

BOLETÍN DE NOVEDADES

NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA
DERECHO ADMINISTRATIVO Y SECTORES REGULADOS



Departamento de Derecho Público
Noviembre 2025

SUMARIO

SECCIÓN I - Normativa 1

1 Estatal..... 1

1.1 Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras 1

1.2 Real Decreto 997/2025, de 5 de noviembre, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico 2

2 Autonómica 4

2.1 Ley 3/2025, de 26 de septiembre, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, en materia de funcionarios interinos. 4

SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa4

1 Procedimiento administrativo y procesal 4

1.1 Cuestión de interés casacional objetivo sobre la identidad de situación jurídica en la extensión de efectos cuando el reconocimiento deriva del doble silencio positivo..... 4

1.2 Cómputo del plazo de caducidad en actuaciones inspectoras iniciadas por visita de inspección cuando se requiere comparecencia para aportar documentación..... 5

1.3 Aplicación del principio de culpabilidad en las infracciones por falta de ingreso de cuotas de la Seguridad Social: no se exige dolo o culpa especial 6

1.4 Suspensión cautelar de deudas tributarias garantizadas: valoración judicial independiente, pero ponderando la suspensión acordada *ex lege* en vía administrativa..... 6

1.5 Legitimación de los colegiados para impugnar acuerdos económicos adoptados por los órganos de gobierno de los colegios profesionales 7

1.6 Naturaleza de la incoación de un nuevo procedimiento sancionador tras la caducidad del anterior..... 8

1.7 Requisitos formales del intento de notificación en procedimientos sancionadores iniciados de oficio..... 9

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales 9

2.1 Las concesiones de dominio público marítimo-terrestre existentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, pueden ver limitada la duración de sus prórrogas dentro de los plazos máximos del Reglamento General de Costas atendiendo a su impacto paisajístico..... 9

2.2 La reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social no vulnera los principios generales de la contratación pública10

2.3 No es posible suplir la falta de aptitud para contratar acudiendo a la subcontratación o a su integración por medios externos.....11

2.4 La nulidad de un contrato impide al contratista reclamar a la Administración el abono de cuantías económicas que deriven del cumplimiento de cláusulas

contractuales que han devenido inexistentes e ineficaces por dicha nulidad, de modo que será en la fase de liquidación del contrato cuando las partes contratantes deban resolver sus controversias patrimoniales.....12

3 Urbanismo y medio ambiente12

3.1 Validez del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro12

3.2 Indemnización daños al dominio público hidráulico13

4 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones14

4.1 Responsabilidad patrimonial por vulneración de confianza legítima ante la frustración de inversiones realizadas al amparo de la planificación energética14

5 Empleo público15

5.1 La falta de impugnación del acto final del proceso selectivo no determina la pérdida sobrevenida del objeto de un recurso frente a un acto intermedio de dicho proceso selectivo15

5.2 Las ofertas de empleo público tienen el carácter de acto administrativo general, siendo susceptibles de recurso en vía administrativa.....16

SECCIÓN I - Normativa

1 Estatal

1.1 Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras

BOE núm. 244, de 10 de octubre de 2025

Esta disposición general desarrolla reglamentariamente la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras (**LC**), derogando el anterior reglamento de dicha ley (Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre). Siguiendo la misma estructura que la LC, el nuevo reglamento detalla y concreta aspectos de la norma con el fin de aclarar su interpretación y facilitar su aplicación. Entre los aspectos novedosos cabe destacar los siguientes:

(i) Estudios de carreteras: procedimiento de elaboración y efectos. Se relacionan los contenidos documentales mínimos de cada una de sus tipologías en función de su naturaleza, función y escala, con especial atención al desarrollo ordenado del procedimiento de aprobación de estudios y proyectos, incluido el trámite de información pública acerca de la declaración de interés general y la concepción global del trazado. Dada su relevancia, se detallan los efectos de la aprobación de los estudios de carreteras sobre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, de acuerdo con lo previsto en el art. 16 de la LC. A tal efecto, se aclara que la aprobación definitiva de estudios de carreteras causará efectos sobre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico desde la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la resolución de aprobación, de manera que no se podrán otorgar autorizaciones ni licencias urbanísticas que no sean compatibles con el contenido de los aludidos estudios.

(ii) Vigencia de las declaraciones de impacto ambiental de los estudios y proyectos de carreteras. El reglamento precisa que, a los efectos de la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental establecida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, se entenderá que los estudios y proyectos de carreteras inician su ejecución cuando se produzca la aprobación definitiva de cualquiera de los proyectos de desarrollo de la actuación que impliquen la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes, modificación de servicios y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, ocupación temporal o imposición o modificación de servidumbres

(iii) Informes preceptivos y vinculantes de la Dirección General de Carreteras. Se detallan varios aspectos relativos al contenido de los informes que debe emitir dicha Dirección General con motivo de la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento de planificación, desarrollo, ejecución o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental, que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado. Se determina que la citada Dirección General podrá promover el ejercicio de acciones para evitar la efectividad de las determinaciones urbanísticas que resulten nulas de pleno derecho por oponerse o resultar incompatibles con su informe vinculante, en razón a la mejor explotación y defensa de la carretera.

También se precisa que dichos informes habrán de tener en cuenta los condicionamientos y circunstancias presentes en el momento de su emisión, con independencia de que en fases

anteriores de aprobación del planeamiento hubieran sido ya informadas previamente Dirección General de Carreteras. De este modo, los informes sectoriales de todos los instrumentos de planificación, desarrollo y ejecución deben tener en cuenta la normativa y circunstancias vigentes en el momento en que se dictan.

En cuanto a su contenido, el reglamento concreta que este deberá ser desfavorable en dos supuestos. Por un lado, cuando el instrumento de planificación no tenga en cuenta el principio general de especialización funcional de las redes de carreteras, dando lugar a que se atribuyan a la Red de Carreteras del Estado funciones de distribución del tráfico local, de acceso a las propiedades colindantes u otras que no le correspondan. Por otro lado, el informe también será desfavorable cuando no se aporte el correspondiente estudio de tráfico y capacidad, o cuando de dicho estudio se derive afección significativa en el nivel de servicio o en la seguridad viaria y no se planteen las medidas de acondicionamiento, a llevar a cabo en todo caso por los interesados, necesarias para mantener inalterado el nivel de servicio y de seguridad viaria, así como la capacidad estructural del firme y las condiciones de explotación.

