

Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de enero a 30 de abril de 2025)*

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

*Letrado del Gabinete Técnico del
Tribunal Supremo (Sala Tercera).*

*Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza*

1. Introducción

2. Cuestiones generales y empleo público

- 2.1. Naturaleza jurídica de las juntas de personal. Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid
- 2.2. Utilización abusiva en los nombramientos de funcionarios interinos. Adecuación al Derecho de la UE y a nuestra Constitución de la posibilidad de conversión del personal temporal en funcionario de carrera o personal fijo equiparable
- 2.3. Cosa juzgada y revisión de oficio. Silencio administrativo. Declaración de lesividad de acto presunto
- 2.4. Afectación de la resolución administrativa por la que se declara la caducidad a un procedimiento jurisdiccional en el que se resuelve la impugnación del contenido de un acto administrativo previo a dicha declaración de caducidad
- 2.5. Personal directivo. Provisión de puestos de trabajo y negociación colectiva
- 2.6. Empleo público. Jurisdicción competente en casos de acoso laboral

3. Urbanismo y medio ambiente

- 3.1. Urbanismo y expropiación forzosa. Patrimonio histórico. Suspensión de la ejecución de un plan especial
- 3.2. Expropiación forzosa. Valoración de terrenos en suelo rural destinados a base militar. Determinación del justiprecio conforme a la renta real del arrendamiento
- 3.3. Parques eólicos y evaluación ambiental

* Crónica realizada sobre la base de las sentencias publicadas en el fondo documental del CENDOJ a fecha de 1 de mayo de 2025. En caso de existir algún pronunciamiento de interés, correspondiente a los últimos días de abril, que no haya sido publicado a la fecha de entrega de esta crónica, se incorporará a la crónica del próximo número de la revista.

4. Contratos del sector público

- 4.1. Intereses de demora. Obras no previstas en los proyectos de obras por la falta de aprobación de modificado en plazo por la administración. Días a quo para el cómputo de intereses
- 4.2. Contratos del sector público. Falta de formalización del contrato imputable exclusivamente al adjudicatario
- 4.3. Contratos del sector público. Recurso especial en materia de contratación. Presentación en un registro habilitado por la Ley 39/2015
- 4.4. Contratos del sector público. Medidas cautelares. Alcance de la regulación de las medidas cautelares en materia de contratación pública
- 4.5. Contratos del sector público. Alcance del resarcimiento a un adjudicatario no culpable de un contrato declarado nulo por sentencia judicial, que no pueda ser restituido in natura
- 4.6. Contratos del sector público. Criterios de adjudicación. Contratos de servicios de arquitectura
- 4.7. Contratos del sector público. Abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos. Plazo para que se produzca la inactividad administrativa
- 4.8. Contratos del sector público. División en lotes del objeto del contrato
- 4.9. Contratos del sector público. Régimen aplicable a los contratos administrativos. Efectos de la resolución cuando hay desistimiento de la administración. Compatibilidad de los apartados 1 y 3 TRLCAP
- 4.10. Contratos del sector público. Contratista de buena fe. Continuación de prestación del servicio, a petición de la administración, una vez expirado el contrato

5. Otros ámbitos de interés (subvenciones, tributos)

- 5.1. Subvenciones y principio de inembargabilidad
- 5.2. Nulidad del planeamiento urbanístico y su incidencia en la clasificación catastral de los terrenos afectados
- 5.3. Tasa municipal por prestación de servicios de mercado. Incompatibilidad con la tarifa satisfecha al concesionario del servicio público en régimen de gestión indirecta por concesión
- 5.4. ITPAJD. Aprovechamiento especial del dominio público mediante autorización municipal de instalación y explotación de terrazas para el ejercicio en ellas de actividades de restauración

1 Introducción

En la presente crónica se ha tratado de compilar, con vocación sistemática, la principal doctrina jurisprudencial emanada de las distintas secciones de Enjuiciamiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo relativa al régimen jurídico y de funcionamiento de las entidades locales. Por ello, además de incluirse los principales pronunciamientos en los que, por estrictos motivos subjetivos, se hallan implicadas entidades locales (en los que, por lo común, se interpretan, directamente, aspectos del régimen jurídico local), también se incluye el análisis de otras sentencias que fijan doctrina jurisprudencial en materias generales que afectan a la praxis administrativa habitual de las entidades locales, ya sea en materia de contratos del sector público, ya en materia tributaria, en empleo público, urbanismo o en la actividad subvencional, entre otras. La crónica se presenta, por tanto, estructurada en epígrafes que agrupan pronunciamientos del Tribunal Supremo sistematizados por razón de la materia, enunciándose cada uno estos pronunciamientos con un título-resumen representativo de su contenido, sus antecedentes fácticos, la cuestión de interés casacional planteada, la normativa interpretada y, finalmente, la doctrina jurisprudencial que se fija en respuesta a la cuestión suscitada.

2 Cuestiones generales y empleo público

2.1 Naturaleza jurídica de las juntas de personal. Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid

En la relevante sentencia de 20 de enero de 2025, rec. 5144/2022, ponente María del Pilar Teso Gamella, se plantea ante el TS la cuestión de que se determine si las juntas de personal son Administración pública y, como tal, sus actos están sometidos al control de la jurisdicción contenciosa, o si, por el contrario, son un órgano de representación de trabajadores no asimilable a una Administración pública, y el control de sus decisiones es ajeno a dicha jurisdicción.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y

los artículos 1 y 2 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Sala, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, determina lo siguiente:

“Los órganos específicos de representación de los funcionarios son los Delegados de Personal y, sobre todo y por lo que ahora importa, las Juntas de Personal. Los Delegados de personal son los representantes de los funcionarios en las unidades electorales donde el número de funcionarios sea igual o superior a 6 e inferior a 50. Y en unidades a partir de 50 funcionarios, se constituyen Juntas de Personal, en función creciente del número de funcionarios (artículo 39.5 del TRLEBEP)

Estas Juntas de Personal son, por tanto, unos órganos colegiados de representación de los funcionarios de elección directa, cuya principal función es el ejercicio del derecho de participación que se traduce, a tenor del artículo 40 del TRLEBEP, en una serie de funciones entre las que se encuentran la recepción de información sobre la política de personal, la emisión de informes a solicitud de la Administración Pública correspondiente, tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo, ejerciendo, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes, y, en fin, colaborar con la Administración para la mejora de la productividad. Las funciones de representación de los empleados públicos es, en definitiva, lo que justifica su existencia.

