

BOLETÍN DE NOVEDADES

NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA
DERECHO ADMINISTRATIVO Y SECTORES REGULADOS



Departamento de Derecho Público
Diciembre 2025

SUMARIO

SECCIÓN I - Normativa 1

1 Estatal..... 1

1.1 Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible 1

SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa..... 3

1 Procedimiento administrativo y procesal 3

1.1 Alcance de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015 y aplicación íntegra de la Ley 30/1992 a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, incluidos los plazos y su cómputo, por razones de seguridad jurídica, confianza legítima y buena administración..... 3

1.2 Plazo de caducidad y *dies a quo* en los procedimientos sancionadores pesqueros tramitados en Andalucía al amparo de la Ley de Pesca Marítima del Estado como normativa básica 4

1.3 Rehabilitación del trámite de presentación de la demanda en el procedimiento abreviado (iniciado indebidamente como procedimiento ordinario) cuando se formula el mismo día de la notificación del auto de archivo, incluso aunque no se hubiera recurrido la diligencia de ordenación previa 5

1.4 Legitimación activa para impugnar actos de un procedimiento de concesión demanial sin haber concurrido al mismo, condicionada a la acreditación de un interés legítimo afectado y a un examen casuístico de las circunstancias concurrentes 6

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales..... 7

2.1 Estándar de prueba aplicable para la indemnización de los daños y perjuicios causados en concepto de «*gastos generales*» por la suspensión de la ejecución de un contrato por causas imputables a la Administración..... 7

2.2 Transmisión de la solvencia en casos de escisión. La sociedad resultante de un procedimiento de escisión a la que se haya aportado una rama de negocio puede utilizar la experiencia vinculada a dicha rama de actividad para acreditar su solvencia..... 8

2.3 No cabe negar al licitador excluido legitimación activa para recurrir el acto de exclusión, con base en que su oferta en ningún caso resultaría seleccionada, si tal conclusión se alcanza sin haber tomado en cuenta el resultado de incluir dicha oferta inicialmente excluida en la aplicación de los criterios valorativos previstos en el pliego 9

3 Urbanismo y medio ambiente 9

3.1 El deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades de defensa del dominio público en el caso de las vías pecuarias..... 9

3.2 Compatibilidad del régimen de «fin de la condición de residuo» y del régimen del reciclado.....10

3.3 Discrecionalidad técnica aplicable en la fijación de los umbrales para el sometimiento de proyectos y actividades a los procedimientos de evaluación ambiental11

4 Empleo público.....11

4.1 Los funcionarios pueden instruir expedientes sancionadores.....11

5 Responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa.....12

5.1 Daños y perjuicios causados por los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones12

5.2 La reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida frente a un centro sanitario privado que operan bajo concierto con la sanidad pública tiene los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública en lo relativo al agotamiento de la vía administrativa12

5.3 La regulación del derecho de reversión de la legislación general sobre expropiación forzosa puede aplicarse supletoriamente a las expropiaciones urbanísticas cuando exista una laguna legal en la normativa sectorial urbanística y siempre que su aplicación no resulte incompatible con la naturaleza, fines y regulación específicos establecidos en la normativa sectorial.....13

SECCIÓN I - Normativa

1 Estatal

1.1 Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible

BOE núm. 291, de 4 de diciembre de 2025

De acuerdo con su exposición de motivos, la ley pretende establecer un marco integral para la movilidad sostenible en España, articulando instrumentos de gobernanza, planificación, financiación, innovación y participación, con el objetivo de garantizar el derecho a la movilidad, promover la sostenibilidad ambiental y adaptar el sistema de transportes a los retos tecnológicos, sociales y medioambientales del siglo XXI. Para cumplir estos objetivos, la ley establece distintas medidas, entre las que destacan las siguientes:

Sistema General de Movilidad Sostenible. Se crea y regula este sistema como instrumento de cooperación y colaboración con el fin de facilitar el ejercicio del derecho a la movilidad. Este sistema busca el ejercicio cooperativo y eficiente de las competencias en materia de transportes y movilidad de las distintas Administraciones públicas. A tal efecto, el sistema se compone de dos órganos. Por un lado, el Foro Territorial de Movilidad Sostenible, en el que tendrán representación tanto las Comunidades Autónomas como los municipios de más de medio millón de habitantes y las entidades locales con competencias en materia de movilidad y transportes designadas por la Federación Española de Municipios y Provincias. Por otro lado, el Consejo Superior de Movilidad Sostenible, que actuará como órgano consultivo en el diseño e implementación de las políticas públicas en el ámbito de la movilidad.

También es parte del Sistema General de Movilidad Sostenible el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (**EDIM**), cuya finalidad es la sistematización y actualización de información sobre la oferta y demanda de transportes para su posterior utilización en la formulación de políticas públicas sobre movilidad.

Por último, el sistema se cierra con el denominado Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (**DOMOS**) y sus documentos complementarios, cuyo contenido incluirá orientaciones generales para la planificación y gestión de la movilidad sostenible en zonas urbanas y metropolitanas y en las zonas rurales o de baja densidad de población con indicadores de seguimiento y evaluación, recomendaciones metodológicas y guías de buenas prácticas. El DOMOS debe ser aprobado por el Consejo de Ministros en el plazo de dieciocho meses tras la entrada en vigor de esta ley.