(iv) Explotación de carreteras. Se definen aspectos como las modalidades de explotación o la referente a las exenciones del abono de peaje por parte de determinados vehículos o usuarios. En cuanto a las áreas de servicio, se fijan los criterios de proyecto, localización, adjudicación y régimen concesional y se regula la novedosa posibilidad de la promoción de áreas de servicio por terceros ajenos al titular de la carretera (el reglamento detalla su naturaleza, procedimiento de tramitación e implantación, así como las posibilidades de uso y explotación, en consonancia con la legislación sobre contratos del sector público).

(v) Zonas de protección. El nuevo reglamento fija una serie de criterios de desarrollo para garantizar la plena efectividad del carácter demanial de la zona de dominio público y la mayor eficacia en la fijación de los usos y actividades que pueden desarrollarse en cada una de las distintas zonas de protección, tanto por sus titulares como por la propia Administración de Carreteras o por terceros designados por esta. Asimismo, se mantiene la vigencia del apartado 1 de la disposición transitoria primera del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, para reconocer la existencia de derechos de propiedad privada en la zona de dominio público, evitando así que la ampliación de la zona de dominio público de la LC no afecte a los derechos de propiedad privada en esta zona ampliada.

(vi) Indemnización por las modificaciones en la línea límite de edificación derivadas de la puesta en servicio de carreteras. La LC dispone en su art. 33.5 que dichas modificaciones conferirán derecho a indemnización a favor de los titulares de derechos reales sobre los terrenos incluidos en la zona de limitación a la edificabilidad así como en los afectados por las restricciones en las zonas de servidumbre acústica que acrediten el menoscabo de sus derechos y no pudieran ejercerlos en otras ubicaciones. El reglamento detalla que dicha indemnización solo tendrá lugar cuando los derechos estén patrimonializados por su titular de conformidad con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

1.2 Real Decreto 997/2025, de 5 de noviembre, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico

BOE núm. 267, de 6 de noviembre de 2025

La norma recupera parcialmente con rango reglamentario varias de las reformas introducidas por el derogado Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico. Las principales medidas adoptadas en esta norma son las siguientes:

(i) Inspección y supervisión. Con el fin de evitar otro apagón en el sistema eléctrico peninsular como el ocurrido el 28 de abril de 2025, se ordena a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que supervise el sistema por dos vías. Por un lado, mediante la

elaboración de un informe para verificar el cumplimiento de los deberes de control de tensión por los operadores obligados a ello. Por otro, a través de la ejecución de un plan de inspección extraordinario de las capacidades de reposición de todos los operadores. Tras este plan extraordinario, se ejecutarán planes de inspección trimestrales con el mismo objeto.

(ii) Almacenamiento. Se declaran urgentes –por razones de interés público– los procedimientos de autorización de instalaciones de almacenamiento hibridado cuya autorización sea competencia del Estado, siempre y cuando no se requiera evaluación de impacto ambiental. Esta declaración permite reducir a la mitad los plazos de los trámites de los procedimientos de autorización de estas instalaciones.

Se modifica el Anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental para eximir de la evaluación ambiental simplificada el almacenamiento hibridado en espacios ya evaluados. De este modo, se modifica dicho anexo para establecer que *«la incorporación de un módulo de almacenamiento electroquímico en una hibridación quedará exenta del trámite de evaluación de impacto ambiental simplificada siempre que dicho almacenamiento se sitúe dentro de la poligonal evaluada ambientalmente en el proyecto energético original y siempre que este proyecto original cuente con declaración de impacto ambiental favorable o, en su caso, informe de impacto ambiental favorable»*.

(iii) Repotenciación de instalaciones. De conformidad con la Directiva (UE) 2018/2001, se define la repotenciación de una instalación de producción o de almacenamiento como la renovación de dichas instalaciones. Esta renovación podrá incluir la sustitución o modificación total o parcial de las instalaciones de generación o de los sistemas operativos y de los equipos y componentes, y en todo caso se realizará con todos o alguno de los siguientes objetivos: reemplazar las máquinas, mejorar su eficiencia, incrementar la energía producida por la instalación o incrementar la potencia instalada. También podrá incorporarse bajo esta definición la ampliación de las instalaciones anteriormente mencionadas, sin perjuicio del procedimiento de evaluación ambiental que resulte en su caso aplicable.

(iv) Autorización de explotación provisional y definitiva para instalaciones de producción. Se modifica el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre (**RD 1955/2000**), con el fin de diferenciar entre la autorización de explotación definitiva (**AED**) y la autorización de explotación provisional para pruebas (**AEPP**) para instalaciones de producción. Se introducen los artículos 132 *bis*, *ter* y *quater* del RD 1955/2000, que distinguen ambos tipos de autorizaciones. Para obtener la AEPP de instalaciones de generación se requiere la presentación de un certificado final de obras en el que conste que la instalación se ha realizado de acuerdo con las especificaciones contenidas en el proyecto de ejecución aprobado, así como con las prescripciones de la reglamentación técnica aplicable a la materia.

Cuando varias instalaciones de generación compartan punto de conexión y se conecten a través de una infraestructura compartida de evacuación (**ICE**), se permite la obtención de la AEPP y de la AED a aquellos promotores que deseen poner en servicio su instalación de generación antes de que se ponga en servicio la instalación de generación que contiene las ICE. En estos casos, se habilita a la Administración a emitir AEPP parcial de la ICE a nombre del titular de la ICE. Esta AEPP parcial permitirá obtener la AEPP y la AED al promotor de una instalación de generación que pretenda ponerla en servicio antes que la instalación de generación que contiene las ICE. La AEPP parcial deberá indicar que la ICE autorizada permite evacuar la totalidad de la energía de la instalación de generación del promotor que se conecta, e incluir tanto esta instalación como las ICE.

