

BOLETÍN DE NOVEDADES

NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA
DERECHO ADMINISTRATIVO Y SECTORES REGULADOS



Departamento de Derecho Público

Enero 2026

SUMARIO

SECCIÓN I - Normativa	1
1 Autonómica.....	1
1.1 Decreto-ley 8/2025, de 5 de diciembre, de medidas urgentes para acelerar proyectos estratégicos que contribuyan a la transformación económica de las Illes Balears	1
1.2 Ley del Principado de Asturias 4/2025, de 19 de noviembre, de novena modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración y de Medidas legales sectoriales de simplificación administrativa.....	2
1.3 Decreto-ley 22/2025, de 28 de octubre, para aumentar la resiliencia del suministro eléctrico en Cataluña	2
1.4 Ley 4/2025, de 15 de diciembre, de espacios productivos para el fomento de la industria en Andalucía.....	4
1.5 Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas	5
SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa.....	7
1 Procedimiento administrativo y procesal	7
1.1 El Tribunal Supremo no es competente para conocer de las medidas cautelares o cautelarísimas solicitadas en un recurso de casación	7
1.2 Si se deniega la acumulación de acciones, el órgano jurisdiccional deberá ordenar a la parte que interponga por separado los recursos, sin que queda acordar directamente la inadmisión del recurso	8
1.3 La nulidad de una sentencia por lesión del derecho a un juez imparcial puede ser invocada al recurrirla, aun cuando no se hubiera instado la recusación por la parte recurrente con anterioridad a ser dictada, siempre y cuando dicha parte hubiese obrado con la debida y exigible diligencia	8
1.4 Interés casacional sobre la condición de interesado de los colegios profesionales denunciantes en procedimientos sancionadores cuando puedan verse afectados los derechos o intereses legítimos de sus colegiados o de los usuarios.....	9
1.5 Interés casacional sobre la legitimación de terceros no concesionarios para impugnar la extinción de concesiones de aguas cuando el titular se aquietá a la resolución administrativa.....	10
1.6 Determinación de la cuantía a efectos de la admisibilidad del recurso de apelación en supuestos de devolución de ingresos indebidos de la Seguridad Social derivados de un único error de encuadramiento, sin atender a cada periodo de liquidación	10
2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales.....	11
2.1 Para determinar si un negocio patrimonial está excluido de la normativa de contratos debe verificarse, en especial, si la finalidad más relevante perseguida con dicho negocio es la de satisfacer un interés público de la específica competencia de la Administración.....	11

2.2 La UTE adjudicataria de un contrato a la que se le haya autorizado el cambio en su composición tiene legitimación activa para el ejercicio de una acción por responsabilidad patrimonial en relación con el contrato, con independencia de la fecha en que se haya producido el daño	12
2.3 La Directiva de contratación pública y el principio de proporcionalidad amparan que se prohíba la utilización del precio como único criterio de adjudicación en contratos que presenten elementos normalizados, pero cuyo valor total esté constituido al menos en un 50 % por costes de mano de obra.....	13
2.4 Si el medio propio encabeza un grupo como sociedad matriz debe tenerse en cuenta su volumen de negocios consolidado a efectos de determinar el cumplimiento del requisito relativo a que el 80 % de las actividades del medio propio provengan de encargos de los poderes adjudicadores que lo controlan.....	14
2.5 Una sociedad matriz integra su solvencia con medios externos cuando pretende utilizar las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital. No obstante, la omisión en el DEUC del recurso a la solvencia de la filial es subsanable ...	15
3 Empleo público	16
3.1 La experiencia en un centro sanitario privado concertado con el Sistema Nacional de Salud no computan para la carrera administrativa en dicho Sistema	16
3.2 El orden jurisdiccional contencioso-administrativo es competente para conocer del cese del personal eventual. No obstante, si en las funciones de dicho personal concurren todos los requisitos definitorios de una relación laboral, la competencia será del orden jurisdiccional social.....	17
4 Responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa.....	18
4.1 Procedencia de impugnar por la vía de la inactividad un acto de reversión de terrenos obtenido por silencio administrativo positivo	18
4.2 Interés casacional sobre la responsabilidad del Estado en daños sufridos por funcionario de prisiones ante la insolvencia de interno causante del daño.....	18
5 Subvenciones	18
5.1 Embargabilidad de ayudas otorgadas a sociedades de responsabilidad limitada dirigidas a paliar los efectos en los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo durante la pandemia de Covid-19.....	18

SECCIÓN I - Normativa

1 Autonómica

1.1 Decreto-ley 8/2025, de 5 de diciembre, de medidas urgentes para acelerar proyectos estratégicos que contribuyan a la transformación económica de las Illes Balears

BOIB núm. 161, de 6 de diciembre de 2025

La regulación contenida en este decreto-ley es prácticamente idéntica a la establecida en el Decreto ley 6/2025, de 5 de septiembre (BOIB núm. 119, de 6 de septiembre de 2025), que no fue finalmente convalidado. Esta nueva norma retoma aquella regulación y ha sido ya convalidada por el parlamento autonómico.

El decreto-ley tiene por objeto establecer medidas urgentes para impulsar la transformación del modelo económico de las Islas Baleares. Con esta finalidad, la norma crea un marco jurídico para que determinados proyectos puedan ser declarados de especial interés estratégico (**PEIE**), los cuales se tramitarán con arreglo a un procedimiento preferente y simplificado.

De acuerdo con esta norma, serán susceptibles de ser declarados PEIE las inversiones de promotores privados que se desarrollen en las Islas Baleares y que se encuadren en alguna de las categorías siguientes: proyectos de reindustrialización, actividades económicas que aporten valor añadido (especialmente, en sectores productivos con alto potencial innovador o vinculadas al desarrollo tecnológico); implantación de la sociedad del conocimiento; construcción, ampliación o mejora de infraestructuras o equipamientos; iniciativas de economía circular, de ecoinnovación o que contribuyan al desarrollo sostenible; usos agrarios; y cualquier otra que suponga un desarrollo de actividades económicas coherentes o alineadas con las orientaciones estratégicas establecidas por el Gobierno de las Illes Balears.

Para que estas inversiones sean declaradas PEIE deben cumplir los siguientes requisitos:

- (i) Inversión mínima, que puede ir de los 500.000 euros a los 10.000.000 euros en función del sector en el que se encuadre el proyecto.
- (ii) Creación o mantenimiento de empleo en diferentes modalidades, en función del sector del proyecto: creación de entre 20 y 10 puestos de trabajo en cómputo anual y equivalentes en jornada completa, de calidad y de carácter estable; o mantenimiento de al menos 25 puestos de trabajo, que estarían en riesgo de perderse en el supuesto de que no se hiciera la inversión.

Los efectos de la declaración como PEIE son, principalmente, los siguientes: (i) acompañamiento institucional y ventanilla única para todos los trámites del proyecto; (ii) tramitación administrativa de acuerdo con los principios de prioridad, preferencia y celeridad ante todas las administraciones de las Islas Baleares; (iii) reducción de los plazos administrativos de los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, a los procedimientos de concurrencia competitiva y a los de naturaleza fiscal; y (iv) incentivos económicos y financieros.

1.2 Ley del Principado de Asturias 4/2025, de 19 de noviembre, de novena modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración y de Medidas legales sectoriales de simplificación administrativa

BOPA núm. 232, de 2 de diciembre de 2025

Esta ley autonómica aborda la actualización de las leyes de régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, a la luz de las regulaciones establecidas en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De este modo, la ley incorpora al derecho autonómico, entre otros aspectos, la regulación de la Administración electrónica y su incidencia en los procedimientos administrativos tramitados por la Administración del Principado. Se aprueban también medidas de simplificación administrativa aplicables a determinados procedimientos administrativos, mediante la modificación de las correspondientes leyes sectoriales en materia de carreteras, de montes, de patrimonio y de patrimonio cultural.