Instrumentos de planificación y gestión de la movilidad. La ley regula la creación de varios instrumentos de planificación en este ámbito. El principal es el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (**IPEEM**), en el cual han de fijarse las condiciones que deberán respetar los instrumentos de planificación semejantes de las Comunidades Autónomas y entidades locales, contemplando tanto la generación de nueva infraestructura como gestión de la conservación de la existente.

Destaca también la regulación de los planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad. La ley permite que los Ministerios de Transportes y Movilidad Sostenible y de Trabajo y Economía Social establezcan conjuntamente criterios para identificar grandes

centros de actividad a los que se les podrá exigir la aprobación de planes de movilidad sostenible.

Medidas complementarias para infraestructuras, edificaciones y otras instalaciones. La ley impone obligaciones en cuanto a la optimización energética de terminales de transporte (puertos y aeropuertos), talleres y otras infraestructuras, edificios e instalaciones. Los gestores de dichos lugares deberán promover la utilización de energía procedente de fuentes renovables en sus instalaciones, así como analizar la viabilidad de dotar vías de carriles de uso reservado o preferente para el transporte público, vehículos de alta ocupación o cero emisiones.

Servicios de transporte terrestre de personas y servicios de movilidad en todo el territorio. En este ámbito destaca la decisión del legislador de someter a la normativa de contratos del sector público la contratación de los servicios de transporte público de personas por carretera y de los servicios de movilidad. A tal efecto, se modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para extender la aplicación del sistema de revisión del recurso especial en materia de contratación a los actos de las licitaciones de contratos de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

En cuanto a los contratos de servicios de transporte público regular de personas por carretera de competencia estatal, la ley establece que se regirán principalmente por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, si bien se introducen modificaciones en dicha norma con el fin de que el régimen de las licitaciones de dichos contratos se acomode a la normativa de contratación. Asimismo, la ley fija un plazo de 1 año para establecer un nuevo mapa concesional de estos servicios, integrado por el conjunto de servicios de competencia estatal, ajustado a los nuevos principios de la ley. También se regula la situación de las concesiones de estos servicios en las que se ha superado el plazo de duración del contrato sin que la Administración haya adjudicado un nuevo contrato de concesión de servicios. Para estas concesiones se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) El concesionario podrá continuar explotando el servicio por un período máximo de 18 meses a contar desde la aprobación del mapa concesional o desde la fecha de publicación del anuncio de licitación, si éste fuera anterior a la aprobación del mapa concesional.
- (ii) Transcurrido el plazo máximo de 18 meses anterior, en caso de que no se hubiera adjudicado el nuevo contrato, se extinguirá la concesión prorrogada, sin perjuicio de la posibilidad de la administración de adjudicar provisionalmente el servicio durante el período imprescindible para la licitación y adjudicación del nuevo contrato y, en ningún caso, por tiempo superior a nueve meses.
- (iii) Los expedientes correspondientes a los nuevos contratos de concesión de servicios podrán ser objeto de tramitación urgente.

Planificación de infraestructuras de transporte de competencia estatal. La norma establece la obligación de la Administración General del Estado de realizar procedimientos de evaluación previos a la ejecución de las infraestructuras de transporte de interés general (puertos de interés general, aeropuertos de la red de Aena, la Red de Carreteras del Estado y líneas ferroviarias que forman parte de la Red Ferroviaria de Interés General). De este modo, antes del inicio de cualquier estudio informativo o preliminar sobre la planificación de una nueva infraestructura de transporte, será preceptiva la realización de un análisis preliminar de rentabilidad socioambiental, que deberá tener un resultado positivo, de acuerdo con umbrales de rentabilidad socioambiental que se establecerán por reglamento.

Innovación y digitalización. La ley regula los denominados espacios controlados de pruebas (*sandbox*) enfocados a la adaptación regulatoria a determinadas innovaciones (vehículos automatizados, drones, etc.), garantizando la seguridad y la protección de derechos.

Régimen sancionador. Se regula la potestad sancionadora en esta materia, que afecta principalmente a los incumplimientos de los deberes que impone la ley en materia de planes de movilidad y de suministro de datos necesarios para el EDIM.

Infraestructuras de alimentación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. Se modifica la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) para que las infraestructuras eléctricas para la alimentación de estaciones de recarga de vehículos eléctricos queden exentas de las autorizaciones administrativas de la LSE, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: (i) deben discurrir desde el punto de conexión con la red de distribución o transporte hasta el propio punto de recarga y (ii) no deben requerir declaración de utilidad pública ni evaluación de impacto ambiental. Si se cumplen estas condiciones, el titular de estas infraestructuras, antes de su energización, deberá presentar un proyecto de ejecución y una declaración responsable que acredite el cumplimiento de la normativa de calidad y seguridad industrial y el no sometimiento de la instalación a evaluación de impacto ambiental.



SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa

1 Procedimiento administrativo y procesal

1.1 Alcance de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015 y aplicación íntegra de la Ley 30/1992 a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, incluidos los plazos y su cómputo, por razones de seguridad jurídica, confianza legítima y buena administración

Sentencia del Tribunal Supremo de 14.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4748)

El recurso de casación trae causa de un procedimiento de concesión de subvenciones a jóvenes agricultores tramitado por la Junta de Andalucía, iniciado bajo la vigencia de la Ley 30/1992. La Administración denegó la ayuda por considerar extemporánea la aportación de documentación efectuada por el solicitante, al computar como hábil un sábado conforme a la normativa anterior. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía estimó el recurso contencioso-administrativo al entender que, aunque el procedimiento se inició bajo la Ley 30/1992, el cómputo de los plazos debía regirse por la Ley 39/2015, ya vigente en el momento de su inicio, que declara inhábiles los sábados.