Téngase en cuenta, además, que se reconoce legitimación activa a las Juntas de personal, en el artículos 40.2 del TRLEBEP y 10 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones.

Se rigen, estas Juntas de Personal, por lo dispuesto en la ya citada Ley 9/1987, cuyo objeto es regular los órganos de representación y la participación, así como los procedimientos de determinación de las condiciones de trabajo, del personal que preste sus servicios en las distintas Administraciones Públicas, siempre que esté vinculado a las mismas a través de una relación de carácter administrativo o estatutario (artículo 1). Y aunque en el artículo 2.1.c) se excluye a los miembros de los Cuerpos

y Fuerzas de Seguridad, que se regirán por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, se hace salvedad de los Cuerpos de Policía Local.

Viene al caso, tomar en consideración que la citada Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, hace remisión únicamente a la jurisdicción social en todos aquellos artículos que regulan las impugnaciones establecidas al efecto. Es el caso de los artículos 27.4, 28.1 y 29.3 de la citada Ley 9/1987 que, respectivamente, se refieren a la impugnación de la resolución denegatoria del registro podrá ser impugnada ante el orden Jurisdiccional Social, a las impugnaciones en materia electoral que se tramitarán conforme al procedimiento arbitral regulado, con excepción de las reclamaciones contra las denegaciones de inscripción, en las cuales podrá optarse entre la promoción de dicho arbitraje o el planteamiento directo de la impugnación ante la Jurisdicción Social, y la impugnación del laudo arbitral que podrá ser impugnado ante el orden Jurisdiccional Social. Sin que se realice ninguna remisión a la jurisdicción contencioso-administrativa”.

2.2

Utilización abusiva en los nombramientos de funcionarios interinos. Adecuación al derecho de la UE y a nuestra Constitución de la posibilidad de conversión del personal temporal en funcionario de carrera o personal fijo equiparable

En una serie de muy relevantes pronunciamientos —por todos, sentencia de 25 de febrero de 2025, rec. 4436/2024, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva—, la Sala afronta la resolución de la conflictividad derivada de la alta tasa de temporalidad en nuestro sistema de empleo público, reiterando que nuestro derecho no permite convertir al personal temporal en funcionario de carrera o personal fijo equiparable sin que medien los procesos selectivos legalmente previstos, y advirtiendo que se trata de un impedimento no de mera legalidad, sino de constitucionalidad.

En los autos de admisión de los recursos se declaró la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en relación con tres cuestiones consistentes en determinar:

“(i) Si para apreciar la existencia de utilización abusiva en los nombramientos de funcionarios interinos que sean sancionables, es suficiente un criterio temporal de prolongación en la interinidad;

(ii) En caso de reconocerse la existencia de abuso, si cabe la asimilación de la solicitud de nombramiento como funcionario fijo o equiparable como medida adecuada al Derecho nacional para sancionar el abuso en la temporalidad;

(iii) Y, en el caso de que no fuera posible la asimilación como funcionario fijo o equiparable, si cabe el reconocimiento de indemnización penalizadora por la existencia de abuso en la contratación de empleados temporales y, en caso de respuesta afirmativa, cuáles serían los parámetros a tener en consideración a la hora de determinarla”.

A este respecto, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en la Directiva 1999/70/CE, en particular en las cláusulas, 2, 3, 4 y 5 del Acuerdo marco, y los artículos 10.3 y 63 del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

La Sala, aunque se muestra algo lacónica a la hora de responder a dichas cuestiones, ofrece una interesante fundamentación tanto sobre la legitimación para la actuación en vía contencioso-administrativa como sobre aspectos tan controvertidos como el uso abusivo de los nombramientos temporales, y la posibilidad de conversión del personal temporal de la Administración en funcionario de carrera o personal fijo equiparable sin que medien los procesos selectivos previstos legalmente para acceder a esa condición, fundamentados en los principios constitucionales de mérito y capacidad e igualdad. Bajo dicho sustento argumental, responde a las cuestiones de interés casacional objetivo indicando que “(i) la apreciación del uso abusivo de los nombramientos temporales exige la comprobación de que se reiteran o prolongan para cubrir necesidades no permanentes o estructurales; (ii) es contrario a la Constitución convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos; (iii) el afectado por el abuso, de ser cesado fuera de los supuestos previstos legalmente para la terminación de la relación de servicio temporal, tendrá derecho a ser repuesto hasta tanto el puesto de trabajo desempeñado se cubra por funcionario público o se amortice; (iv) quien haya sido objeto de nombramientos temporales abusivos, si acredita haber sufrido perjuicios por esa causa, tendrá derecho a ser indemnizado en medida proporcionada a ellos o, en su caso, en la que establezca el legislador”.

2.3

Cosa juzgada y revisión de oficio. Silencio administrativo. Declaración de lesividad de acto presunto

En la sentencia de 22 de abril de 2025, rec. 6450/2022, ponente María del Pilar Teso Gamella, se plantea ante el TS una relevante cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar “si la Administración puede impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa declaración de lesividad, un acto presunto confirmado por una sentencia firme en aquellos casos en los que dicha resolución judicial se haya limitado a constatar la operatividad del silencio administrativo positivo sin analizar la cuestión de fondo”.

