

RESUM DE JURISPRUDÈNCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLE

1. [Sentència 54/2026](#), de 8 de juliol de 2026, del Ple del Tribunal Constitucional, per la qual es desestima, per majoria, el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Consell de Govern de la Junta de la Comunitat Autònoma de Castella-La Manxa contra la **Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya**.

El Ple del Tribunal Constitucional, per majoria, va desestimar íntegrament el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'anomenada Llei d'amnistia, basant-se en els fonaments jurídics següents:

- En relació amb les al·legacions referides a la Llei en el seu conjunt, es remet a les STC 147/2025 i 165/2025, en les quals s'afirma que la Constitució espanyola no prohibeix l'amnistia.
- Pel que fa a les al·legacions sobre l'arbitrarietat, el Tribunal Constitucional afirma que no s'ha vulnerat la prohibició de l'arbitrarietat, ni la reserva de jurisdicció, ni els principis de separació de poders, ni tampoc els principis de solidaritat, igualtat territorial i seguretat jurídica.
- Així mateix, la sentència descarta que la Llei d'amnistia vulneri les competències que la Constitució atribueix al Rei i al Govern en matèria de dret de gràcia. Afirma que l'amnistia i l'indult són institucions diferents i que, per la seva pròpia naturalesa, l'amnistia només pot ser establerta mitjançant una llei aprovada per les Corts Generals, sense que resulti exigible un acte del Rei referendat pel president del Govern.
- També descarta que s'hagin menystingut les competències del Ministeri Fiscal i afirma igualment que la impossibilitat d'exercir l'acció penal respecte dels fets amnistiats és una conseqüència inherent a l'extinció de la responsabilitat penal acordada pel legislador. Per tant, una vegada apreciada la constitucionalitat d'aquesta decisió, no es pot apreciar cap vulneració de l'article 124.1 de la Constitució espanyola, i es desestimen, en conseqüència, les al·legacions formulades pels recurrents en relació amb la Llei en el seu conjunt.
- La sentència es remet expressament a les STC 147/1986 i 165/2025.

La sentència no va ser aprovada per unanimitat. En aquest sentit, van formular vots particulars els magistrats Enrique Arnaldo Alcubilla i Ricardo Enríquez Sancho.

2. [Sentència](#), de 8 de juliol de 2026, del Ple del Tribunal Constitucional, per la qual es desestima, per majoria, el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra la **Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge**.

El Ple del Tribunal Constitucional desestima, per majoria, el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

Aquesta sentència es dicta després que el Tribunal Constitucional hagués resolt diversos recursos d'inconstitucionalitat interposats contra aquesta mateixa norma, concretament a les STC 79/2024, de 21 de maig; STC 26/2025, de 29 de gener; STC 190/2025, de 16 de desembre; STC 17/2026, de 24 de febrer, i STC 41/2026, de 26 de maig. Per aquest motiu, aquesta sentència es limita a examinar les qüestions que no havien estat resoltes en les resolucions anteriors, remetent-s'hi en la resta dels aspectes.

En aquest sentit, la sentència analitza les al·legacions formulades per la part recurrent relatives als preceptes de la llei referits a l'activitat planificadora de l'Estat en matèria de subvencions d'habitatge, concretament els articles 12, 18, 23 i 24 de la Llei 12/2023, de 24 de maig.

El Tribunal Constitucional afirma que l'activitat estatal de foment en matèria d'habitatge s'ha desenvolupat durant dècades mitjançant els denominats «plans estatals d'habitatge».

La llei impugnada configura aquests plans estatals d'habitatge com l'instrument principal de l'actuació de l'Estat en aquesta matèria. Partint d'aquesta premissa, la sentència sosté que l'Estat ostenta competències per desenvolupar activitats de planificació i de subvenció en matèria d'habitatge a l'empara del títol competencial previst a l'article 149.1.13 de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica».