El Tribunal Supremo analiza la disposición transitoria tercera, apartado a), de la Ley 39/2015, en relación con la Ley 30/1992, y rechaza la distinción entre tramitación del procedimiento y cómputo de plazos efectuada por la sentencia de instancia. La Sala razona que el procedimiento administrativo debe concebirse como un conjunto ordenado de trámites y actuaciones, del que forman parte inseparable los plazos y su cómputo, y que la regulación transitoria no introduce excepción alguna que permita aplicar regímenes distintos dentro de un mismo procedimiento.

Con apoyo expreso en los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena administración, el Tribunal Supremo considera que una interpretación fragmentada del régimen transitorio generaría incertidumbre normativa y tratamientos desiguales entre administrados en función del momento concreto de cada trámite.

En consecuencia, el Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«La disposición transitoria tercera, apartado a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al amparo de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena administración, debe interpretarse en el sentido de que a los procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015 se les aplicará la regulación anterior contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que afectará a la totalidad del conjunto ordenado de trámites que conforman el procedimiento, incluidos los plazos de realización de las actuaciones, así como el cómputo de los mismos en cuanto que se integran en el conjunto de actuaciones del procedimiento administrativo».

1.2 Plazo de caducidad y *dies a quo* en los procedimientos sancionadores pesqueros tramitados en Andalucía al amparo de la Ley de Pesca Marítima del Estado como normativa básica

Sentencia del Tribunal Supremo de 22.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4586)

El recurso de casación trae causa de un procedimiento sancionador incoado por la Junta de Andalucía contra una mercantil por la comisión de una infracción grave en materia de ordenación del sector pesquero y comercialización de productos pesqueros, tipificada en el artículo 103.c) de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, consistente en la tenencia y transporte para su comercialización de productos pesqueros de talla inferior a la reglamentaria. La sanción impuesta ascendió a 60.000 €.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía estimó el recurso de apelación de la mercantil al apreciar la caducidad del procedimiento, al considerar aplicable el plazo de siete meses previsto en la normativa autonómica andaluza y fijar el inicio del cómputo en la fecha del acta de inspección.

El Tribunal Supremo analiza el artículo 94.1 de la Ley 3/2001, en relación con los artículos 103 y la disposición adicional segunda, apartado 4, de la misma Ley, y examina el reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia sancionadora pesquera. La Sala destaca el carácter básico del artículo 94 de la Ley 3/2001, dictado al amparo del artículo 149.1.18ª CE, que fija un plazo máximo de nueve meses para la tramitación, resolución y notificación de los procedimientos sancionadores por infracciones graves y muy graves, computado desde la adopción del acuerdo de iniciación.

El Tribunal Supremo rechaza que pueda aplicarse un plazo autonómico distinto cuando la sanción se impone por conductas tipificadas en la Ley estatal, y descarta igualmente que el *dies a quo* del plazo de caducidad pueda situarse en la fecha de la denuncia o del acta de inspección, al existir una previsión legal expresa que fija dicho momento en el acuerdo de inicio del procedimiento. Considera que una interpretación distinta introduciría un factor de incertidumbre contrario al principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, el Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«a) En las sanciones pesqueras que se impongan al amparo de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, concretamente por infracciones graves en materia de ordenación del sector pesquero y de comercialización de productos pesqueros, cuya tramitación del procedimiento sancionador tenga lugar

en Andalucía, resulta de aplicación el plazo de nueve meses de caducidad establecido en su artículo 94.1.

b) En dichos procedimientos sancionadores pesqueros en que resulte de aplicación la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, no puede excluirse la aplicación del artículo 94.1 de la Ley 3/2001, en cuanto al inicio del cómputo del plazo de caducidad».

A la vista de esta doctrina, el Tribunal Supremo casa y anula la sentencia recurrida y ordena la retrotracción de actuaciones para que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se pronuncie sobre el fondo del asunto, sin apreciar la caducidad del procedimiento sancionador.

1.3 Rehabilitación del trámite de presentación de la demanda en el procedimiento abreviado (iniciado indebidamente como procedimiento ordinario) cuando se formula el mismo día de la notificación del auto de archivo, incluso aunque no se hubiera recurrido la diligencia de ordenación previa

Sentencia del Tribunal Supremo de 22.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4804)

El recurso de casación tiene su origen en un procedimiento sancionador municipal seguido contra una mercantil, impugnado ante el orden contencioso-administrativo por los trámites del procedimiento abreviado. La parte actora presentó inicialmente un escrito de interposición, cuando el procedimiento debía iniciarse directamente mediante demanda. Requerida para subsanar el defecto y presentar la demanda en el plazo de diez días, no lo hizo dentro de dicho plazo, por lo que el Juzgado acordó el archivo del recurso por caducidad. No obstante, la demanda fue presentada el mismo día en que se notificó el auto de archivo.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y posteriormente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid consideraron que no procedía admitir la demanda, al entender que la parte debió recurrir la diligencia de ordenación dictada tras la presentación del escrito, y no el auto de archivo, rechazando la aplicación del artículo 128.1 LJCA sobre rehabilitación de trámites.

El Tribunal Supremo analiza los artículos 24.1 CE, 51, 78 y 128.1 LJCA, así como su jurisprudencia previa, y recuerda que en el procedimiento abreviado la interposición del recurso y la demanda se integran en un único trámite, siendo subsanable el defecto consistente en haber presentado un escrito de interposición en lugar de demanda, siempre que la acción se haya ejercitado en plazo.