El interés de dicha cuestión va mucho más allá de la propia respuesta que se pueda dar a la concreta cuestión, pues además del procedimiento de declaración de lesividad, se hace una consideración general respecto a los procedimientos de revisión de oficio y el posible alcance limitativo del efecto de cosa juzgada respecto a dichos procedimientos.

La Sala, reiterando su jurisprudencia establecida tanto por la Sección Cuarta como por la Quinta, da respuesta a la cuestión de interés casacional indicando que “una interpretación de los artículos 106 y 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puestos en relación con lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada, conduce a declarar que, habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivados de aquella sentencia cuando, como sucede en el caso que se examina, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia, como es el caso, las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la reclamación concedida por silencio”.

2.4

Afectación de la resolución administrativa por la que se declara la caducidad a un procedimiento jurisdiccional en el que se resuelve la impugnación del contenido de un acto administrativo previo a dicha declaración de caducidad

En la sentencia de 15 de enero de 2025 (rec. 4909/2021, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en la determinación de qué repercusión puede deducirse de la sobrevenida resolución de caducidad del procedimiento de declaración de prohibición de contratar, una vez que la misma ha sido recurrida jurisdiccionalmente; y, en detalle, si es irrelevante —por cuanto se ha recurrido— la resolución que declara la prohibición de contratar, o si la caducidad vicia el procedimiento del que trae causa esta última, y sus efectos deben retrotraerse al momento en el que la caducidad se produjo.

Son objeto de interpretación los artículos 25.1.b) y 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala afirma que la “resolución administrativa por la que la Administración resuelve declarar la caducidad de un procedimiento, de conformidad con la regulación establecida en el artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aún cuando se adopte una vez dictada resolución expresa, e iniciado el cauce procesal de impugnación de las resolución administrativa expresa que concluya el expediente administrativo de prohibición de contratar, produce efectos en el proceso jurisdiccional entablado, y determina que el órgano judicial de lo contencioso-administrativo que enjuicie el caso deba valorar si concurren los presupuestos fácticos y jurídicos exigidos para declarar la caducidad, atendiendo a la naturaleza del procedimiento y la regulación del plazo máximo para dictar resolución expresa, y dictar, en el supuesto de que aprecie la existencia de este vicio formal, en el marco del respeto al principio de congruencia, un pronunciamiento anulador de la resolución administrativa recurrida”.

2.5

Personal directivo. Provisión de puestos de trabajo y negociación colectiva

En la sentencia de 24 de marzo de 2025, rec. 5431/2022, ponente José Luis Requero Ibáñez, se plantean las siguientes cuestiones que presentan interés

casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistentes en lo siguiente:

“(i) determinar si deben ser objeto de negociación colectiva las condiciones de trabajo del personal directivo público profesional del artículo 13 TREBEP cuando estos puestos de trabajo figuran en las correspondientes RPTs;

(ii) en el caso de respuesta negativa, determinar si las funciones asignadas a tales puestos de trabajo en la RPT pueden ser alteradas mediante la convocatoria del procedimiento para la provisión del puesto de trabajo”.

En consecuencia, son objeto de interpretación en la sentencia los artículos 13.2 y 4, 37.1.k), 37.2.a), c) y e) y 74, todos ellos del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).

En respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas, la Sala concluye lo siguiente:

1º Las condiciones de trabajo del personal directivo del artículo 13 del EBEP no son objeto de negociación (artículo 37.2 del EBEP).

2º En general, las RPT no pueden modificarse mediante las bases de las convocatorias para la provisión de puestos que relaciona, sino mediante una resolución que expresamente tenga por objeto su modificación [artículo 15.1.d) de la Ley 30/1984].

3º La creación de un puesto de alta dirección y la atribución de funciones o cometidos, implica el ejercicio por parte de las Administraciones de su potestad de autoorganización, luego no es materia objeto de negociación, lo que no quita las posibilidades de impugnar, por ejemplo, la creación del puesto, la atribución de funciones, etc. si es que se incurre en algún motivo de legalidad”.

2.6

Empleo público. Jurisdicción competente en casos de acoso laboral

En la relevante sentencia de 24 de abril de 2025, rec. 6952/2022, ponente Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, se plantea ante el TS la cuestión de la determinación del orden jurisdiccional competente, social o contencioso-administrativo, para conocer de las resoluciones dictadas en los procedimientos para la prevención y actuación en los casos de acoso laboral, cuando el agente actuante sea un funcionario, y aunque el presunto sujeto pasivo sea personal laboral.

En este sentido, se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 1.1, 2.a) y 3.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

La Sala, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, determina lo siguiente:

1º.- La jurisdicción contencioso-administrativa debe resolver los recursos contra los actos administrativos adoptados en procedimientos cuyo objeto sea investigar o depurar la responsabilidad disciplinaria por conductas presuntas de acoso laboral cuando hayan sido cometidas por personal funcionario, todo ello con independencia de quien sea el presunto sujeto pasivo del acoso.

2º.- Por el contrario, el orden jurisdiccional social es el competente para conocer la impugnación de resoluciones que establezcan medidas de prevención del acoso laboral que no sean disposiciones generales, o de actuaciones de las Administraciones públicas que infrinjan esas medidas preventivas, o cuando se pretenda la exigencia de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de esas medidas”.

3

Urbanismo y medio ambiente

3.1

Urbanismo y expropiación forzosa. Patrimonio histórico. Suspensión de la ejecución de un plan especial

Por sentencia de 25 de marzo de 2025, rec. 647/2023, ponente Ángeles Huet De Sande, la Sala Tercera del Tribunal resuelve un asunto en el que se plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia determinar “la posible incidencia de una orden ministerial, dictada por razones de protección del patrimonio histórico, que declara la obligación de suspender inmediatamente la ejecución de un instrumento de ordenación urbanística municipal y las actuaciones administrativas relacionadas con el mismo, sobre los procedimientos expropiatorios iniciados al amparo del referido instrumento de ordenación urbanística, y en particular, respecto de bienes ocupados en los que se encontraba pendiente de determinar el justiprecio”.