Entre las modificaciones sectoriales destacan dos relativas al ámbito de la contratación pública en el Principado de Asturias:

(i) **Incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos.** Se establece el compromiso de la Administración autonómica de incorporar en sus procedimientos de contratación «cláusulas que, como condición de ejecución del contrato, consoliden la presencia de las empresas adjudicatarias en el territorio y que guarden relación con el objeto del contrato, sean proporcionales, estén motivadas en el expediente, mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten y redunden en la mejora del medio rural, propiciando las adquisiciones de productos ecológicos, frescos y de temporada, así como cualesquiera otros productos, bienes o servicios, incluidos los productos amparados por las marcas de calidad diferenciada regional, siempre que ello sea conforme con la legislación básica sobre contratos y con el derecho de la Unión Europea; propiciando igualmente la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la dinamización socioeconómica de esas comarcas, la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético».

(ii) **Fijación del plazo de caducidad de los procedimientos de resolución contractual.** El art. 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18.03.2021, declaró que ese precepto no constituía regulación básica por ser contrario al orden constitucional de competencias. En consecuencia, ante la ausencia de regulación autonómica, los procedimientos de resolución contractual quedaban sujetos al plazo de caducidad general de tres meses establecido en la LPAC. La ley autonómica colma esta laguna con regulación propia y establece que los procedimientos de resolución de contratos tramitados por las Administraciones autonómicas y locales de Asturias deberán ser resueltos en el plazo máximo de 8 meses a contar desde su inicio.

1.3 Decreto-ley 22/2025, de 28 de octubre, para aumentar la resiliencia del suministro eléctrico en Cataluña

DOGC núm. 9531, de 30 de octubre de 2025

Según reza su exposición de motivos, este decreto-ley se dicta «con el objetivo de minimizar los riesgos de futuros apagones como el ocurrido el 28 de abril de 2025». A tal efecto, la norma modifica el marco jurídico catalán para «conseguir que el sistema energético catalán sea realmente competitivo, sostenible y seguro».

Este decreto-ley recupera parte de la regulación del anterior Decreto-ley 12/2025, de 3 de junio (DOGC núm. 9428, de 5 de junio de 2025), que no fue convalidado. Este nuevo decreto-ley retoma aquella regulación y esta vez sí ha sido convalidado por el parlamento autonómico. Las novedades más destacadas son las siguientes:

(i) Parques eólicos y plantas fotovoltaicas

a. Participación local

En los proyectos de parques eólicos de potencia superior a 10 MW y plantas solares fotovoltaicas de potencia superior a 5 MW, situados en tierra y en suelo no urbanizable, el promotor debe acreditar, con anterioridad al trámite de información pública, que ha tramitado un proceso de presentación pública del proyecto a la ciudadanía del municipio o municipios sobre los cuales se proyecta la instalación. Ese proceso debe culminar con la elaboración por el promotor de un informe en el que se valore la aceptación social del proyecto por parte de los vecinos del lugar. El informe debe entregarse al órgano competente para autorizar la instalación, junto con los documentos que acrediten la presentación pública del proyecto.

Además, en estos proyectos el promotor deberá formular, con posterioridad al trámite de información pública, una oferta de participación local. Dicha oferta consistirá en ofrecer la posibilidad de participar, como mínimo, en un importe del 20 % del presupuesto de ejecución por contrato, en la propiedad del proyecto o en su financiación, a las personas físicas y a las personas jurídicas, públicas o privadas, radicadas en zonas elegibles en cada fase de participación. Las personas físicas o jurídicas a las que se ofrezca participar en el mínimo del 20 % de la propiedad o la financiación del proyecto no pueden tener una participación mayor al 10 % del importe del ofrecimiento de participación.

En caso de que en la oferta de participación local invierta una empresa energética pública en la cual la Administración pública tenga una participación mayoritaria, y esta tenga un ámbito de actuación supramunicipal, se entiende cumplido el requisito de presencia local siempre que la planta se ubique en una zona que esté dentro de su ámbito de actuación..

b. Declaración de utilidad pública

Para poder solicitar la declaración de utilidad pública junto con la autorización energética y la declaración de impacto ambiental, la persona promotora debe acreditar que dispone, como mínimo, del acuerdo con los propietarios del 85 % de la superficie privada ocupada por el parque eólico, la planta solar fotovoltaica o la instalación hibridada de almacenaje con baterías. En caso contrario, la declaración de utilidad pública se debe solicitar una vez obtenida la autorización energética. A efectos del porcentaje anterior, no computa la superficie ocupada por los accesos y las líneas de evacuación.

c. Tramitación de urgencia

Se declaran de urgencia por razones de interés público los procedimientos de autorización de proyectos de generación mediante energías renovables de competencia autonómica, de potencia igual o inferior a 5 MW conectados a la red eléctrica de distribución de tensión igual o inferior a 25 kV o que estén destinados al autoconsumo de establecimientos industriales. También se declaran de urgencia por razones de interés público los procedimientos de autorización de proyectos de generación mediante energías renovables ubicados en espacios artificializados o degradados no urbanizables.

d. Transmisión de instalaciones

Se elimina la prohibición de transmisión de instalaciones en tramitación o desarrollo. Dicha transmisión se permite, previa autorización. La autorización no será exigible en el caso de transmisión de acciones o participaciones de la sociedad titular del proyecto.

e. *Modificaciones sustanciales*

Las modificaciones de parques eólicos y plantas fotovoltaicas podrán obtener la autorización administrativa de construcción sin requerir una nueva autorización administrativa previa cuando se cumplan las condiciones siguientes: no requieran evaluación ambiental ordinaria; la modificación afecte exclusivamente a terrenos de la poligonal definida en el proyecto original o, si la exceden, no deben requerir expropiación forzosa; la nueva potencia instalada no puede exceder del 15 % de la potencia original; no haya cambio en la tecnología de generación; no haya alteraciones de la seguridad de la instalación; no requieran declaración de utilidad pública; y no produzcan afecciones sobre otras instalaciones de producción de energía eléctrica en servicio.

(ii) Almacenamiento. En los supuestos de hibridación con instalaciones de generación ya autorizadas, siempre que esta se produzca dentro de la poligonal definida por el proyecto de generación original que disponga de un trámite ambiental favorable, el órgano sustitutivo consultará al órgano ambiental la necesidad o no del trámite de evaluación de impacto ambiental simplificada para la incorporación del almacenaje.

Las instalaciones de almacenaje eléctrico independientes mediante baterías (*stand-alone*) se autorizarán siguiendo el procedimiento que establece el RD 1955/2000. Se aclara que la evaluación ambiental de estos proyectos efectuada en el procedimiento de autorización energética tendrá efectos en el procedimiento urbanístico, a menos que se hayan introducido cambios en el proyecto.

(iv) Puntos de recarga para vehículos eléctricos. Se somete a régimen de declaración responsable la instalación y la actividad de implantación de estas instalaciones. Este régimen abarca a todos los componentes de la instalación: punto de recarga, centro de transformación, centro de seccionamiento y resto de elementos necesarios para la recarga, la línea del promotor y la línea de la distribuidora (cuando el cable sea extendido en subterráneo por acera hasta 25 metros sin cruces de calle y extendido en aéreo hasta 50 metros sin instalación de soportes y sin cruces de calle).

1.4 Ley 4/2025, de 15 de diciembre, de espacios productivos para el fomento de la industria en Andalucía

DOJA núm. 246, de 23 de diciembre de 2025

El objeto de la ley es establecer las medidas y figuras jurídicas necesarias para impulsar la implantación de un nuevo modelo de espacio productivo para Andalucía, como entorno propicio para las empresas y las personas, donde se ofrezcan recursos y servicios que faciliten un desarrollo innovador y sostenible de los ecosistemas industriales locales.

Dentro de la profusa regulación de la ley, destacan las novedades de derecho autonómico relativas al desarrollo del sector eléctrico:

(i) Zonas adecuadas para un despliegue acelerado de tecnologías de energía renovable. De acuerdo con la ley, forman parte de estas zonas: los suelos en el entorno de los espacios productivos protegidos que vayan a acoger instalaciones de producción de energía renovable ligadas al autoconsumo industrial de las actividades empresariales asentadas en estos; los suelos en el entorno de un espacio productivo donde se establezca, o prevea establecerse, un proyecto tractor de la industria, para ser abastecido por estas; los suelos, techos u otros elementos aptos para la instalación de tecnología de energía renovable que forman parte de los propios espacios productivos. Los proyectos de energías renovables ubicados en estas zonas, incluidas sus infraestructuras conexas y, en su caso, el almacenamiento, gozarán de una tramitación preferente y urgente.