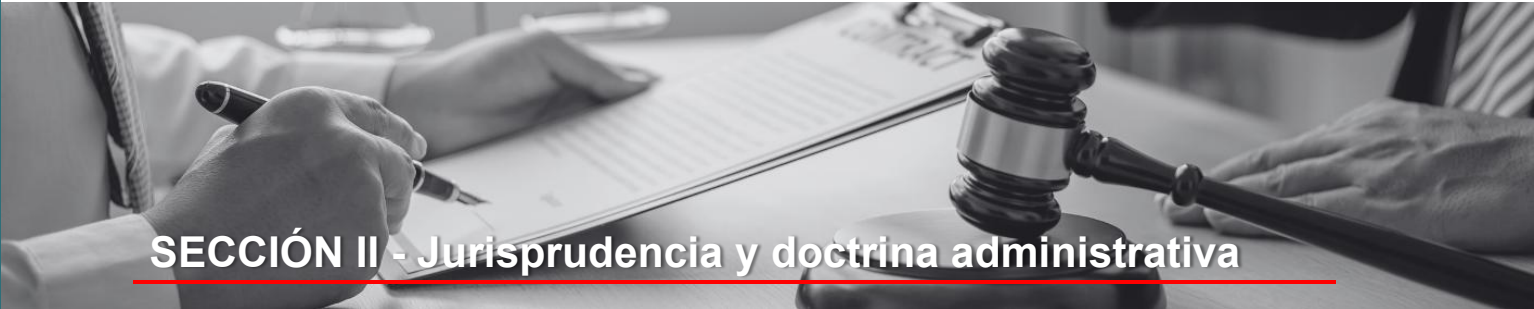
2 Autonómica

2.1 Ley 3/2025, de 26 de septiembre, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, en materia de funcionarios interinos.

BOCM núm. 232, de 29 de septiembre de 2025

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (**EBEP**) establece el concepto y las clases empleados públicos en sus artículos 8 y siguientes, entre las que se encuentra la figura del funcionario interino. El art. 10 del EBEP dispone que el régimen jurídico de los funcionarios interinos se caracteriza por la temporalidad del vínculo que mantienen con la Administración, por desempeñar funciones propias de funcionarios de carrera y por estar sometido a normas de derecho administrativo. Dicho precepto fue modificado por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que delimitó la naturaleza de la relación que une a estos funcionarios con la Administración respecto a su nombramiento, estableciendo el plazo máximo de su duración y las causas de terminación de la relación de servicio.

Esta nueva Ley autonómica modifica la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid con el fin de adecuar su regulación sobre los funcionarios interinos autonómicos a redacción de la legislación básica estatal. Entre las novedades destaca que, en los nombramientos de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal, haciendo uso de la habilitación legal establecida en el citado artículo 10.1.c) del EBEP, se establece la posibilidad de ampliarlos hasta doce meses más, una vez superados los tres años iniciales, en casos excepcionales y previa acreditación de una serie de requisitos.



SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa

1 Procedimiento administrativo y procesal

1.1 Cuestión de interés casacional objetivo sobre la identidad de situación jurídica en la extensión de efectos cuando el reconocimiento deriva del doble silencio positivo

Auto del Tribunal Supremo de 17.09.2025 (ECLI:ES:TS:2025:8491A)

El Tribunal Supremo admite a trámite el recurso de casación interpuesto frente a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que había denegado la extensión de efectos de una sentencia dictada en materia de personal, por entender que no concurría identidad de situación jurídica, ya que el reconocimiento del derecho en la resolución referencial se produjo mediante la técnica del doble silencio administrativo positivo, sin valoración del fondo.

La Sala aprecia interés casacional objetivo al existir criterios contradictorios entre tribunales: mientras el TSJ de Navarra sostiene que no hay identidad si la sentencia base no entra en el fondo, el TSJ de Cataluña (STS 638/2020, de 14 de febrero) considera irrelevante que el reconocimiento derive de la técnica del silencio positivo, bastando que la situación fáctica y jurídica sea coincidente.

El auto recuerda además un precedente del propio Tribunal Supremo (auto de queja 342/2019, de 11 de octubre), que ya señaló que *«no es, desde luego, obstáculo a tal efecto el hecho de que el recurso se estimara en virtud de la apreciación de la técnica del silencio positivo, pues el dato relevante es que al fin y al cabo la parte demandante obtuvo el reconocimiento de una situación jurídica individualizada de contenido económico que podría ser, al menos potencialmente, objeto de extensión de efectos en el sentido contemplado en el tan citado artículo 110 LJCA»*.

Por ello, el Tribunal Supremo declara que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en *«determinar si, con la finalidad de aplicar la extensión de efectos del fallo de una sentencia firme en materia personal, se ha de considerar que no concurre la identidad de situación jurídica a la del favorecido por el fallo, cuando el reconocimiento de una situación jurídica en la sentencia cuya extensión de efectos se pretende se haya producido en virtud de la técnica del doble silencio positivo, sin entrar en el fondo de la cuestión»*.

1.2 Cómputo del plazo de caducidad en actuaciones inspectoras iniciadas por visita de inspección cuando se requiere comparecencia para aportar documentación

Sentencia del Tribunal Supremo de 02.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4077)

El litigio versa sobre la determinación del momento inicial del plazo de caducidad de nueve meses en los procedimientos de inspección que se inician mediante visita al centro de trabajo, cuando dicha actuación no puede concluir por falta de la documentación necesaria y se requiere al inspeccionado para comparecer posteriormente ante el funcionario actuante y aportarla.

La controversia se centró en si el cómputo del plazo debía comenzar desde la fecha de la visita inicial o desde la comparecencia posterior en la que se aporta la documentación solicitada.

El Tribunal Supremo interpreta los artículos 29 y 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y las disposiciones del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones en el orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, precisando la aplicación del plazo de caducidad en el contexto de las actuaciones inspectoras. Se fija la siguiente doctrina casacional:

«En los supuestos en que las actuaciones de inspección se inicien por visita de inspección a un centro o lugar de trabajo y para el caso de que no fuese posible concluir la comprobación por falta de aportación de los antecedentes necesarios, una vez practicado el requerimiento de comparecencia de los sujetos obligados ante el funcionario actuante en la oficina pública que se señale para la presentación de la documentación con trascendencia en la actuación inspectora, el cómputo del plazo de nueve meses de caducidad del procedimiento se iniciará desde el momento de la efectiva comparecencia del sujeto obligado requerido con aportación de la totalidad de la documentación requerida».