Per això, la sentència desestima íntegrament les al·legacions de la part recurrent sobre la base dels arguments jurídics següents:

- En primer lloc, descarta que el legislador estatal s'hagi extralimitat en l'exercici de les seves competències, ja que entén que va actuar emparat per l'article 149.1.13 de la Constitució espanyola.

- En segon lloc, rebutja el motiu d'inconstitucionalitat basat en el fet que la Llei 12/2023, de 24 de maig, no hagi previst expressament la territorialització dels plans estatals d'habitatge ni de les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbana i rural.

La sentència desestima aquesta al·legació afirmant que aquesta territorialització es pot dur a terme mitjançant normes posteriors o a través de convenis de col·laboració.

- En tercer lloc, també rebutja l'al·legació segons la qual els preceptes impugnats privarien les comunitats autònomes de capacitat de decisió.

Sobre aquesta qüestió, la sentència sosté que el legislador estatal té atribuïda la competència per definir els objectius i les finalitats prioritàries que han de ser objecte de finançament estatal, sense que això impedeixi que les comunitats autònomes estableixin els seus propis objectius i prioritats en matèria de política d'habitatge.

Així mateix, afirma que l'aprovació dels plans estatals requereix la participació de les comunitats autònomes a través de la Conferència Sectorial d'Habitatge i Sòl.

- Igualment, i en relació amb la qüestió anterior, la sentència desestima la impugnació de l'article 24.3 de la llei recorreguda.

L'article 24.3 de la Llei 12/2023, de 24 de maig, estableix que, quan s'alienin habitatges que hagin pogut rebre ajuts dels plans estatals, es podran adoptar mesures de redistribució del benefici social obtingut per evitar processos especulatius.

La sentència considera que aquest precepte té encaix en la competència estatal reconeguda a l'article 149.1.13 de la Constitució espanyola sobre la base dels arguments següents:

- D'una banda, perquè es tracta d'una mesura destinada a combatre l'especulació en el sector econòmic de l'habitatge.
- D'altra banda, perquè no priva les comunitats autònomes de marge de decisió, ja que seran els plans estatals concrets els que determinaran les mesures aplicables i l'abast de les facultats autonòmiques respecte d'aquestes, com ara els límits temporals o les mesures redistributives que, si escau, es puguin establir.

Aquesta sentència no va ser aprovada per unanimitat i compta amb els vots particulars de la magistrada Concepción Espejel Jorquera i dels magistrats Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, César Tolosa Tribiño i José María Macías Castaño.

3. [Sentència](#), de 20 de juliol de 2026, del Ple del Tribunal Constitucional, per la qual es desestima, per majoria, el recurs d'empara interposat per un regidor per la **manca de veracitat de la informació difosa** relativa a una actuació policial divulgada pel mateix recurrent i que va concloure amb la detenció de diverses persones.

El Ple del Tribunal Constitucional desestima, per majoria, el recurs d'empara interposat per un regidor de l'Ajuntament de Salamanca contra les sentències penals que el van condemnar com a autor d'un delictes de calúmia amb publicitat, com a conseqüència d'haver publicat al seu perfil de Facebook informació relativa a una baralla entre particulars, amb intervenció policial, que va finalitzar amb la detenció de diverses persones.

Els antecedents que van donar lloc a la condemna penal tenen l'origen en uns fets ocorreguts l'agost de 2015 a la ciutat de Salamanca, on el recurrent exercia de regidor, com a conseqüència de la detenció d'una persona menor d'edat que havia fugit d'un centre de menors i uns incidents posteriors que van acabar amb quatre persones detingudes.

Arran d'una notícia publicada al diari digital «salamanca24horas.com», després de comentar l'incident amb un testimoni presencial, que també havia estat detingut, i després de visionar un vídeo de set segons que aquest li va mostrar, en què s'observava com dos agents de policia reduïen per la força una dona i una persona menor d'edat, el recurrent en empara, en la seva condició de regidor de l'Ajuntament de Salamanca, va efectuar una publicació al seu perfil de Facebook.

