice sentencia por la que:

Se estime el recurso contencioso-administrativo, se anule el RD impugnado, declarando no conformes a derecho los siguientes preceptos:

Su artículo 2 letra c).

Su artículo 6, letra h).

Su artículo 8.2, párrafo primero.

Se condene a la Administración demandada a que dicte una nueva disposición en virtud de la cual se permita acceder a esas ayudas que recoge a todas aquellas personas interesadas reconocidas oficialmente por cualquier Administración autonómica en ejercicio de sus competencias, e inscritas en el correspondiente registro oficial, como personas que han sufrido malformaciones corporales durante el proceso de gestación compatibles con las descritas para la talidomida.

Con imposición de las costas a la Administración demandada. [...]"

CUARTO.- Por auto de 24 de enero de 2024, la Sala acordó tener por formalizada la demanda dándose traslado de la misma al Abogado del Estado para que contestara en el plazo de veinte días, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que interesó a la Sala:

"[...] admita este escrito, tenga por formulada contestación a la demanda y, en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales. [...]"

QUINTO.- Contestada la demanda, mediante diligencia de ordenación de 5 de marzo de 2024, no estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó, requerir a la parte demandante por diez días, para que presentara escrito de conclusiones sucintas, lo que realizó mediante escrito de 21 de marzo de 2024.

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 22 de marzo de 2024, se concedió a la parte demandada el plazo de diez días a fin de que presentara sus conclusiones, lo que llevó a efecto el Abogado del Estado en escrito de 26 de marzo de 2024.

SÉPTIMO.- Evacuado dicho trámite, se dieron por conclusas las actuaciones, quedando el recurso pendiente de señalamiento. Mediante providencia de 16 de abril de 2024, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 11 de junio de 2024, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por la representación procesal de don Porfirio y otros contra el Real Decreto 574/2023, de 4 de julio, por el que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida en España durante el período 1950-1985.

La disposición adicional 56.<sup>a</sup> de la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para ese año, establece -entre otras cosas- lo siguiente:

"[...] Se concederá una ayuda a quienes durante el periodo 1950-1985 sufrieron malformaciones corporales durante el proceso de gestación compatibles con las descritas para la Talidomida, cuyo origen no pueda ser explicado por otras embriopatías o alteraciones cromosómicas siempre que la gestación se haya producido en España. Estas ayudas serán compatibles con cualquier pensión pública a que la persona beneficiaria tuviera derecho, y complementarias con la percepción de otras ayudas o prestaciones de análoga naturaleza y finalidad a las reguladas en esta disposición y, en concreto, con las ayudas establecidas en el Real Decreto 1006/2010, de 5 de agosto, por el que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la Talidomida en España durante el período 1960-1965. [...]"

Esta previsión legal de ayudas a los afectados por la talidomida ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 574/2023, que a los requisitos para ser beneficiario de la ayuda recogidos en el precepto transcrito añade otro del siguiente tenor en el apartado c) de su art. 2:

"[...] Que la persona interesada figure inscrita en el Registro Estatal de Enfermedades Raras, gestionado por el Instituto de Salud Carlos III, en virtud del informe de validación positivo emitido por el Comité Científico-Técnico de la Talidomida, acreditativo de lo dispuesto en la letra a). [...]"

Pues bien, los recurrentes son cinco personas a las que en su día les fue reconocida la condición de afectados por la talidomida por la Junta de Andalucía, con arreglo a la normativa entonces vigente. Sostienen que la adición por vía reglamentaria de un requisito que no está presente en la ley supone una vulneración de esta y, en definitiva, del principio de jerarquía normativa. Observan que someterse a un nuevo examen de comprobación podría dar lugar a la pérdida de la condición de afectados por la talidomida, que obtuvieron de manera perfectamente regular y que han ostentado durante todo este tiempo. Señalan que el Consejo de Estado, al emitir dictamen sobre el proyecto del reglamento aquí examinado, informó negativamente la adición del mencionado requisito. Y argumentan, en fin, que la Junta de Andalucía era -y sigue siendo- competente para reconocer la condición de afectado por la talidomida, ya que esa actuación se inscribe dentro del título competencial "asistencia social", que no entra dentro de las competencias exclusivas del Estado y que corresponde estatutariamente a la citada Comunidad Autónoma.