La Sala destaca que lo decisivo no son las incidencias formales relativas a la impugnación de diligencias de ordenación o decretos, sino la correcta aplicación del artículo 128.1 LJCA, que permite la rehabilitación del trámite cuando el escrito procedente se presenta dentro del día en que se notifica la resolución que declara el archivo. Subraya que una interpretación excesivamente formalista vulneraría el principio *pro actione* y el derecho a la tutela judicial efectiva, al generar situaciones de indefensión material.

En este contexto, el Tribunal Supremo reitera su doctrina previa y da respuesta a la cuestión de interés casacional declarando que:

«En el procedimiento abreviado, una vez expirado el plazo de subsanación de diez días concedidos por el Juzgado para presentar la correspondiente demanda sin haber cumplido con tal requerimiento y notificado el auto de archivo, en aplicación de la caducidad del plazo para formalizar la demanda, deberá admitirse el escrito que formule demanda, si se presenta dentro del día en que se notifica aquel auto de archivo».

Y añade que ello es así aunque no se hubiera recurrido la diligencia de ordenación previa, pues:

«No puede darse preferencia a aspectos accesorios relativos a las impugnaciones de Decretos y Diligencias de ordenación, entrelazados con los recursos de aclaración formulados, respecto de lo que resulta siempre medular en estos casos sobre la recta interpretación y aplicación del artículo 128.1 de la LJCA que antes hemos señalado. En definitiva, no pueden crearse zonas de indefensión material proscritas por la Constitución en relación con la tutela judicial efectiva, y por nuestra Ley Jurisdiccional en la interpretación del sistema de rehabilitación de trámites que dibuja el artículo 128 citado».

En aplicación de esta doctrina, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación, casa la sentencia recurrida y los autos de archivo, y declara subsanado el defecto procesal, ordenando la continuación del procedimiento abreviado.

1.4 Legitimación activa para impugnar actos de un procedimiento de concesión demanial sin haber concurrido al mismo, condicionada a la acreditación de un interés legítimo afectado y a un examen casuístico de las circunstancias concurrentes

Sentencia del Tribunal Supremo de 13.11.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5289)

El recurso de casación tiene su origen en un procedimiento seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil contra la convocatoria y los pliegos de un concurso público para el otorgamiento de una concesión demanial portuaria en el Puerto de Vigo, al apreciar falta de legitimación activa por no haber participado la recurrente en dicho procedimiento. La mercantil recurrente, operador presente en el puerto, sostenía que los pliegos afectaban de manera directa a su esfera jurídica y le habían impedido concurrir en condiciones de igualdad.

El Tribunal Supremo examina el alcance de los artículos 19.1.a) de la LJCA y 4.1 de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 24 CE, y su propia jurisprudencia sobre legitimación activa en procedimientos de concurrencia competitiva, precisando que no existe acción pública en materia de concesiones demaniales y que la legitimación debe anudarse siempre a la titularidad de un derecho o interés legítimo real y efectivo. La Sala subraya que la participación en el procedimiento constituye el supuesto típico de legitimación, pero no el único, y que excluir de forma automática la legitimación de quien no ha concurrido supondría una interpretación excesivamente restrictiva y contraria al principio *pro actione*.

No obstante, el Tribunal insiste en que la legitimación de quien no ha participado en el procedimiento no puede presumirse, sino que exige acreditar una afectación concreta derivada del acto impugnado, lo que debe valorarse atendiendo a las circunstancias del caso, especialmente cuando se impugnan actos iniciales como la convocatoria o los pliegos.

En respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«No resulta imprescindible haber concurrido al procedimiento de otorgamiento de una concesión demanial para poder ostentar legitimación activa para la impugnación de los actos de dicho procedimiento de concesión. La legitimación para impugnar en vía contencioso-administrativa los actos de un procedimiento de concesión demanial por quien no ha participado en dicho procedimiento exige la concurrencia de un derecho o interés legítimo que pueda resultar afectado por el acto que se impugna, lo que deberá examinarse en el caso concreto».

Aplicando esta doctrina al supuesto enjuiciado, el Tribunal Supremo concluye que la Sala de instancia no podía inadmitir el recurso por falta de legitimación sin un examen adecuado de la posible afectación alegada, por lo que estima el recurso de casación, casa la sentencia

recurrida y ordena la retrotracción de actuaciones para que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia dicte nueva sentencia resolviendo sobre el fondo del asunto.

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales

2.1 Estándar de prueba aplicable para la indemnización de los daños y perjuicios causados en concepto de «gastos generales» por la suspensión de la ejecución de un contrato por causas imputables a la Administración

Sentencia del Tribunal Supremo de 27.11.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5444)

Esta sentencia fija doctrina sobre el estándar de prueba aplicable para que sea posible indemnizar a un contratista por los gastos generales en los que hubiera incurrido durante la suspensión del contrato. El recurso trae causa de la reclamación presentada por una UTE adjudicataria de un contrato de obras, en la que solicitaba una indemnización por los daños sufridos durante dos períodos de suspensión de los trabajos imputables a la Administración. Entre las partidas reclamadas, solicitaba el pago de los gastos generales incurridos, calculados a partir de la aplicación de un porcentaje del 3,5 % sobre el presupuesto. La sentencia de instancia apreció que la UTE reclamante no había llevado a cabo una actividad probatoria que justificase la aplicación de dicho porcentaje pero, a la vista de las circunstancias del caso y dada la realidad de esos gastos, consideró adecuado aplicar, para calcular el costo de los gastos generales, un porcentaje del 2,5%.