En aquesta publicació afirmava que els dos policies, «amb antecedents de tortures», s'havien «vanagloriat d'haver pegat una anciana i la seva família»; que havien tallat diversos carrers per obligar els veïns que havien presenciats els fets a esborrar les gravacions efectuades amb els seus telèfons mòbils; i que havien acudit a un «hospital amic» perquè els elaborés un informe mèdic de lesions que justificqués unes «detencions il·legals».

Dos dies després, el recurrent va publicar un article al diari «Tribuna de Salamanca» en què sostenia que la seva publicació a Facebook es limitava a transmetre la versió dels veïns sobre els fets.

Com a conseqüència d'aquestes publicacions, el recurrent va ser condemnat com a autor d'un delictes de calúmia amb publicitat a una pena de quinze mesos de multa

i al pagament d'una indemnització, condemna que va ser confirmada per l'Audiència Provincial i, posteriorment, per la Sala Segona del Tribunal Suprem.

Contra aquestes resolucions judicials, l'interessat va interposar recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, en considerar que la condemna penal vulnerava la seva llibertat d'expressió i el seu dret a comunicar informació veraç.

Aquesta sentència desestima íntegrament, per majoria, el recurs d'empara sobre la base dels fonaments jurídics següents:

- Aplicació de la doctrina constitucional denominada «cànon de veracitat exigible als professionals del periodisme».

Després de comprovar que la publicació litigiosa contenia elements tant del dret a la llibertat d'expressió com del dret a comunicar informació veraç, el Tribunal Constitucional identifica quin és el dret fonamental predominant aplicant la seva doctrina relativa a «l'element predominant o preponderant».

A aquests efectes, considera que en aquest cas predomina la narració de fets, tal com es desprèn del contingut del missatge, del context en què es va difondre i de la finalitat expressada pel mateix autor.

En relació amb afirmacions com ara que els fets s'atribuïen a «dos policies amb antecedents de tortures», que aquests haurien «pegat una anciana i una persona menor d'edat» o que posteriorment haurien acudit a un «hospital amic» per obtenir un informe mèdic que justificués la seva actuació, el Tribunal considera justificada la condemna per calúmnies amb publicitat.

La sentència subratlla que, tot i que el recurrent sostingués que únicament volia oferir una versió alternativa dels fets i replicar informacions publicades per altres mitjans, calia examinar si la informació difosa reunia o no el requisit constitucional de veracitat.

Per realitzar aquest examen, el Tribunal Constitucional recorda la doctrina construïda sobre la veracitat de les informacions, tant quan són difoses per professionals del periodisme a través dels mitjans de comunicació convencionals com quan es difonen a través de les xarxes socials.

Aquesta doctrina ha donat lloc a l'anomenat «cànon de veracitat exigible als professionals del periodisme».

D'acord amb aquesta doctrina, la veracitat de la informació no exigeix una exactitud absoluta, però sí exclou la protecció constitucional de la transmissió

com a fets veritables de simples rumors, insinuacions o conjectures mancades de tota comprovació.

Així, la jurisprudència constitucional estableix que:

- No es pot negar la veracitat d'una informació per simples errors o inexactituds accessòries que no afectin l'essència de la informació transmesa.
 - Quan la font informativa presenta característiques objectives que la fan fiable, pot no ser necessària una comprovació exhaustiva de determinats extrems.
 - El respecte a la presumpció d'innocència és un criteri que sempre ha de ser objecte de ponderació.
 - La manera de narrar i enfocar una notícia també ha de tenir-se en compte per valorar si, malgrat ser veraç, pot resultar lesiva per a l'honor de tercers.
- Aplicació de la doctrina constitucional denominada «cànon de veracitat exigible als particulars i, especialment, als càrrecs representatius».

La sentència recorda que el dret a la llibertat d'expressió i a comunicar informació no correspon exclusivament als professionals del periodisme, sinó que és un dret reconegut a tota la ciutadania.

Pel que fa als particulars, el Tribunal Constitucional ha sostingut reiteradament que el deure de diligència exigible és menys intens que el requerit als professionals de la informació, ja que no se'ls pot imposar el mateix nivell de professionalitat.