1.3 Aplicación del principio de culpabilidad en las infracciones por falta de ingreso de cuotas de la Seguridad Social: no se exige dolo o culpa especial

Sentencia del Tribunal Supremo de 23.09.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4032)

El asunto resuelto trae causa de la impugnación de una sanción impuesta por la Tesorería General de la Seguridad Social a una empresa por no ingresar las cuotas correspondientes durante varios ejercicios, considerando la Administración que la mera omisión del pago constituía infracción grave del artículo 22.3 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS).

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco anuló la sanción al entender que la Administración no había motivado la existencia del elemento subjetivo de culpabilidad, puesto que el mero hecho de no cotizar no bastaba para imponer sanción sin acreditar dolo o negligencia. La Tesorería recurrió en casación alegando que la infracción surge automáticamente del incumplimiento del deber de cotizar.

El Tribunal Supremo, al resolver el recurso, reitera la doctrina fijada en la sentencia de 17 de septiembre de 2025 (RCA 3715/2022), y aclara que el principio de culpabilidad rige plenamente en el Derecho administrativo sancionador, pero que su apreciación no exige una motivación específica cuando la infracción consiste en el incumplimiento objetivo de un deber legal de ingreso. En consecuencia, la Sala declara que:

«En la infracción consistente en ‘no ingresar’ o en ‘no efectuar el ingreso en la cuantía debida’ de las cuotas que recauda la Tesorería General de la Seguridad Social, prevista en el artículo 22.3 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, rige el principio de culpabilidad, debiendo apreciarse y motivarse la concurrencia de culpa conforme a las circunstancias fácticas y jurídicas de cada caso, sin que sea exigible “dolo o culpa especial”».

1.4 Suspensión cautelar de deudas tributarias garantizadas: valoración judicial independiente, pero ponderando la suspensión acordada ex lege en vía administrativa

Sentencia del Tribunal Supremo de 20.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4354)

El litigio trae causa del recurso de casación interpuesto contra el auto de la Audiencia Nacional que denegó la suspensión cautelar de la ejecución de una deuda tributaria derivada de liquidaciones del IVA del ejercicio 2019, pese a haber sido ya acordada la suspensión automática en vía económico-administrativa mediante la aportación de avales suficientes.

La controversia se centró en determinar si el órgano jurisdiccional puede denegar la suspensión de la deuda tributaria garantizada sin que hayan variado las circunstancias desde que la Administración tributaria la concedió y si está o no vinculado por dicha valoración previa.

En la sentencia se examinan los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), y el artículo 233 de la Ley General Tributaria (LGT), así como la jurisprudencia contenida en las sentencias del Pleno de 6 de octubre de 1998 (rec. 6416/1997) y de 7 de marzo de 2005 (rec. 715/1999), que diferenciaron entre la suspensión automática en vía administrativa y la potestad cautelar judicial.

El Tribunal Supremo clarifica la doctrina jurisprudencial sobre la suspensión cautelar en el ámbito tributario, en los siguientes términos:

«Se clarifica la doctrina jurisprudencial aplicable referida a la suspensión cautelar en el ámbito tributario contenida en las sentencias del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2005 (recurso

de casación nº 715/1999), por referencia a otra anterior del Pleno de 6 de octubre de 1998 (recurso de casación nº 6416/1997) en los siguientes términos.

1. Los Tribunales del orden contencioso-administrativo, en el ejercicio de su potestad cautelar para adoptar la decisión que corresponda conforme a los criterios establecidos en los artículos 129 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, han de valorar las medidas cautelares conforme a los requisitos del artículo 130 LJCA y a los principios generales que existen en el ordenamiento tributario -seguridad jurídica y buena administración, entre otros-, sin que ello implique que el órgano jurisdiccional quede vinculado al juicio valorativo de la Administración tributaria, y ello aunque las circunstancias no hayan variado desde que se hizo tal valoración.

2. No obstante, en la ponderación de los intereses en conflicto que está obligado hacer el órgano jurisdiccional, un indicio importante que habrá de ser necesariamente valorado es la suspensión ex lege acordada en la vía económico-administrativa al haberse aportado garantía suficiente, con extensión de efectos a la vía jurisdiccional, sin perjuicio de otros, como que la Administración no haya aportado prueba alguna de que la demora en el ingreso de la deuda ya garantizada pueda llegar a comportar una vulneración de los intereses generales.

3. Si el órgano jurisdiccional considera que no procede la suspensión de la deuda tributaria garantizada en vía administrativa, deberá reforzar la motivación para denegar la suspensión, razonando de modo suficiente por qué en el caso concreto la suspensión dispuesta por el legislador tributario cuando se garantice la deuda mediante aval, como es el caso, no es suficiente para acordar la suspensión en vía jurisdiccional».

1.5 Legitimación de los colegiados para impugnar acuerdos económicos adoptados por los órganos de gobierno de los colegios profesionales

Sentencia del Tribunal Supremo de 14.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4381)

El recurso trae causa de la impugnación formulada por dos colegiados del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España contra los acuerdos de la Asamblea de Decanos que aprobaron la financiación y apoyo económico de la sociedad participada mayoritariamente por el propio Colegio.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid inadmitió el recurso por entender que los colegiados carecían de legitimación activa al no acreditar un perjuicio directo ni un interés individual cierto, al margen de su condición de miembros del Colegio, y por considerar que uno de ellos, jubilado, carecía de legitimación.

El Tribunal Supremo revoca esta decisión y realiza un amplio examen, entre otras normas, del artículo 19.1.a) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en conexión con el artículo 8 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, y con la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio *pro actione*. La Sala aclara que la legitimación activa de los colegiados no puede restringirse a los actos que les produzcan un perjuicio económico inmediato, sino que se extiende a aquellos acuerdos que afecten al patrimonio o a la gestión económica colegial, por su impacto potencial en los derechos e intereses del conjunto de colegiados.

En este sentido, considera que el acuerdo impugnado –por el que el Colegio asume la financiación de una sociedad y la compra de participaciones a sus socios– afecta claramente al patrimonio colegial, y por tanto genera un interés legítimo suficiente para su impugnación.