Conviene destacar, en todo caso, que los recurrentes no discuten que el Estado puede legítimamente establecer una ayuda como la aquí examinada, ni cuestionan tampoco que puede gestionarla directamente sin infringir por ello la referida competencia autonómica sobre "asistencia social". Su impugnación se circunscribe a que por vía reglamentaria no cabe añadir otro requisito a los ya establecidos por la disposición adicional 56.<sup>a</sup> de la Ley 6/2018, así como al deber del Estado de

reconocer la condición de afectado por la talidomida a quienes una Administración autonómica se la hubiera regularmente reconocido en el pasado.

SEGUNDO.- En su escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado argumenta que el requisito aquí discutido es una consecuencia que viene inevitablemente determinada por la circunstancia de que ahora hay una regulación legal diferente de la que estaba en vigor cuando la Junta de Andalucía les reconoció a los recurrentes la condición de afectados por la talidomida; regulación legal que se encuentra en la disposición adicional 56.<sup>a</sup> de la Ley 6/2018 y que delimita los contornos de lo que cabe entender como afectado por la talidomida.

Indica el Abogado del Estado, por lo demás, que el Real Decreto 574/2023 no vulnera la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, subrayando asimismo que en su fase de elaboración aquel fue apoyado de manera unánime por el Consejo Territorial de Servicios Sociales. Ninguna Comunidad Autónoma se opuso así al reglamento ahora recurrido.

TERCERO.- Abordando ya el tema litigioso, ninguna duda cabe de que el apartado c) del art. 2 del Real Decreto 574/2023 impone un requisito que no se encuentra en la disposición adicional 56.<sup>a</sup> de la Ley 6/2018. El desarrollo reglamentario no se limita así a aspectos procedimentales o instrumentales para facilitar la aplicación del precepto legal a ejecutar, sino que incidiendo en la regulación sustantiva añade un requisito para poder ser beneficiario de la ayuda legalmente prevista. El círculo de quienes pueden recibir la ayuda es más restringido con el reglamento de desarrollo que con la ley desarrollada. Y esto excede de lo que es propio de un reglamento ejecutivo. La norma reglamentaria recurrida infringe así el principio de jerarquía normativa.

Dicho lo anterior, conviene hacer una observación. Las partes no discuten que el Estado puede legítimamente establecer la ayuda a los afectados por la talidomida y gestionarla directamente, sin que tampoco esta Sala albergue dudas al respecto. Y desde luego puede el Estado regular medios de comprobación de que los solicitantes de la ayuda son efectivamente afectados por la talidomida. Pero ello no le autoriza a ignorar los actos que las Administraciones autonómicas -en ejercicio de sus competencias y, en particular, de la relativa a asistencia social- hayan podido adoptar en el pasado para reconocer la condición de afectado por la talidomida: en la medida en que tales actos de reconocimiento eran -y siguen siendo- ajustados a Derecho, el Estado no puede ahora eludirlos.

La consecuencia de todo lo expuesto es que el apartado c) del art. 2 del Real Decreto 574/2023 es nulo en la medida en que prevé su aplicación a personas que en el pasado fueron regularmente reconocidas por una Administración autonómica como afectados por la talidomida. Ello debe asimismo predicarse del apartado h) del art. 6 y del apartado 2 del art. 8 del Real Decreto 574/2023, que no son sino especificación del referido apartado c) del art. 2 en lo atinente a certificaciones.

CUARTO.- Con arreglo al art. 139 de la Ley Jurisdiccional, no procede hacer imposición de las costas en el supuesto de estimación parcial del recurso contencioso-administrativo.

Ajustándose a lo dispuesto por el art. 72 de la referida Ley Jurisdiccional, el fallo de esta sentencia debe ser publicado en el Boletín Oficial del Estado.

## FALLO

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

PRIMERO.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Porfirio y otros, declarar la nulidad del apartado c) del art. 2 del Real Decreto 574/2023, así como del apartado h) del art. 6 y del apartado 2 del art. 8 del mismo, en la medida en

que prevén su aplicación a personas que en el pasado fueron regularmente reconocidas por una Administración autonómica como afectados por la talidomida.

SEGUNDO.- No hacer imposición de las costas.

TERCERO.- Ordenar la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

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

Así se acuerda y firma.