Ara bé, això no significa que desaparegui qualsevol exigència de diligència.

La sentència assenyala que, encara que no es pugui exigir als particulars que esgotin tots els mecanismes de verificació propis de l'activitat periodística professional, tampoc pot quedar emparada constitucionalment la difusió d'imputacions greus basades exclusivament en rumors, insinuacions o afirmacions mancades de qualsevol comprovació o suport factual.

Partint d'aquesta doctrina, el Tribunal conclou que el recurrent no era un professional del periodisme sinó un regidor municipal.

Tanmateix, considera acreditat que va publicar com a fets certes afirmacions que no es podien deduir del visionament del vídeo i que no havia verificat de cap

manera abans de difondre-les, especialment les referències a «polícies amb antecedents de tortures» o a un «hospital amic».

A més, el Tribunal considera que aquestes afirmacions no podien qualificar-se d'accessòries o secundàries dins del missatge difós, sinó que constituïen elements centrals de la imputació efectuada, per la qual cosa exigien una verificació prèvia mínima.

Precisament per aquesta manca de diligència, el Tribunal Constitucional desestima, per majoria, el recurs d'empara.

Aquesta sentència no va ser aprovada per unanimitat. Hi va formular vot particular discrepant el magistrat Ramón Sáez Valcárcel, al qual es va adherir el magistrat Juan Carlos Campo Moreno.

SALA PRIMERA

4. [Sentència](#), de 20 de juliol de 2026, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional per la qual s'estima, per unanimitat, el recurs d'empara interposat per la persona recurrent en relació amb la vulneració del seu **dret constitucional a la llibertat personal** (article 17.1 de la Constitució espanyola) en un procediment de ratificació d'**internament urgent no voluntari per raons de salut** al qual va ser sotmesa.

La sentència fixa diverses garanties constitucionals en relació amb els procediments d'internament urgent i no voluntari per raons de salut mental en centres especialitzats.

Aquesta sentència, en relació amb aquests procediments, concreta els aspectes següents:

- Actualitza les garanties constitucionals del dret de defensa en els procediments d'internament urgent i no voluntari per raons de salut mental, especialment pel que fa al dret d'informació que ha de ser facilitat a aquest tipus de pacients.
- Actualitza les garanties constitucionals relatives al dret a l'assistència jurídica en els procediments d'internament urgent i no voluntari.
- Reconeix el dret de les persones afectades a la designació de professionals que les assessorin i les representin, i estableix que aquesta designació s'ha de dur a terme mitjançant les actuacions i adaptacions necessàries per garantir-ne la comprensió efectiva.

Entre aquestes mesures s'ha d'incloure, si escau, la intervenció de terceres persones, amb l'obligació de traslladar la informació als familiars, persones properes o a aquelles que prestin suport formal o informal a la persona afectada, en virtut del seu dret a ser informada en tot moment dels seus drets i de la seva situació material i processal.

- Determina els supòsits en què el Ministeri Fiscal ha d'assumir la defensa de les persones afectades i estableix que aquesta defensa ha de ser en tot cas efectiva.

Això comporta l'obligació de comunicar-se amb les persones afectades o amb les persones que els prestin suport, amb la finalitat d'informar-les dels seus drets i assessorar-les sobre les actuacions més adequades a seguir, així com garantir que coneguin les pretensions formulades en el procediment.

- Estableix l'obligació del Ministeri Fiscal de ser present i intervenir en tots els actes processals rellevants del procediment i, especialment, en l'audiència judicial, que no es podrà celebrar sense la presència d'un professional encarregat de defensar els drets de la persona privada de llibertat.

En el cas de les actuacions, la sentència considera acreditat que es va incomplir l'obligació de garantir la presència d'un professional defensor durant l'audiència; que la persona recurrent no va disposar d'un professional que l'assessorés sobre els seus drets; i que la intervenció del Ministeri Fiscal es va limitar a emetre un informe final sobre la procedència de l'internament urgent i no voluntari.