(ii) Declaración de utilidad pública de líneas eléctricas. Los proyectos de líneas eléctricas que tengan por objeto el enlace directo de una instalación de generación con un consumidor

o consumidores ubicados en un espacio productivo, así como los centros de transformación o de seccionamiento, subestaciones u otras instalaciones precisas para su implantación, podrán declararse de utilidad pública a efectos expropiatorios en el acuerdo de autorización administrativa correspondiente, siempre y cuando estén asociadas a proyectos de autoconsumo industrial colectivo o de generación de vectores energéticos generados a partir de energía eléctrica procedente de tecnología de energía renovable.

(iii) Almacenamiento. Se declaran de urgencia por razones de interés público los procedimientos de autorización de los proyectos de almacenamiento hibrido competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre que los mismos no requieran evaluación de impacto ambiental. Estos procedimientos se tramitarán del siguiente modo:

- a) El promotor presentará una solicitud de autorización del proyecto de almacenamiento hibrido acompañada del proyecto de ejecución y de la documentación que acredite que está exento de trámite de evaluación ambiental.
- b) Se unificarán el trámite de consultas a Administraciones públicas y el de emisión de condicionados sectoriales al proyecto.
- c) El trámite de información pública y el de consultas a Administraciones públicas quedarán reducidos a la mitad.

1.5 Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas

DOG núm. 252, de 31 de diciembre de 2025

La ley reforma distintas leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Galicia. En particular, destacan las siguientes modificaciones incorporadas en su Título II:

(i) Interés público superior de los parques eólicos y de sus infraestructuras de evacuación en relación con la normativa de protección del paisaje. Se introduce una disposición adicional en la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, con la finalidad de aclarar los efectos de la declaración de interés público superior de los parques eólicos y de sus infraestructuras de evacuación en relación con la normativa de protección del paisaje. Tras la reforma, en la emisión de los informes de impacto e integración paisajística y en los procedimientos de evaluación ambiental se deberá tener en cuenta la declaración del interés público superior de estos proyectos como un elemento de singular relevancia al ponderar los intereses jurídicos de cada caso, de tal modo que se dé prioridad a la construcción y explotación de los parques y al desarrollo de sus infraestructuras de evacuación. En particular, se considerará que la instalación de parques eólicos es compatible con los objetivos de calidad paisajística recogidos en las Directrices de paisaje de Galicia.

(ii) Infraestructuras de evacuación compartidas de parques eólicos. Se modifica la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. Los cambios afectan al modo de tramitación de las infraestructuras de evacuación compartidas (IEC) que sirvan para evacuar la energía de varios parques eólicos:

- a) Las solicitudes de autorización de IEC podrán presentarse de manera independiente por todas o por parte de las personas titulares de las instalaciones de producción que la van a compartir, en una única solicitud. En este caso, los promotores de las instalaciones de generación que presenten la solicitud tendrán la consideración de promotoras de la IEC. El resto de titulares de instalaciones de producción que utilicen la IEC y que no presenten la solicitud como promotoras tendrán únicamente la consideración de personas usuarias de la IEC. Si durante la tramitación de las autorizaciones de la IEC alguno de las promotoras pierde la condición de titular de la instalación de generación compartirá la IEC, se entenderá que esa promotora desiste de su solicitud sobre la IEC, que continuará con las demás promotoras.

b) Las autorizaciones de IEC que hayan sido solicitadas por una pluralidad de promotoras establecerán la responsabilidad solidaria de todas las promotoras en lo que respecta a todas las obligaciones impuestas en el trámite ambiental y en la resolución de autorización, así como a las obligaciones establecidas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, para las personas productoras de energía eléctrica. Adicionalmente, la autorización identificará, a propuesta de las promotoras, a la persona titular que actuará como interlocutora responsable con la Administración a efectos de la ejecución del proyecto y del cumplimiento de las obligaciones impuestas en la autorización. La autorización administrativa podrá imponer a las promotoras las obligaciones que estime necesarias para garantizar la gobernanza de la IEC y la protección del medio ambiente.

c) La solicitud de transmisión de la titularidad de una IEC asociada a un parque eólico deberá ser simultánea a la solicitud de transmisión de la titularidad de dicho parque eólico. El titular de una IEC no podrá ser en ningún caso distinto del titular del parque eólico asociado. Se aclara así que únicamente podrán ser titulares de una IEC quienes sean titulares de una instalación de producción que comparta dicha IEC.

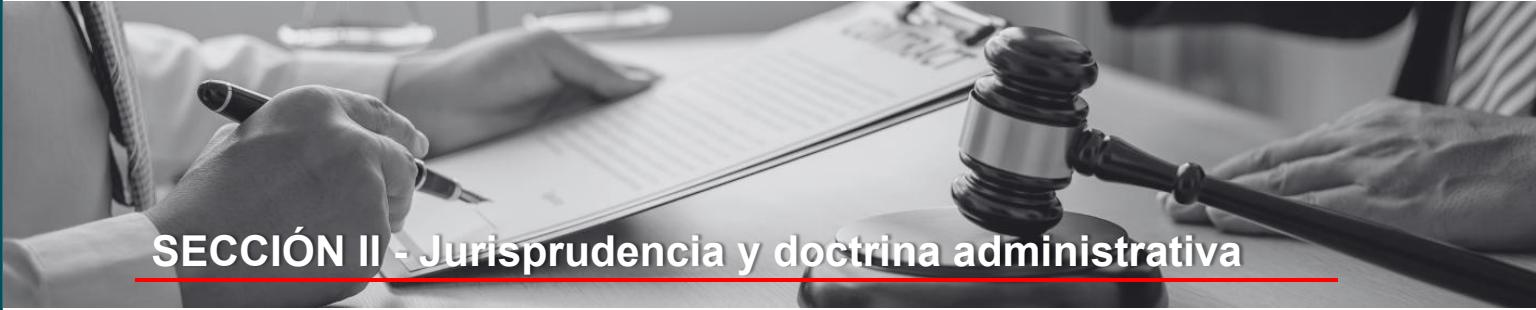
(iii) Aplicación con carácter retroactivo de la presunción de interés público superior de parques eólicos. Se reforma la ley autonómica que transpuso la Directiva (UE) 2023/2413 para aclarar que la presunción de interés público superior será aplicable, con carácter retroactivo, a los siguientes proyectos: a) procedimientos de concesión de autorizaciones iniciados a partir del 30 de diciembre de 2022; y b) procedimientos de concesión de autorizaciones iniciados previamente al 30 de diciembre de 2022, si en ese día aún no hubiese recaído autorización, definitiva en vía administrativa, de explotación, y siempre que la aplicación de esta presunción no afecte a los derechos preexistentes de terceros.

(iv) Minería. Se modifica la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, para agilizar el procedimiento de otorgamiento de derechos mineros y aclarar la posibilidad de continuar con los trabajos de investigación autorizados en el permiso de investigación durante el tiempo que dure la tramitación de la prórroga de aquellos, así como para regular los planes de inspección de seguridad minera y seguimiento ambiental. Estos planes serán los instrumentos directores para ahondar en la consecución de un conocimiento exhaustivo de las actividades, establecimientos, productos o instalaciones mineras en cuanto a su puesta en funcionamiento y condiciones de servicio, así como al cumplimiento de las declaraciones ambientales y de los requisitos reglamentarios y de seguridad minera e industrial.

(v) Empleo público. Se modifica la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia para disponer que el personal laboral al servicio de las Administraciones gallegas equipara sus derechos con los de los funcionarios en materia de permisos por nacimiento, adopción, de la persona progenitora diferente de la madre biológica, de lactancia y parental.

(vi) Competencia para la autorización de intervenciones en bienes de patrimonio cultural. Se reforma la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia para disponer que los ayuntamientos serán competentes para autorizar las intervenciones en bienes catalogados con nivel de protección estructural y ambiental, así como, en su caso, en su entorno de protección o en su zona de amortiguamiento. La Administración autonómica será competente para autorizar las intervenciones en bienes de interés cultural o catalogados con nivel de protección integral, así como, en su caso, en su entorno de protección o en su zona de amortiguamiento,

(vii) Fijación del plazo de caducidad de los procedimientos de resolución contractual. La ley autonómica dispone que los procedimientos de resolución de contratos tramitados por las Administraciones autonómicas y locales de Galicia, así como las universidades ubicadas en su territorio, deberán ser resueltos en el plazo máximo de un año a contar desde su inicio.



SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa

1 Procedimiento administrativo y procesal

1.1 El Tribunal Supremo no es competente para conocer de las medidas cautelares o cautelarísimas solicitadas en un recurso de casación

Acuerdo del Pleno No Jurisdiccional de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26.11.2025

Este Acuerdo aborda el supuesto en el que la parte que recurre en casación una sentencia confirmatoria del acto impugnado pretende la adopción de medidas cautelares tendentes a impedir perjuicios irreparables mientras se tramita y resuelve el recurso de casación. El Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo aclara que en estos casos el órgano judicial competente para conocer de las medidas cautelares es el tribunal de instancia.

Para el Tribunal Supremo, esa competencia se justifica, principalmente, en la regulación contenida en el art. 83 de la LJCA, que prevé que en los recursos de apelación el juez de instancia podrá adoptar las medidas cautelares que sean pertinentes para asegurar la ejecución de la sentencia recurrida en apelación. Afirma el Tribunal Supremo que «*nuestra ley jurisdiccional sí contempla que el juez unipersonal adopte medidas cautelares aun cuando se haya interpuesto un recurso de apelación. Previsión que es perfectamente trasladable, aun con mayor fundamento, a los recursos de casación*». Asimismo, la Sala Tercera considera que «*no tendría sentido que el Tribunal Supremo pudiera estar decidiendo sobre la adopción de medidas cautelares mientras que el juez de instancia pudiera haber adoptado medidas cautelares contradictorias para garantizar la ejecución de la sentencia. Ni que tuviera que pronunciarse de forma cautelarísima desconociendo las medidas adoptadas en la instancia o las circunstancias y las razones tomadas en consideración por el juzgador a quo para denegarlas*». A la vista de lo anterior, el acuerdo dispone finalmente lo siguiente:

«*El Tribunal Supremo no es competente para conocer de las medidas cautelares o cautelarísimas solicitadas en un recurso de casación.*

La competencia corresponde al órgano judicial que conoció del litigio en primera instancia o en única instancia.

De solicitarse estas medidas al Tribunal Supremo y la urgencia de la situación así lo requiriera, se podrá acordar la inmediata remisión al órgano judicial competente para conocer de ellas a los efectos de que resuelva con la mayor urgencia posible.

En aquellos casos en los que por error se solicitase la medida al Tribunal Supremo y la urgencia de la situación así lo requiera se podrá acordar la inmediata remisión al órgano judicial competente para conocer de la medida a los efectos de que pueda resolverla con la mayor urgencia posible».

1.2 Si se deniega la acumulación de acciones, el órgano jurisdiccional deberá ordenar a la parte que interponga por separado los recursos, sin que quepa acordar directamente la inadmisión del recurso

Sentencia del Tribunal Supremo de 17.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5808)

Esta sentencia recuerda las reglas que deben seguirse si se deniega la acumulación de acciones en un mismo recurso contencioso-administración. La doctrina nace en el siguiente contexto: varios hoteles presentaron conjuntamente una reclamación de responsabilidad derivada de los daños y perjuicios ocasionados por las medidas y disposiciones adoptadas por el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias durante el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. En la reclamación se solicitaban indemnizaciones para cada uno de los hoteles. Ante la falta de respuesta, los hoteles accionaron contra la desestimación de su reclamación conjunta mediante la formulación de un único recurso contencioso-administrativo. Dicho recurso fue inadmitido por el TSJ de Canarias, que apreció una indebida acumulación de acciones. Según el auto de inadmisión, «*es como si, por citar un ejemplo cercano, el volcán de La Palma fuera la causa y se acumulara una acción por daños en 9 casas. La causa será la misma pero las circunstancias a valorar de cada una difieren de la conexidad*».

Frente al auto de inadmisión se dirige el recurso de casación resuelto en esta sentencia. El Tribunal Supremo revoca el auto y declara que no cabía admitir el recurso sin cumplir antes con lo dispuesto en el art. 35.2 de la LJCA. Así pues, se fija la siguiente doctrina:

«*la indebida acumulación de acciones no puede dar lugar a la total inadmisión del recurso contencioso-administrativo, pues el órgano jurisdiccional que no estime pertinente la acumulación deberá, en atención a lo previsto en el artículo 35.2 de la LJCA, ordenar a la parte que interponga por separado los recursos en el plazo de treinta días. Si no lo efectuare, el Juez tendrá por caducado aquel recurso respecto del cual no se hubiere dado cumplimiento a lo ordenado*».

1.3 La nulidad de una sentencia por lesión del derecho a un juez imparcial puede ser invocada al recurrirla, aun cuando no se hubiera instado la recusación por la parte recurrente con anterioridad a ser dictada, siempre y cuando dicha parte hubiese obrado con la debida y exigible diligencia

Sentencia del Tribunal Supremo de 17.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5952)

Esta sentencia versa sobre las reglas procesales para aplicar las causas de recusación y abstención de los jueces en un contexto muy concreto: cuando se recurre en casación una sentencia votada por un magistrado ponente respecto del que no se ha promovido incidente de recusación, pero cuya recusación sí es acordada en un procedimiento posterior al de la sentencia recurrida en casación, seguido ante la misma Sala de instancia, entre las mismas partes y con el mismo objeto.

En este escenario, el Tribunal Supremo concluye que sí cabe invocar en fase de recurso de casación la nulidad de una sentencia por infracción del derecho al juez imparcial, aunque no tuviera lugar recusación previa en la instancia, cuando la causa de recusación se funde sobre la estimación de recusación del mismo magistrado en otro pleito posterior sustancialmente idéntico.

La Sala Tercera parte de que «*el derecho a un juez imparcial, en principio, debe hacerse valer a través del incidente de recusación, que ha de ser promovido tan pronto como la parte que lo insta tenga conocimiento de la existencia de la causa que la funde, con arreglo a lo previsto en el artículo 223.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*». Sin embargo, «*la anterior afirmación no significa que el derecho a un juez imparcial no pueda hacerse valer también al margen del incidente de recusación, concretamente mediante el recurso que proceda contra*

la resolución judicial a la que se atribuya la lesión de tal derecho. Por ello, hemos de afirmar la posibilidad de invocar la nulidad de una sentencia por lesión del derecho a un juez imparcial al recurrirla, aun cuando no se hubiera instado la recusación con anterioridad en el procedimiento que concluyó con tal sentencia, sin perjuicio de que tal pretensión pueda ser rechazada cuando el Tribunal verifique que la parte conoció la causa de recusación y no obró con la debida y exigible diligencia, promoviéndola en el momento procesal oportuno».

Aplicando esta doctrina al caso resuelto, el Tribunal Supremo considera que el recurrente sí actuó con diligencia al plantear la recusación en fase de recurso, pese a que le fue traslada la identidad del ponente al inicio del procedimiento y las informaciones en las que se basaba la recusación eran de fecha anterior al pleito y de acceso a través de distintas fuentes. Entiende la Sala que «*estas circunstancias no permiten descartar, como mera potencialidad en abstracto, que la parte recurrente hubiera podido tener conocimiento de la causa de recusación antes del momento en que afirma haberlo adquirirlo. Sin embargo, tampoco consta ese extremo ni la parte recurrida ofrece ningún elemento de convicción que permita afirmar, con un mínimo grado de certidumbre, que la recurrente conoció la concurrencia de las causas de recusación con anterioridad al dictado de la sentencia, especialmente cuando todas las informaciones en que se sustenta, aun siendo de acceso público, no formaban parte de ninguna actuación, procedimiento o proceso en el que la recurrente hubiera intervenido ni existe evidencia o indicio alguno de que hubiera accedido a las mencionadas fuentes de información sobre los hechos en que se sustenta la falta de imparcialidad».* En consecuencia, se anula la sentencia por vulneración del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías, en la vertiente de derecho a un juez imparcial.