La interpretación que fija esta sentencia como respuesta a la mencionada cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia

cia, tras realizar una interesante reflexión sobre la protección del patrimonio histórico a través del planeamiento urbanístico, es que “cuando una Orden ministerial dictada al amparo del art. 149.1.28.^a CE y del art. 4 LPH declara que las previsiones contenidas en un Plan Especial de Protección y Reforma Interior de un conjunto histórico, aprobado al amparo del art. 20 de la LPH, suponen su expoliación y acuerda la inmediata suspensión de la ejecución de sus previsiones hasta tanto se acomoden a las necesidades de protección de dicho bien cultural, debe procederse a la paralización de todas las actuaciones de ejecución del plan que contravengan tal declaración y, por tanto, de todos los procedimientos expropiatorios iniciados a su amparo cualquiera que fuera el estado de tramitación en que se encontraran, incluido aquellos en los que se hubiera levantado acta de ocupación y se encontraran pendientes de la determinación definitiva del justiprecio por el Jurado de Expropiación; y ello, sin perjuicio de los derechos que pudieran haberse visto afectados o perjuicios que pudieran haberse ocasionado por la suspensión de la ejecución del plan y de la posibilidad de su eventual reparación por los cauces ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico”.

3.2

Expropiación forzosa. Valoración de terrenos en suelo rural destinados a base militar. Determinación del justiprecio conforme a la renta real del arrendamiento

Mediante su sentencia de 6 de febrero de 2025, rec. 49/2024, ponente Fernando Román García, el TS responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “determinar la valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar, previamente arrendados a la Administración expropiante”.

A este respecto, se identifican como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 34.1, 35.2 y 36.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y los artículos 7, 8, 9 y 10 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala Tercera establece como doctrina jurisprudencial la siguiente:

“a) En la expropiación de terrenos en situación básica de suelo rural la valoración de los mismos a los efectos de fijación del justiprecio debe

llevarse a cabo mediante el método de capitalización de rentas, conforme a lo previsto en los artículos 36.1.a) del TRLS 7/2015 y 7.1 del RVLS, debiendo aplicarse en todo caso la renta más alta, ya sea ésta la potencial o la real, de acuerdo con las definiciones contenidas en los artículos 8 y 9 del RVLS.

b) En la valoración de terrenos en situación básica de suelo rural debe aplicarse indefectiblemente la renta real cuando ésta sea la más alta y el desarrollo de la actividad realizada en el momento de valoración del suelo sea compatible con la normativa urbanística de aplicación.

c) Cuando se trate de expropiación de terrenos en situación de suelo rural, destinados a la existencia de una base militar compatible con las normas urbanísticas, respecto de los cuales sean arrendadores los expropiados y arrendataria la Administración expropiante, dichos terrenos deben ser valorados -en aplicación de lo dispuesto en el artículo 36.1.a) del TRLS 7/2015- de acuerdo con la renta real percibida por el arrendamiento cuando precisamente la *causa expropiandi* -o fin que justifica la expropiación- sea garantizar el mantenimiento de la base militar en dichos terrenos”.

3.3

Parques eólicos y evaluación ambiental

En dos relevantes y complejos pronunciamientos (SsTS de 21 de marzo de 2025, recs. 7213/2023 y 3716/2024, ponentes: Fernando Román García y Ángeles Huet de Sande, respectivamente), se plantea la conveniencia y necesidad de obtener un nuevo pronunciamiento del Tribunal Supremo para lo siguiente:

“a) Determinar si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión ha de considerarse como un único proyecto a efectos de su evaluación ambiental.

b) Determinar si, conforme a la normativa que resultara de aplicación, es posible acordar la reducción del plazo del trámite de información pública a la mitad en el procedimiento de evaluación ambiental; y

c) Determinar si los informes sectoriales que se requieran para la tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental deben recabarse antes de someter el proyecto y el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública”.

Son objeto de interpretación, fundamentalmente, la letra n) de la parte B) del anexo VI; los artículos 36.1 y 37 de la disposición final octava de la Ley

21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental; el artículo 30 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas; el artículo 1.2.d) y 1.2.e), 6, apartados 2, 3, 4 y 7 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; y los artículos 33, 47.1.e) y 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Las sentencias, después de alcanzar una serie de interesantes conclusiones sobre si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión ha de considerarse como un único proyecto a efectos de su evaluación ambiental, ofrecen una respuesta a la primera cuestión de interés casacional planteada concluyendo que, desde una perspectiva exclusivamente medioambiental:

“- El hecho de que dos o más instalaciones de parques eólicos compartan instalaciones de conexión no comporta, ineludiblemente, que debamos considerar la existencia de un único proyecto de parque eólico a efectos de su evaluación medioambiental.

- La determinación de si, en tal supuesto, debe considerarse o no la existencia de un único parque eólico a efectos de su adecuada evaluación ambiental deberá hacerse en cada caso atendiendo a las circunstancias concurrentes, a la luz de la normativa y de la jurisprudencia aplicables”.

Respecto de la segunda de las cuestiones, relativa a si es posible acordar la reducción del plazo del trámite de información pública a la mitad en el procedimiento de evaluación ambiental, la Sala reitera el criterio establecido al respecto en la STS n.º 1768/2023, de 21 de diciembre.

Y, finalmente, por lo que se refiere a la tercera cuestión, los dos pronunciamientos reiteran los términos de la precedente STS n.º 119/2024, de 25 de enero (RC 4795/2022), confirmando así la siguiente doctrina jurisprudencial: “La Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 2014/52/UE, y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, no imponen que, en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria de proyectos, antes de la información pública deba realizarse el trámite de consultas a las autoridades, sin que ello excluya que las particularidades que puedan concurrir reclame la puesta a disposición del público de alguna información que haya debido ser recabada previamente de las Administraciones

afectadas por el proyecto, por demandarlo, en las circunstancias del caso, la efectividad de su participación; ello demandará el imprescindible esfuerzo argumental sobre la incidencia de la omisión de tal información en la efectividad del derecho a la participación del público en el procedimiento ambiental”.