La Administración interpuso recurso de casación frente a esta decisión, que fue admitido para dar respuesta a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo: «*si, para indemnizar los gastos generales en los mencionados supuestos de suspensión, es necesario acreditar su importe de forma fehaciente, o no es preciso que se hayan acreditado en los términos literales a los que se refiere la Ley de Contratos de 2007 y si, en este último caso, el criterio para cuantificarlos es aplicar un porcentaje entre el 1,5% y el 3,5%, señalado por el Consejo de Obras Públicas*».

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación de la Administración. Tras repasar su jurisprudencia previa sobre la cuestión, la sentencia considera que debe partirse de la distinción entre la acreditación de la realidad del daño y su alcance. Por un lado, el contratista tendrá la carga de demostrar que ha incurrido en los gastos generales que reclama, debiendo «razonar y explicar de forma lógica la incidencia de la suspensión en ese concepto, razonando al respecto sobre las propias causas de la suspensión, su duración temporal, las características de la entidad adjudicataria y, entre estas últimas, los gastos generales, sin que baste una afirmación genérica de su producción, sin acompañar explicación alguna al respecto».

Una vez demostrada, aunque sea de forma indiciaria, la producción de daños en los gastos generales, el contratista debe aportar prueba sobre el alcance de dichos gastos. A tal efecto, cabe exigir que, al menos, se intente «evidenciar la incidencia de la suspensión en estos gastos atendiendo a la pluralidad de factores que pueden concurrir».

No obstante, el Tribunal Supremo reconoce que «requerir una prueba plena y precisa en estos casos resulta muy difícil y más cuando el contratista lo es de distintas obras, con diferentes características y circunstancias concurrentes». Por ello, considera la Sala que sí cabría acudir al método porcentual para concretar la indemnización por costes generales en los supuestos de suspensión de la ejecución por causas imputables a la Administración cuando, pese al esfuerzo probatorio que ha de realizar la contratista reclamante, a quien incumbe la carga de la prueba, no ha podido llegarse a un resultado válido o satisfactorio. Y fija, en consecuencia, la siguiente doctrina:

«El apartado 2 del artículo 203 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público, ha de interpretarse en el sentido de que los daños y perjuicios causados en el concepto "gastos generales" por la suspensión de la ejecución del contrato por causas imputables a la Administración que deben ser abonados por ésta han de ser identificados y acreditados en cuanto a su producción y a su alcance por el contratista mediante cualquier medio de prueba que, en primer lugar, permita llegar a la convicción de que tales daños se han producido en ese concepto, y, en segundo lugar, precise su alcance, pudiendo, en este último supuesto, el Tribunal juzgador y para su concreción, si esta prueba no es determinante, aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material de la obra, en atención al tiempo de suspensión, atendiendo siempre a las circunstancias que concurran en cada caso».

Y dado que en el caso resuelto en la instancia la Administración no negaba la producción del daño por gastos generales, sino que solo discutía su alcance, el Tribunal Supremo confirma la sentencia de instancia, por considerar que se acomoda a su jurisprudencia.

2.2 Transmisión de la solvencia en casos de escisión. La sociedad resultante de un procedimiento de escisión a la que se haya aportado una rama de negocio puede utilizar la experiencia vinculada a dicha rama de actividad para acreditar su solvencia

Resolución nº 1530/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales

El Tribunal resuelve en esta resolución la impugnación de la adjudicación de un contrato de servicio de gestión integral, suministro e instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. La recurrente consideraba que la sociedad adjudicataria no cumplía los requisitos de solvencia, pues los certificados de ejecución de trabajos similares habían sido emitidos a favor de una tercera sociedad distinta de la adjudicataria, sin que esta hubiese indicado en su oferta que basaría su solvencia en la experiencia de terceros.

El Tribunal rechaza este planteamiento tras apreciar que la sociedad adjudicataria se había constituido tras la escisión de una rama de negocio de la otra sociedad, la cual aportaba a la adjudicataria (sociedad resultante de la escisión) todos los elementos de la actividad relativa a la gestión de puntos de recarga de vehículos. Por tanto, aprecia el Tribunal que los certificados, aunque no estén referidos a la experiencia de la sociedad adjudicataria, sí le sirven para acreditar su experiencia, pues esta le fue transmitida con la aportación de la rama de negocio durante la escisión:

«tal y como señala la entidad contratante existen informes de la Junta Consultiva de Contratación del Sector Público, como el informe 48/99, de 21 de diciembre de 1999, donde se planteaba si en supuestos de fusión, escisión o aportación de rama de actividad, las referencias de buena ejecución de contratos anteriores que figuren expedidas a nombre de las sociedades que se fusionan, escinden o aportan a otra Sociedad una rama de su actuación, deben entenderse propias de las entidades resultantes de la fusión, o de la escisión, o a la que se ha aportado la rama de actividad correspondiente, al servir para clasificar a dichas Entidades y pueden ser presentadas en la licitación como propias aunque figuren expedidas a nombre de la entidad de donde derivan. El informe señalaba que en los supuestos de acreditación de la solvencia técnica por sociedades resultantes de la fusión o escisión de sociedades, la experiencia de estas últimas referida exclusivamente a la ejecución de actividades relacionadas con el objeto del contrato debe ser reconocida y que en la misma forma, en los supuestos de aportación de rama de actividad o de empresa deberá ser reconocida la experiencia correspondiente exclusivamente a la actividad transferida ejecutada

por las sociedades que aportan tal rama de actividad o empresa a la sociedad receptora de la misma».