1.4 Interés casacional sobre la condición de interesado de los colegios profesionales denunciantes en procedimientos sancionadores cuando puedan verse afectados los derechos o intereses legítimos de sus colegiados o de los usuarios

Auto del Tribunal Supremo de 10.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:11249A)

El auto resuelve la admisión del recurso de casación preparado por el Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Andalucía contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) que confirmó la decisión administrativa de negarle la condición de interesado en diversos procedimientos sancionadores incoados a raíz de las denuncias formuladas por dicho Colegio frente a varias clínicas dentales.

La Administración autonómica y la Sala de instancia consideraron que la mera condición de denunciante no confería al Colegio la condición de interesado, al no poder exigir la imposición de sanciones ni ostentar un interés distinto del mero interés por la legalidad, aplicando la doctrina general sobre la posición jurídica del denunciante en los procedimientos sancionadores.

El Tribunal Supremo aprecia que la controversia presenta interés casacional objetivo, al suscitarse la cuestión de si la doctrina jurisprudencial relativa a la falta de legitimación del denunciante es extensible sin matices a los colegios profesionales, teniendo en cuenta que entre sus fines legales se encuentran la defensa de los intereses profesionales de sus colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios que estos prestan.

El Tribunal Supremo declara que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar: «*si cabe otorgar a un colegio profesional la condición de interesado cuando, habiendo denunciado una presunta conducta infractora, se incoa un procedimiento sancionador del que pudieran resultar afectados sus derechos y/o intereses legítimos, o los de sus colegiados o usuarios de los servicios que estos prestan».*

1.5 Interés casacional sobre la legitimación de terceros no concesionarios para impugnar la extinción de concesiones de aguas cuando el titular se aquiega a la resolución administrativa

Auto del Tribunal Supremo de 17.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:11506A)

El auto trae causa del recurso de casación preparado contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que reconoció legitimación activa a una sociedad mercantil para impugnar la resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero que declaró la extinción de una concesión de aguas destinada a la fabricación de nieve artificial, cuya titularidad correspondía a un Ayuntamiento, sin que este último se opusiera a dicha extinción.

La Sala de instancia consideró que la mercantil recurrente ostentaba interés legítimo a los efectos del artículo 19.1.a) LJCA, al entender que la extinción de la concesión hidráulica le ocasionaba un perjuicio directo, pese a no ser titular de la concesión y pese a la aquiescencia del concesionario. Frente a ello, la Abogacía del Estado sostiene que la legitimación para impugnar la extinción de una concesión administrativa corresponde exclusivamente a su titular y que la sentencia recurrida incurre en un indebido reconocimiento de legitimación a un tercero ajeno a la relación concesional.

La Sección de Admisión del Tribunal Supremo aprecia que la cuestión planteada carece de jurisprudencia específica y actualizada, y presenta una evidente proyección general, al afectar al régimen de impugnación de los actos de extinción concesional y al concepto de interés legítimo en supuestos en los que el titular del derecho concesional se aquiega a la decisión administrativa. En consecuencia, el Tribunal Supremo declara que la cuestión que presenta interés casacional es la siguiente: *«si quien no es titular de una concesión administrativa de aguas está legitimado para impugnar la resolución de extinción de dicha concesión y consiguientemente pretender el mantenimiento de la concesión, cuando el titular de la concesión no se ha opuesto a dicha resolución»*.

1.6 Determinación de la cuantía a efectos de la admisibilidad del recurso de apelación en supuestos de devolución de ingresos indebidos de la Seguridad Social derivados de un único error de encuadramiento, sin atender a cada periodo de liquidación

Sentencia del Tribunal Supremo de 19.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5963)

El recurso de casación se interpone por la Tesorería General de la Seguridad Social contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Málaga) que estimó el recurso de apelación interpuesto por una sociedad frente a la sentencia de instancia en un procedimiento relativo a la solicitud de devolución de ingresos indebidos correspondiente a cuotas de la Seguridad Social ingresadas entre los años 2013 y 2017. La controversia se centraba exclusivamente en la admisibilidad del recurso de apelación por razón de la cuantía, al sostener la TGSS que debía atenderse al importe de cada liquidación mensual, individualmente considerada, ninguna de las cuales superaba el umbral de 30.000 euros previsto en el artículo 81.1.a) LJCA.

El Tribunal Supremo distingue entre los supuestos en los que se impugnan actas de liquidación de cuotas, en los que la cuantía se determina por cada acto mensual, y aquellos en los que el objeto del proceso es una resolución denegatoria de devolución de ingresos indebidos fundada en un único presupuesto causal, en este caso, un error en el encuadramiento de trabajadores a efectos de cotización por contingencias profesionales.

La Sala razona que, aunque las cuotas afectadas correspondan a distintos períodos mensuales, la pretensión ejercitada se ejerce de forma acumulada porque todas las cantidades reclamadas traen causa del mismo error. Por ello, no resulta de aplicación el artículo 41.3 LJCA, sino la regla general del artículo 41.1 LJCA, que atiende al valor

económico total de la pretensión. Añade que esta interpretación es la más acorde con el principio *pro actione* y con una interpretación restrictiva de las causas de inadmisión del recurso de apelación. En respuesta a la cuestión de interés casacional, el Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«A efectos de la admisibilidad del recurso de apelación, para aplicar el artículo 81.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la cuantía que ha de tomarse en consideración cuando el objeto del pleito consista en la devolución de ingresos indebidos por error en el encuadramiento a efectos de cotización de cuotas de la Seguridad Social, se determina, de conformidad con la regla general prevista en el artículo 41.1 de la Ley de la Jurisdicción, por el valor económico total de la pretensión ejercitada que sea consecuencia del mismo presupuesto (el mismo error), sin atender a cada periodo de liquidación de cuotas».

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales

2.1 Para determinar si un negocio patrimonial está excluido de la normativa de contratos debe verificarse, en especial, si la finalidad más relevante perseguida con dicho negocio es la de satisfacer un interés público de la específica competencia de la Administración

Sentencia del Tribunal Supremo de 18.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5961)

Esta sentencia se pronuncia sobre la calificación jurídica que debe darse a un contrato suscrito entre un ayuntamiento y un sociedad cooperativa para la constitución de un derecho de superficie sobre terrenos municipales destinados a la dotación de vivienda social a colectivos vulnerables. El conflicto surge en la fase de resolución del contrato: el Ayuntamiento sostenía que se estaba ante un contrato privado sobre un bien patrimonial, mientras que la cooperativa afirmaba que el contrato debía calificarse como administrativo, siendo entonces aplicable el procedimiento de resolución previsto en las normas de contratación (petición de informe del órgano consultivo correspondiente ante la oposición del contratista, acto que fue omitido por la entidad local).

Las pretensiones de la cooperativa fueron desestimadas en instancia y en apelación. Sin embargo, el Tribunal Supremo casa y revoca esos pronunciamientos porque aprecia que el contrato no es un negocio jurídico excluido por el simple hecho de que el derecho de superficie se constituya sobre un bien patrimonial del Ayuntamiento. Para la Sala Tercera, debe partirse de la siguiente distinción: si el propósito perseguido por la Administración con el contrato es puramente privado o si, por el contrario, con el contrato se pretende conseguir alguno o algunos de los fines en los que la Administración contratante tiene una competencia específica.

En el caso resuelto, el Tribunal Supremo señala que el contrato de derecho de superficie se constituyó sobre varias parcelas patrimoniales del Ayuntamiento para la construcción y la explotación de unidades de alojamiento temporal para jóvenes y mayores, un edificio de equipamiento multifuncional, con dos auditorios, salas de exposiciones, aulas de usos múltiples y biblioteca municipal. Las obligaciones del superficiario se centraban en la construcción de los complejos residenciales y de equipamiento, en su explotación y en destinar las construcciones a dichas finalidades, hasta la extinción del derecho de superficie. Dada esa configuración contractual, la sentencia afirma que «*esas finalidades perseguidas con la constitución del derecho de superficie encuentran pleno acomodo en las competencias propias del Municipio que enuncia el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en especial, con la de "Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera" [apartado 2, letra a])»*. En consecuencia, el

contrato no puede calificarse de negocio jurídico sobre bienes inmuebles excluido del ámbito objetivo de la normativa de contratación. Y termina fijando al siguiente doctrina:

«La apreciación de que un contrato de derecho de superficie constituido sobre bienes inmuebles patrimoniales de un Ayuntamiento es un negocio jurídico que, conforme al artículo 4.1.p) de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (actual artículo 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), está excluido del ámbito objetivo de aplicación de dicha Ley, requiere tener en cuenta todos los elementos concurrentes y, en especial, la finalidad perseguida con el contrato, de manera que si dicha finalidad o, en el caso, de ser varias, la más relevante, es la de satisfacer un interés público de la específica competencia del Ayuntamiento, se deberá rechazar la exclusión y considerar que se está ante un contrato administrativo de los previstos en el artículo 19 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, citada (actual artículo 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, también citada)».