4

Contratos del sector público

4.1

Intereses de demora. Obras no previstas en los proyectos de obras por la falta de aprobación de modificado en plazo por la Administración. *Dies a quo* para el cómputo de intereses

En la sentencia de 18 de febrero de 2025, rec. 6295/2021, ponente Eduardo Calvo Rojas, se desestima el recurso de casación formulado por mercantiles contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 11 de junio de 2021, que resuelve el recurso de apelación n.º 302/2020, y se plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que se precise si, “en los supuestos derivados del artículo 243.6 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, las obras no previstas en los proyectos de obras por la falta de aprobación de modificado en plazo por la Administración, siendo recibidas y ocupadas por la Administración, generan intereses de demora, y en caso afirmativo, se determine si el *dies a quo* para el cómputo corresponde al momento de la recepción de las obras ejecutadas fuera de proyecto, o cuando se emite el documento de reconocimiento del crédito para el pago de la deuda”.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada —con alguna precisión respecto a su contenido y enunciación—, la Sala concluye que, “[c]omo regla general, la realización de obras no previstas en el contrato y sin que haya mediado la aprobación de modificado alguno sitúa a aquellas obras fuera del ámbito de la normativa reguladora de los contratos administrativos; de manera que, sin perjuicio de que se formulen reclamaciones relativas a su retribución y al eventual devengo de intereses de demora, a fin de evitar el inaceptable resultado de un enriquecimiento injusto, tales reclamaciones no han de encontrar amparo ni cobertura en la legislación de contratos públicos, normativa esta que los propios intervinientes, contratista y Administración, habían eludido e incumplido”.

4.2

Contratos del sector público. Falta de formalización del contrato imputable exclusivamente al adjudicatario

En la sentencia de 25 de febrero de 2025, rec. 6115/2021, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, se resuelven dos cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistentes en determinar:

- 1- Si el artículo 153.4 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, solo permite la imposición del importe íntegro de la penalidad por él prevista o permite también imponer una penalidad de importe inferior en atención a las circunstancias concurrentes.
- 2- En caso de respuesta afirmativa, si, entre tales circunstancias, necesariamente ha de ponderarse o no la magnitud del perjuicio sufrido por la entidad contratante y la conducta de la entidad contratante, en la medida en que haya podido influir en la falta de formalización del contrato dentro del plazo establecido.

La Sala, en respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas, concluye que el “artículo 153.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, debe interpretarse, conforme al principio de buena administración que rige la regulación de la contratación pública, en el sentido de que, en aquellos supuestos en que la falta de formalización del contrato sea imputable exclusivamente al adjudicatario, la Administración contratante o el poder adjudicador, están habilitado para exigir al adjudicatario el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación en concepto de penalidad, sin que proceda, por tanto, modular la cuantía económica de la compensación indemnizatoria, salvo se aprecien circunstancias que determinen la concurrencia de rasgos culposos en la actuación de la Administración que justificasen la no formalización del contrato público por el adjudicatario”.

4.3

Contratos del sector público. Recurso especial en materia de contratación. Presentación en un registro habilitado por la Ley 39/2015

En la sentencia de 3 de marzo de 2025, rec. 7083/2021, ponente Eduardo Calvo Rojas, se plantea una interesante cuestión que presenta interés ca-

sacional objetivo para la formación de jurisprudencia, relativa a si un recurso especial en materia de contratación debe considerarse extemporáneo cuando se presenta en un registro habilitado por la Ley 39/2015, pero sin la comunicación inmediata al órgano competente, conforme al artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el mismo día o, en todo caso, dentro del plazo previsto para su presentación.

Consecuentemente, las normas jurídicas objeto de interpretación son el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común; y el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala establece la siguiente doctrina:

1/ En lo que se refiere al lugar de presentación del recurso especial en materia de contratación, lo establecido en el artículo 18.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, encontraba respaldo en el precepto de rango legal al que servía de desarrollo (artículo 44.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011); pero aquella norma reglamentaria no resulta conciliable con el precepto legal sobrevenido (artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), que en este concreto punto fija una regla sustancialmente distinta a la de la regulación legal anterior, permitiendo de forma amplia la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2/ En consecuencia, en la medida en que lo dispuesto en el artículo 18.1 del Real Decreto 814/2015 no resulta compatible con los preceptos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en particular con el citado artículo 51.3 de dicha Ley, el precepto reglamentario debe entenderse derogado en virtud de a disposición derogatoria de la propia Ley 9/2007.

3/ Como vestigio de la regulación anterior, el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, establece en su párrafo segundo que cuando los escritos se presenten en registros distintos a los del órgano de contratación o el órgano competente para la resolución del recurso,

‘... deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible’. Ahora bien, aceptando que esa carga de comunicar la interposición del recurso al Tribunal Administrativo de Recursos recae sobre el propio interesado que lo promueve, si el recurso se presenta en plazo el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación no puede traer como resultado que el recurso especial en materia de contratación sea considerado extemporáneo, pues, partiendo de que la regulación legal aplicable admite expresamente que el escrito de interposición se presente en cualquiera de los lugares a los que se refiere el citado artículo 16.4 de la Ley 39/2015, la inadmisión del recurso por razón de extemporaneidad sería una consecuencia desmedida, contraria al principio de proporcionalidad, y vulneradora de lo dispuesto en el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”.