2.3 No cabe negar al licitador excluido legitimación activa para recurrir el acto de exclusión, con base en que su oferta en ningún caso resultaría seleccionada, si tal conclusión se alcanza sin haber tomado en cuenta el resultado de incluir dicha oferta inicialmente excluida en la aplicación de los criterios valorativos previstos en el pliego

Sentencia del Tribunal Supremo de 04.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5558)

Esta sentencia se pronuncia sobre los criterios aplicables para reconocer legitimación activa a un licitador excluido para impugnar su exclusión. El conflicto que da origen a la sentencia se produce en el marco de una licitación de un contrato de servicios, en el que poder adjudicar expulsó a un licitador por incurrir en valores anormales. El licitador excluido impugnó su exclusión con un recurso especial en materia de contratación que fue desestimado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). Frente a dicha desestimación el licitador formuló recurso contencioso-administrativo. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana inadmitió el recurso al entender concurrente una causa de inadmisibilidad no apreciada por el TACRC en su resolución y planteada de oficio por el órgano judicial: consideró que el recurrente carecía de interés legítimo porque la estimación del recurso no le supondría ventaja alguna a sus derechos e intereses legítimos.

El Tribunal Supremo no comparte esta conclusión porque la Sala de instancia llegó a ella sin haber examinado las circunstancias del caso, en especial, el contenido del pliego de la licitación. Señala la sentencia que el órgano judicial de instancia no tuvo en cuenta que, de estimarse el recurso y admitirse la oferta del licitador excluido, las puntuaciones de los criterios de adjudicación sujetos a fórmula cambiarían, pues al reintegrarse la oferta excluida, esta obtendría la mejor puntuación en el criterio precio, lo que determinaba que pudiera quedar clasificada en primer lugar. Con base en lo anterior, se fija la siguiente doctrina:

«No cabe negar, en recurso en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa, al licitador excluido de una licitación, legitimación activa para recurrir el acto de exclusión, aduciendo que su recurso no supondría ventaja para sus derechos e intereses legítimos porque su oferta en ningún caso resultaría la oferta económicamente más ventajosa, si tal conclusión se alcanza sin haber tomado en cuenta el resultado de incluir dicha oferta inicialmente excluida en la aplicación de los criterios valorativos previstos en el pliego».

3 Urbanismo y medio ambiente

3.1 El deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades de defensa del dominio público en el caso de las vías pecuarias

Sentencia del Tribunal Supremo 20.11.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5141)

Esta sentencia aborda un caso en el que la Administración dictó una orden para recuperar de oficio los terrenos de una vía pecuaria que estaban siendo ocupados por un almacén de construcción que no contaba con autorización. Ante esto el propietario del almacén sostenía que la descripción de la vía era imprecisa y que, al haber poseído el terreno de forma pacífica durante más de cincuenta años, la Administración no podía obligarle a demoler la construcción sin realizar antes un deslinde.

Por tal motivo, la cuestión de interés casacional se centró en determinar si el acto de clasificación de una vía pecuaria es suficiente por sí solo para que la Administración recupere el terreno, o si es obligatorio realizar un deslinde previo para concretar los límites exactos antes de actuar contra un ocupante. Esta cuestión la resuelve el Alto Tribunal sosteniendo

que el deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades de defensa del dominio público en el caso de las vías pecuarias. Esta decisión la fundamenta, en primer lugar, en que según la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias, la clasificación es el acto administrativo matriz que declara de forma general la existencia, anchura, trazado y naturaleza demanial (pública) del bien. Así, debido a esa naturaleza demanial, se trata de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables a los que el paso del tiempo o la posesión pacífica de un particular no genera derechos de propiedad frente al interés público. También por tal motivo, la Administración tiene deber de defender la integridad del demanio. Para ello, siguiendo la sentencia, se debe ejercer la recuperación posesoria, bastando con el acto de clasificación firme para tal fin, ya que este define suficientemente la vía para que la Administración actúe frente a intrusiones manifiestas.

Por último, el Tribunal Supremo aclara que en un procedimiento sancionador el deslinde sí puede ser necesario para probar la culpabilidad, aunque ello no se precise en un procedimiento de defensa de la integridad del bien.

3.2 Compatibilidad del régimen de «fin de la condición de residuo» y del régimen del reciclado

Sentencia del Tribunal Supremo de 21.11.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5355)

En el caso tratado aquí, la empresa Acerinox, dado que fabrica acero inoxidable a partir tanto mineral de hierro como de residuos de chatarra (para lo cual cuenta con una autorización de gestión de residuos) solicitó incluir nuevos códigos de residuos en su autorización. La Junta de Andalucía lo permitió, pero impuso como condición que la chatarra utilizada debía obtener previamente la «*declaración del fin de la condición de residuo*» antes de entrar en el proceso de fabricación. De lo contrario, el acero resultante debería ser considerado legalmente un «*residuo*» y no un producto comercializable.