Asimismo, la Sala descarta que la jubilación de uno de los recurrentes suponga pérdida de legitimación, al mantener su condición de colegiado voluntario conforme al artículo 2 de los Estatutos del Colegio, sin diferencia jurídica relevante respecto de los colegiados en activo.

El Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«Con base en el principio pro actione y en el principio de tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución), tiene interés legítimo, en los términos previstos en el artículo 19.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, un colegiado del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, en su condición de miembro del Colegio, para impugnar los acuerdos de los órganos colegiales, en concreto, de la Asamblea de Decanos, que resuelvan asuntos económicos con incidencia en el patrimonio colegial, al margen de la circunstancia de que el colegiado esté jubilado, en la medida en que una protección jurisdiccional plena de los derechos e intereses de dichos colegiados determina que se garantice el control de legalidad de acuerdos colegiales que inciden directa o indirectamente en la esfera jurídica de los mismos».

1.6 Naturaleza de la incoación de un nuevo procedimiento sancionador tras la caducidad del anterior

Sentencia del Tribunal Supremo de 14.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4372)

El procedimiento se origina a raíz del recurso interpuesto contra una resolución de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) que acordó la incoación de un nuevo procedimiento sancionador por las mismas conductas ya investigadas en un expediente anterior declarado caducado. La empresa alegó vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al principio *non bis in idem*, por haberse incorporado en bloque las actuaciones del expediente caducado.

La Sala recuerda que, conforme a su jurisprudencia reiterada, los actos de incoación de procedimientos sancionadores son, por regla general, actos de trámite simples, al no decidir sobre el fondo ni causar indefensión. Sólo adquieren carácter cualificado si generan un perjuicio irreparable o impiden la continuación del procedimiento.

Asimismo, el Tribunal subraya que la calificación de un acto de trámite como simple o cualificado no puede desvincularse de las circunstancias concretas de cada caso, de modo que la determinación de cuándo un acto debe considerarse cualificado no tiene una respuesta única y uniforme, sino que debe hacerse mediante un examen particularizado de las circunstancias que concurran, a fin de decidir si dicho acto puede producir alguno de los efectos previstos en los artículos 25 LJCA y 112.1 LPAC que lo doten de autonomía impugnatoria.

El Tribunal Supremo concluye que, en este caso, el acuerdo impugnado no generó indefensión material, pues la parte pudo formular alegaciones y ejercer su derecho de defensa dentro del nuevo expediente. Las posibles irregularidades en la incorporación de documentos o pruebas deberán alegarse, en su caso, al recurrir la resolución sancionadora final. En consecuencia, el fija la siguiente doctrina casacional:

«Por todo lo expuesto, podemos dar respuesta a las cuestiones de interés casacional según el examen particularizado de las circunstancias que concurren en este supuesto, dado que la condición de acto de trámite simple o cualificado está en función de cada caso en concreto. En consecuencia, debemos declarar que, en las circunstancias concretas de este procedimiento de defensa de la competencia, la incoación del procedimiento sancionador, con la incorporación de documentación del procedimiento sancionador anterior que se ha declarado caducado por la Administración, no puede ser considerado un acto de trámite

cualificado, a los efectos de la admisión del recurso contencioso administrativo, por no generar indefensión».

1.7 Requisitos formales del intento de notificación en procedimientos sancionadores iniciados de oficio

Sentencia del Tribunal Supremo de 01.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4269)

El caso resuelve el recurso de casación interpuesto por un ciudadano extranjero contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había confirmado la validez de una resolución de expulsión dictada por la Delegación del Gobierno en Madrid. El debate se centra en la validez del intento de notificación de dicha resolución, a los efectos de determinar si la Administración había cumplido su obligación de resolver y notificar dentro del plazo legal, evitando así la caducidad del procedimiento sancionador.

El recurrente alegaba que el intento de notificación efectuado por Correos no cumplía con las exigencias del artículo 40.4 y del artículo 41.1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, ya que el aviso postal sólo contenía el número de expediente, sin referencia a la fecha, la identidad ni el contenido del acto que se pretendía notificar. Sostenía que esa omisión impedía identificar el acto concreto objeto de notificación –la resolución de expulsión–, lo que privaba de validez al intento y debía determinar la caducidad del procedimiento.

La Sala destaca que entre la notificación y el intento de notificación existe una diferencia cualitativa relevante: mientras la primera despliega efectos sustantivos y abre los plazos de recurso, el segundo únicamente sirve para interrumpir el plazo de caducidad. Por ello, la documentación que acredite el intento de notificación debe permitir conocer qué acto concreto se pretende notificar, no bastando con la mera referencia al número del expediente. La Administración debe dejar constancia, además, de la fecha, identidad y contenido esencial del acto, para garantizar que el interesado puede identificar de qué resolución se trata.

En aplicación de esta doctrina, el Tribunal Supremo declara que los intentos de notificación practicados en el expediente eran defectuosos, ya que el aviso postal sólo identificaba el expediente y el número de NIE del interesado, sin referencia al acto concreto, por lo que no permitían tener por cumplida la obligación de notificar en plazo. El Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«A los efectos de tener por debidamente acreditado el intento de notificación de las resoluciones administrativas dictadas en el marco de un procedimiento iniciado de oficio, –como es un procedimiento sancionador en materia de extranjería–, resulta exigible que la documentación acreditativa del intento de notificación refleje, además de la identificación del expediente, la fecha, la identidad y contenido del acto que se intenta notificar, mediante la correspondiente alusión o referencia específica a su contenido esencial».

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales

2.1 Las concesiones de dominio público marítimo-terrestre existentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, pueden ver limitada la duración de sus prórrogas dentro de los plazos máximos del Reglamento General de Costas atendiendo a su impacto paisajístico

Sentencia del Tribunal Supremo de 24.09.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4038)

La sentencia resuelve en casación un litigio sobre la prórroga de una concesión para la ocupación de 229 m2 de dominio público marítimo-terrestre, con destino a bar con sótano y terraza en el término municipal de Calviá, Mallorca, Islas Baleares. La concesión fue otorgada el 12.09.1980 por un plazo de 30 años.

El titular de la concesión solicitó su prórroga al amparo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, cuyo art. 2 dispuso la posibilidad de prorrogar las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior (como la litigiosa) hasta un máximo de 75 años. La misma norma establecía que, en función de los usos, la resolución por la que se acordase la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal.