4.4

Contratos del sector público. Medidas cautelares. Alcance de la regulación de las medidas cautelares en materia de contratación pública

De gran relevancia, la sentencia de 25 de marzo de 2025, rec. 8024/2021, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, responde a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en la determinación de si la medida cautelar específica prevista en el artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014), ha de ser interpretada como una norma especial que desplaza el régimen ordinario de la justicia cautelar previsto en los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de tal forma que únicamente debe comprobarse si se cumplen los presupuestos exigidos en el artículo 217 y no los previstos en los artículos 129 y 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala, en interpretación del artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, concluye que “el régimen regulatorio de las medidas cau-

telares en el ámbito de la contratación administrativa, cuando concurra el presupuesto referido a la utilización del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas, establecido en dicha disposición, en cuanto a su consideración de *lex specialis*, debe aplicarse de forma imperativa por el órgano judicial competente para resolver el incidente cautelar, que deberá adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de la deuda, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última, lo que comporta el desplazamiento del régimen general de medidas cautelares previsto en los artículos 129 y 130 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

4.5

Contratos del sector público. Alcance del resarcimiento a un adjudicatario no culpable de un contrato declarado nulo por sentencia judicial, que no pueda ser restituido *in natura*

En la sentencia de 7 de abril de 2025, rec. 226/2022, ponente Eduardo Calvo Rojas, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que consiste en determinar si, a tenor de la doctrina fijada en la sentencia núm. 444/2022, de 8 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (RCA 4111/2020), y, con anterioridad, en la sentencia de la Sección 7 de la misma Sala, de 11 de enero de 2013 (RCA 5082/2010), sobre el alcance de los artículos 65.1 del Texto Refundido de la Ley 2/2000 y 35.1 de la Ley 30/2002, el adjudicatario no culpable de un contrato declarado nulo por sentencia judicial ha de ser resarcido íntegramente del coste invertido en el contrato que no pueda ser objeto de restitución *in natura*, sin que pueda reducirse esa compensación por la depreciación de lo invertido (vía amortización) durante el tiempo transcurrido desde la celebración del contrato hasta su cese efectivo, o, por el contrario, aquel adjudicatario debe soportar una minoración en su liquidación (vía aplicación de coeficientes de amortización) por la depreciación sufrida por los bienes adquiridos para el contrato, al existir relación contractual durante el tiempo que transcurrió entre la firma del contrato, la declaración de nulidad y su efectivo cese.

Por ello, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala reitera la doctrina jurisprudencial fijada en las sentencias de 11 de enero de 2013 (casación 5082/2010) y n.º 442/2020, de 8 de abril (casación 411/2020);

no cabe confundir ni identificar los efectos de la nulidad del contrato (artículo 35 de la Ley 30/2007) con los efectos de la resolución del contrato (artículo 208 de la misma Ley), ni aun con la resolución por causa imputable a la Administración, pues la resolución presupone la validez del contrato y su vigencia durante un período de tiempo, lo que no sucede en el caso del contrato declarado nulo.

Al regular los efectos de la declaración de nulidad del contrato, el artículo 35.1 de la Ley 30/2007 establece, con carácter general, que la declaración de nulidad determina que el contrato entre en fase de liquidación, “[...] debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor”; sin que la norma contemple ninguna reducción o minoración en concepto de amortización, esto es, por depreciación del valor de un bien por el mero transcurso del tiempo.

No cabe excluir que la aplicación del artículo 35 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público pudiera ser corregida o atemperada en caso de que se apreciase una situación de enriquecimiento injusto de alguna de las partes involucradas (Administración o adjudicatario); pero no cabe aceptar que, sin haber quedado acreditado el enriquecimiento injusto de alguna de las partes, se aplique de manera automática un coeficiente reductor (tabla de amortización) por el mero transcurso del tiempo. Siendo claro que el pretendido enriquecimiento habría de ser acreditado por quien lo alega.

4.6

Contratos del sector público. Criterios de adjudicación. Contratos de servicios de arquitectura

En la sentencia de 3 de abril de 2025, rec. 3910/2022, ponente José Luis Gil Ibáñez, se analiza un interesante asunto relativo a una licitación pública convocada por el Ayuntamiento de Algeciras para un contrato de servicios de carácter intelectual, específicamente la redacción del proyecto y dirección de obras de un centro cultural. Así, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en que se determine “si los criterios de adjudicación relacionados con la calidad equivalen o comprenden los vinculados a la realización de un juicio de valor, y, en detalle, cuál es el alcance en términos porcentuales que pueden alcanzar como máximo los criterios relacionados con la calidad en el ámbito del procedimiento abierto simplificado de los contratos que contienen

prestaciones de carácter intelectual, como son señaladamente los servicios de arquitectura”.

Consecuentemente, se requiere la interpretación por la Sala de —entre otros— los artículos 145.4 y 159 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala concluye que los criterios de adjudicación “de los contratos relacionados con la calidad pueden ser evaluados de forma automática, mediante juicio de valor o combinando ambas modalidades, si bien en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, la valoración, según dispone el artículo 145.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha de representar en todo caso, al menos, el 51 por ciento de la puntuación total, lo que también ha de respetarse en el procedimiento abierto simplificado de adjudicación regulado en el artículo 159 de la misma Ley, para cuya utilización, además del requisito cuantitativo, es preciso que la evaluación mediante juicio de valor de los criterios relacionados con la calidad -o de otros de carácter cualitativo- no supere el 45 por ciento del total”.

4.7

Contratos del sector público. Abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos. Plazo para que se produzca la inactividad administrativa

En la sentencia de 10 de abril de 2025, rec. 958/2022, ponente Pilar Cancero Minchot, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si, en el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos, el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, es el de tres meses fijado en el artículo 29.1 de la LJCA, o el de un mes contemplado en el artículo 199 de la LCSP (anteriormente, artículo 217 del TRLCSP).

Dando respuesta a la cuestión planteada, la Sala declara, en interpretación de los artículos 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, así como del artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13

de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, lo siguiente:

“En el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos a los que sean de aplicación los artículos 216 y 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (ahora 198 y 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino el de un mes, contemplado en el aplicable art.217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y ahora en el art. 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.