Ante esta situación la cuestión de interés casacional que analiza el Tribunal Supremo consistía en determinar si, conforme a la normativa europea y estatal, se puede prohibir la entrada de residuos a una instalación ya autorizada para reciclarlos, obligando a que todos los materiales que acepte hayan perdido previamente su condición de residuo. La sentencia responde a esta cuestión indicando que «*no es conforme a la normativa europea y estatal de residuos prohibir la admisión de residuos a una instalación autorizada para gestionar esos mismos residuos con la operación de reciclado, obligando en su lugar a que todos los materiales que se acepten hayan obtenido previamente la declaración del fin de la condición de residuo*».

Para llegar a esta conclusión el Tribunal Supremo se apoya en los siguientes argumentos:

(i) El régimen de «*fin de la condición de residuo*» no ha desplazado ni derogado al régimen tradicional de reciclado de residuos, siendo ambos mecanismos compatibles que conviven en el ordenamiento jurídico.

(ii) Un productor de chatarra tiene dos caminos legales: a) Como producto: Certificar la chatarra bajo el Reglamento (UE) 333/2011 del Consejo, de 31 de marzo de 2011 para que deje de ser residuo antes de venderla. Esto reduce las cargas administrativas para el comprador, que ya no necesita ser gestor de residuos; o b) Como residuo: Entregar la chatarra como residuo a un gestor autorizado (como Acerinox), quien se encarga de transformarla en un producto nuevo (acero) bajo un régimen ambiental más estricto y controlado.

(iii) Ausencia de Prohibición: El Tribunal Supremo señala que ni el Reglamento (UE) 333/2011 ni la normativa interna de residuos (Leyes 22/2011 y 7/2022) prohíben que un gestor adquiera residuos para transformarlos en productos. Así pues, se concluye que el exigir que todo sea producto antes de entrar en la planta de reciclaje vaciaría de contenido la propia autorización de gestión de residuos.

3.3 Discrecionalidad técnica aplicable en la fijación de los umbrales para el sometimiento de proyectos y actividades a los procedimientos de evaluación ambiental

Sentencia del Tribunal Supremo de 30.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4813)

Esta sentencia aborda la impugnación del Real Decreto 445/2023 que modifica los anexos I, II y III de la Ley de evaluación ambiental por parte de la Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón (ASPAPEL). Concretamente se impugnó aquellos apartados que obligan a someter a evaluación ambiental los proyectos de repoblación forestal con especies alóctonas (no autóctonas) y las talas o destrucciones masivas de vegetación para cambiar el uso o la funcionalidad del suelo.

ASPAPEL sostenía que el Real Decreto incluía conceptos que no están en 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 (Directiva EIA), como el cambio en la funcionalidad del suelo (en lugar de solo el «uso»), que el Gobierno no había justificado técnicamente por qué elegía ciertos umbrales para exigir evaluación ambiental y se cuestionaba la corrección técnica de términos como «especies alóctonas que caractericen la vegetación preexistente» o «destrucción masiva», calificándolos de imprecisos y carentes de rigor científico.

El Tribunal Supremo desestimó el recurso, sosteniendo, en primer lugar, que la Directiva EIA es de mínimos, por lo que un Estado miembro no infringe el Derecho de la Unión por establecer una regulación más garantista o estricta. Además, consideró que la elección de los umbrales está dentro de la discrecionalidad técnica del Gobierno, por lo que, mientras la norma sea coherente y esté motivada los tribunales no pueden sustituir el criterio técnico del legislador por las valoraciones subjetivas de una de las partes. En este caso se considera que está suficientemente motivado a través de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

4 Empleo público

4.1 Los funcionarios pueden instruir expedientes sancionadores

Sentencia del Tribunal Supremo de 27.11.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5465)

La sentencia se dicta en el marco de un recurso contra una sanción en materia de costas. La entidad sancionada (Consortio del Agua dependiente del Cabildo de Lanzarote) impugnó la sanción de multa de 30.000 euros alegando, entre otros motivos, la nulidad de todo el expediente administrativo sancionador porque la instructora y la secretaria del mismo eran funcionarias interinas, de modo que, a su juicio, no podían ejercer las funciones propias de la tramitación de aquel expediente, que estaría reservadas en exclusiva a los funcionarios de carrera.

El Juzgado de instancia estimó este motivo y anuló la sanción, que fue luego confirmada en apelación. Recurrida en casación la sentencia de apelación, el Tribunal Supremo rechaza el planteamiento de la entidad sancionada. Así, considera que el criterio de equiparación entre funcionarios de carrera e interinos, dentro de la categoría general de funcionarios públicos, impone el establecimiento de un régimen de igualdad entre unos y otros para el desempeño de las funciones de instructor y secretario de los expedientes sancionadores, sin que la mera condición, como funcionarios interinos, de quienes asuman aquellas funciones públicas pueda ser el criterio determinante para afectar a la regularidad de los expedientes sancionadores para los que hayan sido nombrados. Y fija la siguiente doctrina:

«En interpretación de lo que disponen los artículos 9.2 y 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprobó el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, corresponde a los funcionarios públicos, ya lo sean de carrera o interinos, las

funciones propias de la instrucción de los expedientes, abiertos en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas».