La solicitud de prórroga fue resuelta por resolución de ministerial que prorrogó la concesión en un plazo adicional de 15 años, en atención al especial impacto visual y paisajístico de la actividad objeto de la concesión. Y ello en aplicación del art. 135.5 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (**RGC**), que disponía que *«para la determinación de los plazos se tendrá en cuenta la adecuación al medio de la instalación, el grado de interés que represente para el dominio público marítimo-terrestre o sus usuarios, su ubicación en ribera del mar o fuera de la misma y el contenido del estudio económico-financiero o, en su defecto, el volumen de la inversión a amortizar. Asimismo, la determinación del plazo de la concesión tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) El impacto paisajístico del objeto de la concesión que se solicita»*.

El titular de la concesión discrepa de esta decisión por considerar que no era aplicable a la solicitud de prórroga el art. 135.5 del RGC, pues consideraba que la única limitación posible era el el plazo máximo de 75 años y la necesidad de previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma para el caso de que se trate de concesiones que amparen ocupaciones para usos industrias de la ya derogada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

La pretensión del titular de la concesión fue rechazada en primera instancia. Planteado el recurso de casación, el Tribunal Supremo lo desestima y fija como doctrina casacional la siguiente: *«la duración de la prórroga de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, podrá fijarse, dentro de los plazos máximos establecidos en el art. 174 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, atendiendo al impacto paisajístico del objeto de la concesión, conforme previene el artículo 135.5.a) del propio Reglamento General de Costas»*.

2.2 La reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social no vulnera los principios generales de la contratación pública

Sentencia del Tribunal Supremo de 23.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4746)

La Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (**CONACEE**) cuestionó en la instancia los pliegos de una licitación de un contrato de servicios que había sido reservado a centros especiales de empleo de iniciativa social (**CEEIS**). Dicha reserva se había acordado conforme a la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (**LCSP**), que habilita a los poderes adjudicadores para reservar la participación en determinadas licitaciones a CEEIS, siempre y cuando dichos centros cuenten en su plantilla con un porcentaje del 30 % de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social. Los CEEIS, para merecer tal calificación, deben carecer de ánimo de lucro y comprometerse a reinvertir íntegramente sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros CEEIS.

CONACEE, como representante de los centros especiales de empleo empresariales o con ánimo de lucro, cuestionaba que esa reserva fuese conforme con los arts. 20 y 18 de la Directiva 2014/24/UE, por considerar que el fin social al que atiende la reserva del contrato (promover el empleo de personas con discapacidad) también puede ser cumplido por los centros especiales de empleo con ánimo de lucro, siempre y cuando estos cumplan con el porcentaje del 30 % de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social.

El Tribunal Supremo rechaza este planteamiento y fija la siguiente doctrina:

«1/ La regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad que se enumeran en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE, [...], como principios generales de la contratación pública.

2/ No es arbitraria ni carece de justificación la opción del legislador nacional recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que ha excluido de la reserva de los contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial.

3/ La reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social se ha establecido para alcanzar una finalidad que es legítima atendiendo a los principios recogidos tanto en el artículo 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/2024/UE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad que puede obtenerse de manera más eficiente y beneficiosa para ese colectivo atendiendo exclusivamente a criterios plenamente objetivos como son las características específicas que tienen los centros especiales de empleo de iniciativa social, en cuanto que, se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social».

2.3 No es posible suplir la falta de aptitud para contratar acudiendo a la subcontratación o a su integración por medios externos

Sentencia del Tribunal Supremo de 01.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4310)

Esta sentencia resuelve un conflicto sobre la posibilidad de que un contratista que carece de la habilitación profesional necesaria para ejecutar una prestación contractual pueda suplirla acudiendo a la subcontratación con terceros. En los antecedentes del litigio, un adjudicatario de un contrato había actuado de dicho modo y el órgano administrativo que resolvió el recurso especial frente a la adjudicación declaró válida esa subcontratación. Recurrida en vía judicial esa decisión, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias la anula, por apreciar que la carencia de aptitud para contratar no puede suplirse ni completarse mediante la subcontratación.

El Tribunal Supremo confirma este planteamiento y establece la siguiente doctrina:

«Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, en interpretación del artículo 65.2 en relación con el artículo 75 y el artículo 215, todos ellos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, [...], declara:

En el marco de la adjudicación de un contrato de servicios de seguridad privada sujeto a regulación armonizada, cuando la empresa contratista principal carezca de la habilitación profesional legalmente exigida para realizar todas o alguna de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato administrativo, no es posible suplir tal falta de aptitud acudiendo a la subcontratación de determinados servicios de seguridad que aparezcan definidos dentro del objeto del contrato y no sean meramente accesorios o complementarios, aunque la empresa subcontratada disponga de la habilitación necesaria al efecto».

2.4 La nulidad de un contrato impide al contratista reclamar a la Administración el abono de cuantías económicas que deriven del cumplimiento de cláusulas contractuales que han devenido inexistentes e ineficaces por dicha nulidad, de modo que será en la fase de liquidación del contrato cuando las partes contratantes deban resolver sus controversias patrimoniales

Sentencia del Tribunal Supremo de 28.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4738)

El Tribunal Supremo aborda en esta sentencia la procedencia de plantear de manera autónoma una reclamación de revisión de precios derivada de un contrato administrativo que previamente ha sido declarado nulo. La sentencia de instancia rechazó la reclamación del contratista por considerar que *«para solucionar adecuadamente los diversos problemas e inconvenientes que, inevitablemente, suscita la declaración de nulidad de un contrato -en este caso, decretada judicialmente en 2014, dicho sea de paso-, lo procedente es seguir el cauce a tal fin previsto en el art. 35 de la Ley 30/2007 -aplicable al caso "rationae temporis", como bien apunta la hoy apelante- lo natural, dentro de un orden legal y lógico, habría sido que la sociedad adjudicataria solicitase del Ayuntamiento la apertura de la fase de liquidación y, de esta manera, poder concretar o establecer el resultado de esa operación de restitución recíproca que ordena el citado precepto; y no, como ha hecho FCC, limitarse a interesar para sí (en 2017, aunque esperó hasta 2021 para acudir a la vía judicial...) el abono de una deuda por el impago de una revisión de precios a todas luces improcedente en el contexto de un contrato nulo de pleno derecho».*

El Tribunal Supremo comparte lo anterior y fija como doctrina la siguiente:

«1. El artículo 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, debe interpretarse a la luz del principio de racionalidad y consistencia de la contratación del sector público, en el sentido de que la declaración de nulidad de un contrato administrativo determina su invalidez e ineficacia que impide a la contratista reclamar a la Administración el abono de cuantías económicas que deriven del cumplimiento de unas cláusulas contractuales en las que se regulaba la revisión de precios que cabe considerar inexistentes e ineficaces a estos efectos.