2.2 La UTE adjudicataria de un contrato a la que se le haya autorizado el cambio en su composición tiene legitimación activa para el ejercicio de una acción por responsabilidad patrimonial en relación con el contrato, con independencia de la fecha en que se haya producido el daño

Sentencia del Tribunal Supremo de 18.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5961)

El recurso resuelto en esta sentencia versaba sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por una UTE por su exclusión en la licitación de un contrato de servicios para el control del aparcamiento en superficie de Bilbao. Como consecuencia de esa exclusión, el contrato se adjudicó a otro operador, privando a la UTE de su ejecución. Sin embargo, la exclusión fue anulada por dos sentencias del TSJ del País Vasco y, en ejecución de dichas sentencias, se readjudicó el contrato a la UTE. Tras la readjudicación del contrato, uno de los miembros de la UTE salió de ella al ceder su participación a favor de un tercero, que pasó a componer la UTE. Tras esta modificación en la composición de la UTE, esta formuló la reclamación de responsabilidad patrimonial por la imposibilidad de ejecutar el contrato debido a su indebida exclusión de la licitación.

En seno del recurso judicial frente a la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, la Administración alegó como causa de inadmisión la falta de legitimación activa de la UTE. A juicio de la Administración, la reclamación solo podía ser planteada por el único miembro de la UTE que la compuso desde su inicio y que fue quien sufrió el daño, sin que fuese posible reconocer legitimación al miembro de la UTE que se incorporó después de que se produjese el hecho dañoso, a través de la cesión de la participación del otro miembro original de la UTE.

En la instancia se descartó esta causa de inadmisión y se estimó parcialmente la reclamación. Ya en casación, la aseguradora de las demandadas insiste en que debió declararse la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa. El Tribunal Supremo no comparte este planteamiento porque considera que «*la adjudicataria del contrato, que se vio imposibilitada de ejecutarlo por una resolución posteriormente anulada -título de imputación del daño reclamado- era una U.T.E. integrada por dos empresas, y la U.T.E. que formula la reclamación de responsabilidad patrimonial es la misma, pero una de las empresas ha sido sustituida por otra*». Esa sustitución de los miembros de la UTE está expresamente prevista en el art. 69.9 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y, para el Tribunal Supremo, es asimilable a la cesión del contrato regulada en el art. 214.3 de la LCSP:

«En el caso de participación en una UTE no se ceden los derechos y obligaciones dimanantes del contrato en su totalidad, sino en el porcentaje de participación correspondiente, pero constituye en todo caso una cesión contractual, dentro de los

límites de esa participación. Los efectos de la cesión, en todo caso, son los previstos en su número 3 que establece:

«El cessionario quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones que corresponderían al cedente».

La norma no hace distinción entre la situación anterior a la cesión y la posterior, y se refiere a todos los derechos y obligaciones que «corresponderían al cedente».

Si la cesión ha sido aceptada por la Administración, esos derechos y obligaciones serán todos los que correspondían al cedente, actuando la autorización administrativa como garantía del cumplimiento del contrato [...].

En consecuencia, a partir de la incorporación a una UTE, en virtud de cesión en la participación de un miembro anterior, el nuevo responderá solidaria e ilimitadamente, pero también podrá ejercer los derechos que, como integrante de esa UTE, le correspondan».

Y se fija finalmente la siguiente doctrina:

«En el caso de cesión de una participación en una unión temporal de empresas adjudicataria de un contrato, la unión temporal de empresas, -integrada ahora por la que la componía inicialmente y por la cessionaria- tiene legitimación activa para el ejercicio de una acción por responsabilidad patrimonial en relación con el contrato, con independencia de la fecha en que se haya producido el hecho al que se atribuya el daño reclamado, siempre que dicha cesión haya sido aceptada por la Administración contratante».

2.3 La Directiva de contratación pública y el principio de proporcionalidad amparan que se prohíba la utilización del precio como único criterio de adjudicación en contratos que presenten elementos normalizados, pero cuyo valor total esté constituido al menos en un 50 % por costes de mano de obra

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18.12.2025 (C-769/23, ECLI:EU:C:2025:984)

Esta sentencia resuelve una cuestión prejudicial planteada en el seno de la legislación italiana de contratos. Conforme a esa legislación, se permite utilizar el precio como único criterio de adjudicación en contratos de servicios con elementos normalizados, excepto cuando se trate de servicio de gran intensidad de mano de obra, que son *«aquellos en los que el coste de la mano de obra suponga como mínimo el 50 % del importe total del contrato»*. Conforme a dicha legislación, un tribunal italiano anula la adjudicación de un contrato que no había respetado esa prohibición. El adjudicatario perjudicado por esa anulación recurre la sentencia y plantea que la norma italiana no es compatible con la Directiva 2014/24, cuyo art. 67.2 dispone que los Estados miembros podrán *«disponer que los poderes adjudicadores no tengan la facultad de utilizar solamente el precio o el coste como único criterio de adjudicación o podrán limitar la aplicación de ese criterio a determinadas categorías de poderes adjudicadores o a determinados tipos de contratos»*. El adjudicatario recurrente sostiene que, al obligar a los poderes adjudicadores a adoptar este criterio de adjudicación, aun cuando el contrato de que se trate presente elementos normalizados, el legislador italiano ha ido más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo de la Directiva 2014/24 y, de ese modo, habría violado el principio de proporcionalidad. Ante este conflicto, el órgano judicial italiano que debe resolver el recurso plantea al TJUE si la norma italiana es compatible con el derecho de la UE.

La sentencia del TJUE confirma la compatibilidad de la norma italiana con la Directiva 2014/24 y el principio de proporcionalidad. Para el TJUE:

«68 El ejercicio de la facultad prevista en el artículo 67, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 vulneraría el principio de proporcionalidad si un Estado miembro decidiera prohibir la utilización del precio o del coste como único criterio de adjudicación

para un tipo de contratos públicos de tal naturaleza que fuera imposible o excesivamente difícil determinar criterios que permitieran diferenciar, desde un punto de vista cualitativo, las obras, los suministros o los servicios previstos en las ofertas de los licitadores.

69 En el presente asunto, una norma, como la establecida por el legislador italiano, según la cual los contratos públicos relativos a servicios de gran intensidad de mano de obra deben adjudicarse, aun cuando presenten «elementos normalizados», sobre la base del criterio de la oferta económicamente más ventajosa en función de la mejor relación calidad-precio, resulta, aunque dicha norma se refiera a servicios poco técnicos por naturaleza, compatible con dicha Directiva y con el principio de proporcionalidad.

70 En efecto, tal como ha señalado el Abogado General en el punto 56 de sus conclusiones, existen varios aspectos cualitativos, como la organización y la experiencia del personal encargado de ejecutar tales servicios, que pueden afectar a la calidad de ejecución de los contratos y, en consecuencia, al valor económico de las ofertas. En estas circunstancias, no es imposible ni excesivamente difícil diferenciar, desde un punto de vista cualitativo, los servicios previstos en las ofertas de los licitadores».

2.4 Si el medio propio encabeza un grupo como sociedad matriz debe tenerse en cuenta su volumen de negocios consolidado a efectos de determinar el cumplimiento del requisito relativo a que el 80 % de las actividades del medio propio provengan de encargos de los poderes adjudicadores que lo controlan

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15.01.2026 (C-692/23, ECLI:EU:C:2026:4)

Esta sentencia interpreta el art. 12 de la Directiva 2014/24, que establece los requisitos para que un encargo a un medio propio quede excluido de la normativa de contratación. En particular, el TJUE se pronuncia sobre el requisito relativo a que más del 80 % de las actividades del medio propio se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le hayan sido confiados por los poderes adjudicadores que controlan al medio propio.