4.8

Contratos del sector público. División en lotes del objeto del contrato

En la sentencia de 24 de abril de 2025, rec. 262/2022, ponente Berta María Santillán Pedrosa, se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar:

- (i) si un proyecto arquitectónico es susceptible de licitación fragmentada separando en distintos lotes el contenido de los documentos que lo integran; y
- (ii) si fragmentada la licitación del proyecto arquitectónico en lotes se puede reservar uno de ellos a los arquitectos técnicos, cuando afecta a edificios de uso administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

Dando respuesta a las cuestiones planteadas, la Sala declara, en interpretación del artículo 4 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; del Anejo I del Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo; de los artículos 99.1 y 3 y 233 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, así como del artículo 10.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en relación con lo dispuesto en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 del mismo cuerpo legal, lo siguiente:

“1. La división en lotes del objeto del contrato en el ámbito de la contratación pública no podrá efectuarse con la intención de eludir en el procedimiento de contratación la aplicación de los principios de integridad, publicidad y transparencia de los procedimientos y de eficiencia en beneficio del interés general, como así exige el artículo 99 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que transpone la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En los casos en los que, la división en lotes implica la realización por diferentes profesionales de algunos de los documentos que integran el contenido del proyecto de edificación será necesaria una actuación coordinada entre esos profesionales para conseguir una correcta ejecución del proyecto en beneficio del interés general.

2. La habilitación legal reconocida en el artículo 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación a favor de los arquitectos para redactar el proyecto de obra en relación con la construcción de edificaciones con destino de usos docentes, entre otros, no implica que no puedan intervenir otros profesionales para realizar actuaciones distintas de la redacción del proyecto de obra, como puede ser la realización por parte de un arquitecto técnico de las mediciones y del presupuesto de obra, siempre que dispongan de la correspondiente competencia profesional para ello”.

4.9

Contratos del sector público. Régimen aplicable a los contratos administrativos. Efectos de la resolución cuando hay desistimiento de la Administración. Compatibilidad de los apartados 1 y 3 TRLCAP

En la sentencia de 20 de enero de 2025, rec. 5494/2021, ponente Eduardo Calvo Rojas, se resuelve un supuesto en el que se plantea al Tribunal una relevante cuestión relativa a la resolución de un contrato administrativo y la indemnización que debe recibir el contratista tras la resolución del contrato por desistimiento unilateral de la Administración, reafirmando la Sala la importancia de aplicar correctamente la normativa de contratos al establecer que, en casos de resolución de contratos, los derechos del contratista deben ser respetados conforme a lo estipulado en el TRLCAP.

La cuestión central a dilucidar es la correcta interpretación de los artículos 215 y 214.b del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).

En este sentido, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar, a la luz de lo dispuesto en el artículo 215 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los efectos de la resolución de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, en el particular referido a la indemnización procedente en favor del contratista, cuando la causa de aquella resolución se base en el desistimiento unilateral por parte de la Administración contratante.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala concluye lo siguiente:

“1) En relación con lo dispuesto sobre los efectos de la resolución de los contratos administrativos en el artículo 215 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), debemos declarar que los apartados 1 y 3 del citado artículo 215 aluden a cosas distintas: el apartado 1 se refiere al pago de lo que, al tiempo de la resolución, pudiera quedar pendiente del normal cumplimiento del contrato; por su parte, el artículo 215.3 se refiere a los supuestos de terminación anormal del contrato y contempla una indemnización en favor de la parte contratante no responsable de la resolución. Ahora bien, los citados apartados 1 y 3 del artículo 215 no son incompatibles ni excluyentes, de manera que los conceptos resarcitorios que en uno y otro se contemplan pueden concurrir y resultar de aplicación en un mismo caso.

2) El artículo 215.1 TRLCAP establece que la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración. Por tanto, si al tiempo de la resolución del contrato concurre alguno de los supuestos que enumera este artículo 215.1 resultará procedente el abono que corresponda, sin que pueda este ser excluido por el solo hecho de que también deba abonarse al contratista la indemnización que se contempla en el artículo 215.3”.

4.10

Contratos del sector público. Contratista de buena fe. Continuación de prestación del servicio, a petición de la Administración, una vez expirado el contrato

Fijando una línea interpretativa jurisprudencial (por todas, sentencia de 28 de enero de 2025, rec. 531/2023, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat), se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “determinar el día inicial para el cómputo de los intereses de demora en los supuestos en que la prestación de servicios continúe, a solicitud de la Administración, una vez finalizada la duración del contrato de servicios”.

Consecuentemente, las normas objeto de interpretación son el artículo 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y el actual artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como el artículo 7 de la Ley 3/2004, de 29 de noviembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Por ello, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara lo siguiente:

“En el ámbito de la contratación pública, el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificados alguno, no puede resultar perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, debiendo considerarse que la realización de aquellos servicios tiene origen contractual. En consecuencia, a efectos de devengo de intereses de demora, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 216.4 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (actual artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y demás preceptos concordantes de la normativa reguladora de la contratación administrativa. Y, no existiendo controversia en cuanto a que las facturas fueron efectivamente presentadas, el cómputo de los intereses de demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal”.

5

Otros ámbitos de interés (subvenciones, tributos)

5.1

Subvenciones y principio de inembargabilidad

En varios pronunciamientos (por todas, sentencia de 14 de enero de 2025, rec. 8914/2022, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) se plantea la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en “interpretar el artículo 2.1.b) y c) LGS, en relación con el artículo 23.1 LGP, a fin de determinar si las subvenciones, por su propia naturaleza, gozan o no de la prerrogativa de inembargabilidad. Y, en caso negativo, interpretar el artículo 607 LEC a fin de valorar su aplicabilidad o no a las subvenciones percibidas por el beneficiario y dirigidas a personas físicas o jurídicas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, que fueron aprobadas en el marco de la pandemia de Covid-19”.