2. En la fase de liquidación del contrato administrativo que se ha declarado nulo, podrán las partes contratantes resolver sus controversias en relación con lo que deben restituirse para garantizar que recuperen la situación patrimonial y económica que tenían con anterioridad a la ejecución parcial del contrato declarado nulo».

3 Urbanismo y medio ambiente

3.1 Validez del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tago, Guadiana y Ebro

Sentencia del Tribunal Supremo de 21.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4582)

En este procedimiento la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia impugnó el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de varias demarcaciones, enfocándose particularmente en las disposiciones relativas al Plan Hidrológico del Tago (PHT) y su coordinación con la Demarcación Hidrográfica del Segura. Los argumentos utilizados han sido:

- Vicios de nulidad en la tramitación: se alegó que el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua fue emitido sobre un texto diferente al aprobado finalmente.
- Infracción del principio de jerarquía normativa: se sostuvo que el incremento de los caudales ecológicos en el Tajo vulnera normas con rango de Ley (Ley 21/1971 y Ley 52/1980) que regulan el Trasvase Tajo-Segura y que hacen depender el trasvase del volumen de agua embalsada, no de los caudales ecológicos mínimos.
- Falta de coordinación y concertación: se consideró infringido el proceso de concertación al excluir a los usuarios de la cuenca receptora del trasvase de la planificación hidrológica del Tajo, generando inseguridad jurídica.
- Falta de motivación técnica y desproporción: se calificó la fijación de los caudales ecológicos como arbitraria, sin aval científico suficiente y desproporcionada, ya que no considera los criterios de intervención mínima y no mitiga el detrimento en los aprovechamientos preexistentes, afectando gravemente los regadíos y la actividad económica del sureste español.

Ante esto el Tribunal Supremo desestimó las pretensiones de la Comunidad Autónoma con base en los siguientes argumentos:

- Respecto a los vicios procedimentales se rechazó la alegación de nulidad por defectos en el informe del Consejo Nacional del Agua. Aunque el debate sobre la Disposición adicional novena fue irregular, se concluyó que la opinión del Consejo fue válidamente formulada, cumpliendo su función de participación preceptiva. A ello se sumó también que los cambios posteriores a la audiencia pública fueron considerados como no sustanciales.
- En relación al principio de jerarquía se consideró que existe normativa posterior de rango de ley (Ley 21/2013 y Ley 21/2015) que ha sustituido o modificado las reglas invocadas de la Ley 52/1980, por lo que estas no resultan de aplicación.
- En lo relativo a la falta de concertación o coordinación se concluye que el proceso de concertación solo es exigible para los usos y demandas de la cuenca del Tajo, no incluyendo a los usuarios del trasvase, que son de la cuenca del Segura. Se afirma que la coordinación necesaria entre planes se logra a través de la implantación progresiva de los caudales e, igualmente, se recuerda que la planificación hidrológica se realiza mediante planes de cuenca que coinciden con el ámbito de la demarcación hidrográfica correspondiente, razón por la que se excluye a los usuarios de la cuenca del Segura.
- En cuanto a los argumentos de falta de motivación técnica y proporcionalidad la sentencia establece que la fijación de los caudales ecológicos se realizó conforme a la metodología de la Instrucción de Planificación Hidrológica y que la tesis de la demanda se basaba en apreciaciones subjetivas o alternativas que no lograron desvirtuar el procedimiento técnico seguido.

3.2 Indemnización daños al dominio público hidráulico

Sentencia del Tribunal Supremo de 08.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4290)

En este caso el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico inició un procedimiento sancionador contra la recurrente (y otra mercantil) debido al incumplimiento de una concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas puesto que la recurrente había regado una superficie de cultivo mayor que la autorizada en la concesión. El Tribunal de instancia (Audiencia Nacional) había admitido que, pese a la mayor superficie de riego, no se había excedido el volumen máximo de agua autorizado en la concesión y anuló la multa. Sin embargo, se mantuvo la obligación de reparar los daños ocasionados al dominio público hidráulico.

La cuestión casacional que se analiza aquí es si el incumplimiento del régimen concesional del uso del agua autorizado conlleva en cualquier caso la obligación de reparar los daños ocasionados al dominio público hidráulico o si dicha obligación solo surge cuando se exceda el volumen hídrico autorizado.

El Tribunal Supremo resolvió la cuestión indicando que las concesiones hidráulicas destinadas a riego no otorgan un derecho genérico a un volumen determinado de agua que el titular pueda usar a su voluntad. El derecho que confieren es la facultad de destinar el agua al riego de unas concretas y determinadas fincas, cuya superficie debe estar reseñada en el título concesional. Por lo tanto, el hecho de utilizar el agua para regar terrenos no incluidos en el título concesional constituye un incumplimiento de las condiciones de la concesión. Esto genera la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico que contempla el artículo 118.1 del TRLA, incluso aunque el volumen máximo anual autorizado no haya sido rebasado.

No obstante lo anterior, el TS introdujo una corrección de lo mencionado al establecer que la responsabilidad patrimonial exigida por el mayor consumo de agua debe evitar el enriquecimiento injusto del Organismo de Cuenca. Así, la sentencia concluye que, dado que las concesiones están sujetas al pago de un canon que grava el volumen total consumido, si el canon ya incluyó el volumen de agua consumido en el exceso de superficie regada, el cobro adicional de la indemnización por ese mismo volumen supondría pagar dos veces (aunque reconoce que esto no es el caso analizado en este supuesto concreto).