La duda interpretativa sobre el precepto se encuadra en el siguiente marco litigioso: una sociedad pública municipal denominada BAR tiene participación en el capital de otra sociedad pública municipal denominada IRADO que, a su vez, tiene participación en otra sociedad pública municipal denominada AF. AF es una sociedad matriz que encabeza un grupo de filiales que ejercen distintas actividades, entre ellas, la gestión de residuos. Conforme al derecho neerlandés, AF tiene la obligación de elaborar estados financieros consolidados, indicando el volumen de negocios consolidado que incluye el de sus filiales. En este contexto, BAR e IRADO celebran un contrato de gestión de residuos e IRADO y AF otro con idéntico objeto. Un operador económico interesado en ambos contratos cuestiona dichos encargos al considerar que, en el cómputo del umbral del 80 % de actividades de AF que le han confiado sus accionistas (IRADO), debe tenerse en cuenta el volumen de negocios consolidado de AF. Por el contrario, BAR e IRADO sostienen que debe estarse al volumen de negocios de AF considerado aisladamente, pero no el del grupo del que forma parte.

Planteada la cuestión prejudicial sobre la interpretación del art. 12 de la Directiva 2014/24 en el contexto de un grupo de sociedades, el TJUE declara que el volumen de negocios que debe tenerse en cuenta es el del conjunto del grupo de sociedades que encabeza el medio propio:

«44 A este respecto, el considerando 32 de la citada Directiva indica que, en particular en el caso en que un poder adjudicador ejerce, conjuntamente con otros poderes adjudicadores, un control sobre la persona jurídica de que se trate, la excepción de la aplicación de los procedimientos previstos por dicha Directiva no debe extenderse a situaciones en las que exista participación directa de un operador económico privado en el capital de la persona jurídica controlada, puesto que, en esas circunstancias, la adjudicación de un contrato público sin un procedimiento de licitación ofrecería al

operador económico privado con participación en el capital de la persona jurídica controlada una excesiva ventaja respecto a sus competidores.

45 De lo anterior se desprende que el legislador de la Unión quiso que la posibilidad de proceder a la adjudicación directa de un contrato público se apreciara teniendo en cuenta el contexto económico en el que se inscribe el conjunto de las entidades afectadas por tal adjudicación. Por consiguiente, además de la cuestión de las relaciones entre la persona jurídica controlada y los poderes adjudicadores que ejercen conjuntamente un control sobre ella, debe tomarse en consideración el contexto económico más amplio en el que se desarrolla la propia persona jurídica. En este contexto, no puede pasarse por alto la existencia de un grupo al frente del cual se encuentra dicha persona jurídica.

[...]

55 Pues bien, el hecho de que la actividad económica de la persona jurídica controlada ejercida con tales operadores se realice directamente por esa persona jurídica o a través de las demás entidades que forman parte del grupo del que es la sociedad matriz carece de pertinencia para la consecución del objetivo de prevenir las distorsiones de la competencia. Por consiguiente, para determinar la parte de las actividades que la persona jurídica controlada dedica a los poderes adjudicadores que la controlan, deben tenerse en cuenta las actividades de las demás entidades que forman parte del grupo del que es la sociedad matriz y, por tanto, el volumen de negocios de estas, cuando se trata del criterio adoptado para determinar si se cumple el requisito establecido en el artículo 12, apartado 3, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2014/24».

2.5 Una sociedad matriz integra su solvencia con medios externos cuando pretende utilizar las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital. No obstante, la omisión en el DEUC del recurso a la solvencia de la filial es subsanable

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22.01.2026 (C-812/24, ECLI:EU:C:2026:38)

Esta sentencia se dicta en el marco de un litigio sobre la adjudicación de un contrato en Portugal. Conforme al derecho portugués (similar en este caso al español), los licitadores pueden presentar una declaración responsable (DEUC) en la que indiquen que cumplirán con los requisitos de solvencia exigibles en la licitación. No obstante, si los licitadores pretender integrar su solvencia con medios externos, deberán indicarlo en el DEUC. Bajo este marco normativo se abre una licitación en la que se pide a un licitador que subsane el DEUC presentado debido a que no queda claro que cumpla la solvencia exigida. Al responder al requerimiento de susanación, el licitador modifica su DEUC para indicar que integrará su solvencia con medios de una sus filiales, aspecto que no había señalado en su DEUC original. Finalmente, se adjudica el contrato a dicho licitador. El segundo clasificado impugna esa adjudicación al considerar que debió haberse excluido al adjudicatario.

En este contexto litigioso el órgano judicial portugués pregunta al TJUE si el art. 63.1 de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que ha de considerarse que una sociedad matriz recurre a las capacidades de otras entidades, a efectos de dicha disposición, cuando pretende utilizar, para la ejecución de un contrato público, las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital. La respuesta del Tribunal es afirmativa:

«48 Así, cuando una sociedad matriz indica en su oferta que pretende confiar la ejecución del contrato público de que se trate a una de sus filiales identificada específicamente, el poder adjudicador debe estar en condiciones de comprobar, por un lado, la aptitud de dicha filial en el sentido del artículo 58 de la Directiva 2014/24 [...] y, por otro lado, la inexistencia, por lo que a tal filial respecta, de motivos de exclusión en virtud del artículo 57 de dicha Directiva.

49 De ello se deduce que, a diferencia del enfoque adoptado en el Derecho de la competencia de la Unión, el Derecho de la Unión en materia de contratos públicos, y concretamente el artículo 63, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2014/24, se sustenta en una interpretación del concepto «otras entidades» eminentemente basada en la personalidad jurídica de los operadores económicos afectados. Ahora bien, por definición, una unidad económica, en el sentido del artículo 101 TFUE, se compone de varias personas físicas o jurídicas y no hace desaparecer la identidad jurídica de cada una de ellas. Por consiguiente, para la aplicación de la Directiva 2014/24, una filial participada al 100 % por su sociedad matriz sigue siendo «otra entidad» distinta de esta.

50 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una sociedad matriz recurre a las capacidades de otras entidades cuando pretende utilizar, para la ejecución de un contrato público, las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital».

En segundo lugar, se pregunta al TJUE si cabe excluir a una sociedad matriz de un procedimiento de licitación por el único motivo de que no ha adjuntado a su oferta el DEUC de la filial a cuya solvencia recurre. El TJUE rechaza ese planteamiento:

«63 Dado que, según lo anterior, es posible subsanar la falta de transmisión por un candidato o licitador de su propio DEUC, lo mismo debe aplicarse cuando la omisión se refiera a la transmisión del DEUC de una filial a cuyas capacidades el candidato o licitador tiene intención de recurrir.

64 En segundo lugar, la aplicación de una subsanación de esa índole respeta los principios de igualdad de trato y de transparencia, ya que, por un lado, el candidato o licitador ha indicado en su candidatura o en su oferta que tiene intención de recurrir a la entidad de la que no se ha transmitido el DEUC y, por otro lado, se trata, como prevé el artículo 72, apartado 3, letra a), del CCP, de aportar la prueba de hechos o cualidades anteriores a la fecha de presentación de la candidatura o de la oferta.

65 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 56, apartado 3, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una sociedad matriz que pretende recurrir a las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital y en la que uno de los administradores es también administrador de la sociedad matriz no puede ser excluida de un procedimiento de licitación por el único motivo de que no ha adjuntado a su oferta el DEUC de esa filial, puesto que tal omisión puede ser objeto de subsanación siempre que ninguna disposición del Derecho nacional se oponga a ello y que dicha subsanación se lleve a cabo respetando los principios de igualdad de trato y de transparencia».

3 Empleo público

3.1 La experiencia en un centro sanitario privado concertado con el Sistema Nacional de Salud no computan para la carrera administrativa en dicho Sistema

Sentencia del Tribunal Supremo de 16.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5949)

La sentencia se dicta en el marco de un recurso de un profesional sanitario que solicitó al servicio de salud de Canarias que le fuera valorado o baremado, a efectos de la carrera profesional, el tiempo de prestación de servicios previos para diversos hospitales privados concertados con dicho servicio de salud. Esta pretensión fue estimada en la instancia y en apelación, pero el servicio de salud interpuso recurso de casación.