Consecuentemente, las normas objeto de interpretación son los artículos 2.1.b) y c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; y 607 LEC.

Por ello, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara lo siguiente:

“El artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con lo dispuesto en el artículo 2.1 b) y c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe interpretarse en el sentido de que aquellas ayudas o subvenciones públicas, de las que resulten beneficiarios trabajadores por cuenta ajena sometidos a expedientes de regulación temporal de empleo o trabajadores autónomos, que tenga como finalidad subvenir a situaciones de emergencia social (como las contempladas en la Ley de Cantabria 3/2021, de 26 de abril, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19), gocen de la prerrogativa de inembargabilidad parcial frente a deudas contraídas con la Tesorería General de la Seguridad Social, al resultar aplicable el límite establecido en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”.

5.2

Nulidad del planeamiento urbanístico y su incidencia en la clasificación catastral de los terrenos afectados

En la sentencia de 17 de marzo de 2025, rec. 3561/2023, ponente Esperanza Córdoba Castroverde, la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo fija doctrina jurisprudencial, con clara incidencia en los efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico, respondiendo a la cuestión de interés casacional que consiste en determinar “si, a efectos catastrales, la anulación del planeamiento que clasificaba un sector como suelo urbanizable comporta que los terrenos afectados pierdan esta clasificación; o si, por el contrario, tal nulidad proyecta como efecto la vigencia o reviviscencia de la normativa anterior a la declarada nula, sin importar su situación física, su condición material o real y si existe o no proyecto de reparcelación, de suerte que pueda mantenerse la calidad de urbano o urbanizable, a los propios efectos catastrales”.

Consecuentemente, son objeto de interpretación el artículo 7.2.b) y las disposiciones transitorias segunda y séptima del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRJI).

Tras unos interesantes razonamientos, la Sala establece como respuesta a la cuestión planteada que la nulidad del planeamiento urbanístico que clasifica un sector como suelo urbanizable, y en particular de un plan parcial de mejora, habida cuenta de los efectos *ex tunc* y *erga omnes* que despliega, y la reviviscencia del planeamiento urbanístico vigente anterior al declarado nulo, comporta que los terrenos afectados vuelvan a tener la clasificación de suelo no urbanizable a efectos catastrales, por no existir proyecto de reparcelación, de tal forma que la vigencia recobrada del anterior plan parcial no es suficiente para mantener su carácter de urbano, al margen de su situación física y de la carencia de proyecto de reparcelación.

5.3

Tasa municipal por prestación de servicios de mercado. Incompatibilidad con la tarifa satisfecha al concesionario del servicio público en régimen de gestión indirecta por concesión

En la sentencia de 17 de marzo de 2025, rec. 46/2023, ponente Francisco José Navarro Sanchís, el objeto del recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en

determinar si es compatible la exigencia por parte de un ayuntamiento —en este caso el de Sevilla— de una tasa por el ejercicio de la actividad en un mercado de abastos que gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario, con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa. Las dos liquidaciones impugnadas se refieren al periodo 2017, una por cada local ocupado en el mercado, un supermercado y un bar.

La Sala, en respuesta a la cuestión de interés casacional, fija la siguiente doctrina jurisprudencial:

“1.- Resulta posible, por parte de un Ayuntamiento, exigir el pago de una tasa por el ejercicio de una actividad o servicio público de su competencia, en un mercado de abastos, aun si tal servicio lo gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado -con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa-, siempre que la actividad o servicio a que se refiera la tasa sea diferente en su objeto del que se recibe del concesionario que lo presta y que se retribuye mediante tarifa.

2.- A tal efecto, la ordenanza reguladora de la tasa debe establecer con total claridad y precisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, cuál es el objeto de la tasa, la identidad del servicio público o competencia local que se presta al efecto, así como los elementos esenciales del tributo, a fin de que su destinatario conozca cuál es exactamente dicho objeto y pueda descartar que esté incluido entre las actividades o servicios que presta el concesionario y se satisfacen por medio de la tarifa aludida”.

5.4

ITPAJD. Aprovechamiento especial del dominio público mediante autorización municipal de instalación y explotación de terrazas para el ejercicio en ellas de actividades de restauración

En la sentencia de 7 de enero de 2025, rec. 4830/2023, ponente Francisco José Navarro Sanchís, se resuelve un supuesto en el que se plantea al Tribunal una interesante cuestión relativa al aprovechamiento especial del dominio público mediante autorizaciones municipales para la instalación de

terrazas en actividades de restauración, y su relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas (ITPAJD).

En este sentido, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el aprovechamiento especial del dominio público, permitido a través de la autorización municipal de instalación y explotación de terrazas para el ejercicio en ellas de actividades de restauración en la vía pública, constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del TRITPAJD.

La Sala fija la siguiente doctrina, respondiendo a la cuestión de interés casacional:

- 1.- El aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de instalación y explotación de terrazas para el ejercicio en ellas de actividades de restauración en la vía pública no constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- 2.- La equiparación que aparentemente efectúa el artículo 13.2 del Texto refundido entre las concesiones administrativas —por las que se constituye un verdadero derecho real *in re aliena*, sobre el demanio— y las autorizaciones para el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público —en este caso, terrazas de establecimientos de hostelería en la vía pública— debe ser interpretada en el sentido de que no todo aprovechamiento especial del demanio, por sí solo, origina un desplazamiento patrimonial a favor del autorizado, a efectos de su gravamen por el impuesto que nos ocupa.
- 3.- En todo caso, la constatación del requisito del desplazamiento patrimonial a efectos del gravamen de una autorización para el aprovechamiento especial del dominio público requiere un examen del contenido y circunstancias presentes en dicha autorización, por ser relevante a efectos ficiales.

Esta doctrina ha sido posteriormente refrendada por varias sentencias, entre ellas las SsTS de 4 de febrero de 2025 (recs. 5207/2023 y 4781/2023).