4 Responsabilidad patrimonial y expropiaciones

4.1 Responsabilidad patrimonial por vulneración de confianza legítima ante la frustración de inversiones realizadas al amparo de la planificación energética

Sentencia del Tribunal Supremo de 25.09.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4262)

En el asunto objeto de sentencia Enagás Transporte solicitaba una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado y del Estado legislador. Concretamente, Enagás consideraba que se le debía indemnizar con 18,65 millones de euros por unos proyectos de plantas de gasificación y licuado de gas en Tenerife y Gran Canaria. El argumento esencial para ello era que Enagás no tenía el deber jurídico de soportar la pérdida de las inversiones realizadas para promover dichas plantas, puesto que las decisiones de inversión venían precedidas de decisiones del poder público que generaban la legítima confianza de que el desarrollo de las plantas era viable y su desarrollo no sería rechazado por falta de demanda, ni tampoco que las plantas serían excluidas del sistema gasista. Concretamente:

- Se incluyeron las plantas en la planificación obligatoria como instalaciones de categoría A no sujetas a condicionantes, incluyendo los de demanda de gas. A pesar de que la planta de Tenerife recibió una autorización administrativa previa en 2012 (anulada en 2015 por defectos en la DIA), la Administración emitió posteriormente dos propuestas de resolución favorables a una nueva autorización (en 2017 y 2018). No obstante, se denegó la autorización finalmente por considerar la existencia de falta de sostenibilidad económica por insuficiente demanda, criterio que fue introducido en la Ley 18/2014, pero que no había dado lugar a una modificación de la Planificación y nada sugería (hasta los informes de la CNMC de 2017-2018) que debiera interpretarse en el sentido de que todas y cada una de las infraestructuras del sistema gasista (incluidas las previstas en la Planificación obligatoria) debieran cumplir individualmente el requisito de generar ingresos suficientes para cubrir sus costes.

- La Ley 17/2013 definió las instalaciones de regasificación en Canarias como parte del sistema de transporte de gas e impuso a Enagás Transporte la obligación de adquirir la sociedad Gascan (titular de los proyectos) a un precio fijado por la norma. Esta obligación legal reforzó la confianza en la viabilidad del desarrollo de las Plantas.
- Finalmente, el Real Decreto-ley 6/2022 excluyó las Plantas del sistema gasista e impidió desarrollarlas.

Ante esto, el Tribunal Supremo estimó íntegramente la demanda y concluyó:

- Que las actuaciones administrativas y legislativas (planificación vinculante, primera autorización, obligación legal de adquisición y propuestas favorables) generaron una confianza legítima y fundada en el demandante. Aunque la Administración y el legislador pueden modificar su criterio por razones justificadas como es el cambio de modelo energético, el daño es antijurídico cuando ese cambio es sorprendente, inesperado o incoherente con las actuaciones previas, lo que ocurrió en este caso con la introducción *ex novo* del requisito de demanda justificada en 2018 y la posterior exclusión legal en 2022.
- La Sala afirma que los costes incurridos por Enagás Transporte hasta 2018 (momento en que la confianza comenzó a desvanecerse con el nuevo criterio de la CNMC) se convirtieron en daños antijurídicos como consecuencia de la actuación contradictoria de los poderes públicos. Asimismo, consideró que la cuantificación de Enagás del perjuicio sufrido ha sido correcta.

5 Empleo público

5.1 La falta de impugnación del acto final del proceso selectivo no determina la pérdida sobrevenida del objeto de un recurso frente a un acto intermedio de dicho proceso selectivo

Sentencia del Tribunal Supremo de 28.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4735)

La sentencia se dicta en el marco de un recurso contra un acto de exclusión de un aspirante de un proceso selectivo de cuerpos docentes no universitarios. El aspirante excluido recurrió, tanto en vía administrativa como judicial, el acto de exclusión. No obstante, no amplió su recurso ni impugnó de forma autónoma el acto final del proceso selectivo en el que se nombró a los aspirantes que lo superaban. En este contexto, la sentencia de instancia declaró la inadmisión del recurso frente al acto de exclusión al considerar que se había dejado firme el acto final del proceso selectivo, de modo que el recurrente *«ha perdido el interés legítimo que ostentaba frente al acto impugnado, y también se ha producido la pérdida de objeto del recurso contencioso que nos ocupa»*.

El Tribunal Supremo no comparte este pronunciamiento y declara que *«en los casos en que se interponga recurso contencioso-administrativo contra un acto dictado en desarrollo de un proceso selectivo para ingreso en la función pública, que comporte la exclusión del recurrente de ese proceso, la falta de impugnación autónoma, o la ampliación de dicho recurso al acto posterior que ponga fin al mismo, no comporta la pérdida sobrevenida de objeto del recurso y del interés legítimo que el recurrente ostenta frente al acto inicialmente impugnado»*.

No obstante, se matiza y añade que *«es cierto que la resolución final del procedimiento y el nombramiento de otro candidato, al no haber sido recurrida, es un acto administrativo firme e inatacable. Pero, en el supuesto hipotético de que la decisión sobre el fondo de este asunto llevase a la anulación de la decisión del tribunal calificador y a retrotraer el procedimiento en lo que se refiere al recurrente, en ese momento habría que plantear la posible aplicación de*

la jurisprudencia de esta Sala en sentencias como la 241/2023, sobre la protección del tercero de buena fe estos procedimientos».

5.2 Las ofertas de empleo público tienen el carácter de acto administrativo general, siendo susceptibles de recurso en vía administrativa

Sentencia del Tribunal Supremo de 20.10.2025 (ECLI:ES:TS:2025:4715)

La sentencia resuelve un litigio donde se discutía la naturaleza de las ofertas de empleo público (**OEP**). Un particular formuló recurso potestativo de reposición frente a una OEP autonómica, que fue inadmitido por la Administración por considerar que dicha OEP era una disposición de carácter general no susceptible de recurso administrativo. La sentencia de instancia anuló esa inadmisión por considerar que la OEP era un acto administrativo recurrible.

El Tribunal Supremo comparte esta tesis y declara como doctrina jurisprudencial que *«las ofertas de empleo público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad el empleo público, que se ajusten al contenido del artículo 70.1 del TREBEP, como la cuestionada en el caso de autos, tienen el carácter acto administrativo general, siendo susceptibles de recurso en vía administrativa».*

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.