El Tribunal Supremo estima el recurso y da la razón al servicio de salud. La sentencia reconoce que existen precedentes en los que la experiencia en centros sanitarios concertados

sí ha sido equiparada a experiencia en centros públicos, pero matiza que «*este asunto tiene perfiles propios y que el conjunto normativo aplicable [...] impide considerar que los servicios prestados por un enfermero en un centro sanitario privado concertado con el Servicio Canario de Salud [...] puedan computarse a efectos del cálculo de su carrera administrativa*». En particular, el Tribunal destaca que «*los centros sanitarios privados concertados, aunque pueden estar vinculados al Sistema Nacional de Salud mediante un convenio singular, si sus características técnicas son homologables (arts., 66, 67 y 90 de la LGS), no por ello quedan integrados orgánicamente en dicho Sistema, ni su personal pasa a ser parte de él*». Y termina fijando la siguiente doctrina:

«*a efectos de la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud, la legislación vigente impide que los centros sanitarios privados concertados, por el hecho del concierto y como efecto de éste, puedan considerarse integrados en el Servicio Nacional de Salud, a efectos de que el tiempo de servicios prestados en aquellos centros resulte equiparable a los prestados en aquel Sistema, aun cuando los servicios se hayan llevado a cabo en el servicio o servicios objeto del concierto*».

3.2 El orden jurisdiccional contencioso-administrativo es competente para conocer del cese del personal eventual. No obstante, si en las funciones de dicho personal concurren todos los requisitos definitorios de una relación laboral, la competencia será del orden jurisdiccional social

Sentencia del Tribunal Supremo de 22.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:6072)

Esta sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se pronuncia sobre la siguiente controversia: determinar cuál es el orden jurisdiccional competente (social o contencioso-administrativo) para resolver la demanda de despido interpuesta por quien prestaba servicios para un Ayuntamiento en virtud de varios nombramientos como personal eventual hasta su cese. Tanto en la instancia como en suplicación se declaró que el orden social era el competente para conocer de la demanda de despido de personal eventual.

Ya en casación, se rechaza este planteamiento. El Tribunal Supremo declara que «*en principio, el cese de personal eventual es un acto administrativo sujeto al Derecho administrativo que debe ser impugnado ante el orden contencioso-administrativo. La controversia surge cuando el actor alega que se ha producido un fraude de ley porque el nombramiento eventual encubre una prestación de servicios en la que concurren todos los requisitos definitorios de una relación laboral e interpone una demanda de despido ante un Juzgado de lo Social*». Bajo esta premisa, la sentencia concluye que en el caso sometido a casación era el orden contencioso-administrativo quien debía conocer de la validez del cese, sin que fuese procedente plantear una demanda de despido:

«*no nos encontramos ante uno de los supuestos excepcionales que permiten atribuir al orden social la competencia para conocer las demandas en las que se impugnan los ceses del personal eventual. La actora ha prestado servicios en virtud de sucesivos nombramientos discrecionales como personal eventual efectuados por un cargo político, el Alcalde de Boadilla del Monte. No estuvieron precedidos por contratos de trabajo, ni ha habido ningún contrato de alta dirección. En 2011, de conformidad con el TRRL, el Alcalde la nombró Coordinadora, nombramientos que reiteró posteriormente. Se trata de personal eventual que fue nombrado discrecionalmente por los sucesivos cargos políticos con duraciones temporales y que ha desempeñado funciones de confianza del alcalde. Cuando finalizó el mandato de la corporación municipal, fue cesada. El hecho de que dos meses antes de su cese el Ayuntamiento publicara el proceso selectivo para el acceso de la plaza de Técnico de Gestión Cultural y Festejos (la actora era Coordinadora de Cultura y Mayores) no desvirtúa esa conclusión puesto que no se ha probado la identidad funcional entre los cometidos desarrollados durante sus nombramientos y esa plaza*».

4 Responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa

4.1 Procedencia de impugnar por la vía de la inactividad un acto de reversión de terrenos obtenido por silencio administrativo positivo

Sentencia del Tribunal Supremo de 13.01.2026 (ECLI:ES:TS:2026:17)

La resolución del Tribunal Supremo analiza el caso en el que un particular solicitó al Ministerio de Defensa la reversión de terrenos sobrantes de una expropiación en el Aeródromo Militar de Cuatro Vientos (Madrid). Al no recibir respuesta alegó que había obtenido la reversión por silencio administrativo positivo y demandó a la Administración por inactividad al no ejecutar el acto. El TSJ de Madrid estimó la pretensión del particular y acordó que se le indemnizase al no ser posible la devolución de los terrenos.

Por su parte, el recurso de casación entró a analizar si, cuando un ciudadano afirma haber obtenido un derecho por silencio administrativo, la falta de respuesta a su solicitud de ejecución puede considerarse inactividad a los efectos del art. 29.2 de la LJCA. Al respecto, el Tribunal Supremo decidió revocar la decisión del TSJ de Madrid, entendiendo que el art. 29.2 LJCA es un procedimiento especial para obligar a la Administración a cumplir obligaciones concretas y actos firmes, no una vía para debatir si un derecho existe o no. Asimismo, considera que en este caso no existía silencio positivo, dado que la Administración sí había respondido a las solicitudes del demandante, denegando las mismas.

4.2 Interés casacional sobre la responsabilidad del Estado en daños sufridos por funcionario de prisiones ante la insolvencia de interno causante del daño

Auto del Tribunal Supremo de 14.01.2026 (ECLI:ES:TS:2026:348A)

El Tribunal Supremo ha admitido a trámite un recurso de casación en el que se pronunciará sobre «*si la Administración tiene la obligación de responder administrativamente de los daños y perjuicios reconocidos en vía penal a favor de funcionarios de vigilancia penitenciaria cuando el criminalmente responsable es declarado insolvente, y en su caso, el título de imputación que sustente aquella*». En este caso, un funcionario de prisiones sufrió una agresión por parte de un interno mientras prestaba servicio en un centro penitenciario, al que se le condenó a indemnizarle en 450 euros. Sin embargo, el interno responsable fue declarado insolvente y el funcionario solicitó a la Administración el abono de dicha cantidad, petición que fue inicialmente desestimada por el Ministerio del Interior. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura estimó el recurso del funcionario basándose en el principio de indemnidad, por el cual el Estado tiene la obligación de garantizar la protección de sus funcionarios en el ejercicio de sus cargos, alcanzando dicha protección solo si la Administración asume la carga de indemnizar las lesiones y secuelas cuando el tercero responsable no puede pagar.

5 Subvenciones

5.1 Embargabilidad de ayudas otorgadas a sociedades de responsabilidad limitada dirigidas a paliar los efectos en los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo durante la pandemia de Covid-19

Sentencia del Tribunal Supremo de 15.12.2025 (ECLI:ES:TS:2025:5962)

El Tribunal examina un supuesto de embargo por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social de los pagos de una subvención otorgada por una Comunidad Autónoma (Cantabria) a una sociedad de responsabilidad limitada. La ayuda se otorgaba a empresas y personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo como

ayuda para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 (Ley 3/2021, de 26 de abril)

La cuestión examinada es si a las sociedades de capital les resultan de aplicación los límites de embargabilidad previstos en el artículo 607 de la LEC. La doctrina precedente del Tribunal Supremo venía admitiendo la embargabilidad parcial por deudas contraídas por la Seguridad Social de las ayudas otorgadas con arreglo a la Ley 3/2021 si los beneficiarios eran trabajadores por cuenta ajena afectados por expedientes de regulación de empleo o trabajadores autónomos.

El Tribunal matiza su doctrina y excluye de la aplicabilidad de dicha doctrina a las sociedades de capital, alegando que el propio tenor literal del artículo 607 de la LEC, que alude a "ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles autónomas", evidencia que se está refiriendo a aquellas actividades desarrolladas por trabajadores por cuenta propia o autónomos, pero en todo caso a personas físicas.

Por tanto, no es posible aplicar los límites de embargabilidad a las ayudas otorgadas a sociedades mercantiles, aunque los últimos destinatarios sean los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo.

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



Suscríbete a
nuestra *newsletter*
y síguenos en:



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.

EJASO |