5 Responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa

5.1 Daños y perjuicios causados por los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones

Sentencia del Tribunal Supremo de 18.11.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5101)

En el asunto objeto de sentencia las empresas recurrentes fueron condenadas en su día por la Audiencia Nacional por blanqueo de capitales, lo que conllevó el embargo y bloqueo de sus bienes, pero posteriormente, el Tribunal Supremo casó esa sentencia y las absolvió, levantando las medidas cautelares. Tras la absolución, las empresas intentaron obtener una indemnización por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia ante el Ministerio de Justicia, pero sus pretensiones fueron desestimadas. En este nuevo intento, las recurrentes acudieron al Consejo General del Poder Judicial invocando el dolo o culpa grave de los magistrados y solicitando que se planteara una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El Tribunal Supremo desestima el recurso al considerar, en primer lugar, que el art. 296.2 LOPJ no configura una segunda vía para que los ciudadanos reclamen indemnizaciones al margen del error judicial o el funcionamiento anormal. Su función es permitir que la Administración General del Estado, una vez que ya ha pagado la indemnización al perjudicado, pueda exigir al juez responsable el reembolso de lo pagado si hubo dolo o culpa grave. Igualmente, considera que en este caso existe cosa juzgada y que se intenta reabrir el caso cambiando la causa de pedir, cuando esos argumentos debieron emplearse en los procesos anteriores. Por último, el Tribunal Supremo subraya que la LOPJ de 2015 eliminó la responsabilidad civil directa de jueces y magistrados para alinear su régimen con el de otros empleados públicos y proteger la independencia judicial.

5.2 La reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida frente a un centro sanitario privado que operan bajo concierto con la sanidad pública tiene los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública en lo relativo al agotamiento de la vía administrativa

Sentencia del Tribunal Supremo de 02.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5471)

En este caso la recurrente sufrió una lesión tras una intervención quirúrgica realizada en un centro hospitalario privado que prestaba servicios por derivación de la sanidad pública a través de un concierto sanitario. Por tal motivo, formuló una solicitud de indemnización dirigida directamente al centro privado. Al no recibir respuesta, la recurrente formuló recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio de su reclamación. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias declaró inadmisibile el recurso debido a que no había agotado la vía administrativa, ya que dirigió su reclamación inicial contra el hospital privado y no directamente contra la Administración.

Ante esto, el Tribunal Supremo concluye que la reclamación dirigida a un ente concertado tiene los mismos efectos que la efectuada ante la Administración Pública en cuanto al agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para el recurso contencioso-administrativo, ya que, en primer lugar, considera que cuando una clínica privada actúa mediante concierto no está desvinculada de la Administración, sino que actúa como una «delegación» o «mandataria» de la sanidad pública. Por otro lado, el Alto Tribunal expresa que, por un principio de buena Administración, los eventuales errores de tramitación entre la clínica y la Administración no pueden perjudicar al ciudadano que ha actuado con diligencia. Por último, también indica que no importaría que la paciente calificara inicialmente su escrito

como una reclamación previa a la vía civil, siendo lo relevante la naturaleza de la acción (responsabilidad sanitaria en el marco de un servicio público), a la que la Administración debe dar el trámite correspondiente. Por todos esos motivos el recurso fue estimado.

5.3 La regulación del derecho de reversión de la legislación general sobre expropiación forzosa puede aplicarse supletoriamente a las expropiaciones urbanísticas cuando exista una laguna legal en la normativa sectorial urbanística y siempre que su aplicación no resulte incompatible con la naturaleza, fines y regulación específicos establecidos en la normativa sectorial

Sentencia del Tribunal Supremo de 31.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4889)

Esta sentencia acoge el caso de una empresa que reclamaba la reversión de unos terrenos en Málaga expropiados originalmente en 1994 para uso educativo. Así, debido a que el PGOU cambió el uso de educativo a social se realizó una primera solicitud de reversión que fue denegada porque, aunque el uso cambió, seguía siendo dotacional público. Posteriormente, en 2020 la empresa solicitó de nuevo la reversión argumentando que, tras 9 años desde el cambio de plan en 2011, el Ayuntamiento no había ejecutado ni implantado el nuevo uso social previsto.

En el recurso de casación la cuestión de interés casacional consistía en determinar si los motivos para recuperar un bien expropiado previstos en la legislación general de expropiaciones (esto es, el art. 54 de la LEF) se aplican a las expropiaciones urbanísticas, o si estas se rigen exclusivamente por la normativa urbanística (el art. 47 del TRLS).

El Tribunal Supremo concluyó que los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa son de aplicación a las expropiaciones urbanísticas con carácter supletorio cuando exista una laguna legal en la normativa sectorial urbanística, siempre que no sea incompatible con ella. Así, en este caso el Tribunal Supremo dictaminó que el art. 54 de la LEF es aplicable y que, por ello, al pasar 5 años sin iniciarse obras o implantarse el servicio el bien es recuperable, puesto que, continúa el Tribunal la expropiación solo es legítima si cumple el fin que la justificó. Por tanto, la Administración no puede blindar un terreno de forma indefinida sin darle el uso previsto, pues esto vaciaría de contenido la garantía constitucional de la propiedad privada.

EJASO



Alfredo Cerezales Fernández
Socio
acerezales@ejaso.com



Mario Sáez Bascuñana
Socio
msaez@ejaso.com



Luis Zafra Romero
Asociado Principal
luis.zafra@ejaso.com



David Rodríguez Fidalgo
Abogado
drodriguez@ejaso.com



José Antonio Blanco Moa
Abogado
[jablanco@ejaso.com](mailto:jablanca@ejaso.com)



Suscríbete a
nuestra *newsletter*
y síguenos en:



EJASO

El contenido de esta publicación es meramente informativo y no constituye asesoramiento jurídico ni una opinión profesional.

© ESTUDIO JURIDICO EJASO. Todos los derechos reservados. Queda prohibida cualquier forma de explotación, reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso y por escrito de ESTUDIO JURIDICO EJASO S.L.