Per aquests motius, la Sala Primera del Tribunal Constitucional estima per unanimitat el recurs d'empara interposat i declara vulnerat el dret fonamental a la llibertat personal reconegut a l'article 17.1 de la Constitució espanyola.

TRIBUNAL SUPREM

SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

5. [Sentència 668/2026](#), d'1 de juny, de la Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual es declara que no escau i es desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en relació amb la reclamació d'indemnització derivada de **responsabilitat contractual per incompliment d'un conveni urbanístic** i es fixa nova doctrina en relació amb el règim jurídic dels convenis urbanístics en el sentit de considerar-los convenis administratius subjectes a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

La Secció 5a de la Sala Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència, desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per l'Ajuntament d'Abarán (Múrcia) contra la Sentència de 22 de març de 2024 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, en recurs d'apel·lació; sentència que confirma per ser ajustada a dret i resol la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència, establint doctrina en el sentit que «l'incompliment d'un conveni urbanístic no pot resoldre's mitjançant les categories pròpies de la responsabilitat contractual, sinó mitjançant el règim específic dels convenis administratius, i la responsabilitat que pugui derivar-se'n s'ha d'articular a través dels mecanismes propis del dret administratiu. Entre els quals, la revisió del conveni, la seva modificació, la seva resolució per causes taxades i, si escau, la indemnització dels perjudicis derivats de l'actuació administrativa en les condicions pactades o quan concorrin els requisits previstos per al reconeixement de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques».

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- La representació processal del Sr. Saturnino i altres va presentar una reclamació de responsabilitat patrimonial contra l'Ajuntament d'Abarán (Múrcia) per l'incompliment de les obligacions assumides per aquest ajuntament en el conveni urbanístic signat el 7 de juny de 2006.
- Aquesta reclamació va ser objecte de desestimació presumpta per silenci administratiu negatiu, per la qual cosa es va interposar recurs contenciós administratiu, que va correspondre i va ser substanciat pel Jutjat Contenciós Administratiu número 5 de Múrcia.
- Aquest Jutjat va dictar sentència estimatòria el 23 de juny de 2022, declarant el dret dels recurrents a ser indemnitzats per l'Ajuntament amb la quantitat de 388.721 euros, més els interessos legalment meritats.
- Contra aquesta sentència, la representació processal de l'Ajuntament d'Abarán va interposar recurs d'apel·lació davant la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, la qual, mitjançant Sentència de 22 de març de 2024, va desestimar el recurs d'apel·lació.
- Contra aquesta sentència, la representació processal de l'esmentat Ajuntament va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.

- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 26 de març de 2025, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a precisar i complementar la jurisprudència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem amb la finalitat de:

«Aclarir, reforçar i complementar la jurisprudència existent en relació amb el règim jurídic de les reclamacions derivades de l'incompliment de convenis urbanístics per causa imputable a l'Administració.»
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els articles 1091, 1124 i 1256 del Codi civil i els articles 32 i 34 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, sens perjudici que l'anàlisi es pugui estendre a altres preceptes si així ho exigeix el debat finalment plantejat en el recurs.

Sens dubte, els fonaments jurídics més rellevants de la sentència són els següents:

- Afirmar que els convenis urbanístics es fonamenten en un acord de voluntats entre les administracions públiques i persones físiques o jurídiques, públiques o privades, titulars de drets o interessos urbanístics. No obstant això, aquest anomenat «urbanisme concertat» no està exempt de limitacions que restringeixen la llibertat negocial, atès que els convenis urbanístics impliquen l'ús d'una tècnica contingent que ha de quedar sempre sotmesa a l'interès públic que justifica les potestats administratives. Així, els convenis urbanístics no poden contravenir el que disposa la normativa urbanística.
- L'article 61 del Text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, declara el caràcter juridicoadministratiu de totes les actuacions que sorgeixin amb ocasió o com a conseqüència d'actes i convenis regulats en la legislació urbanística aplicable entre els òrgans competents de les administracions públiques i els propietaris o promotors del sòl per portar a terme actuacions urbanístiques.
- El fet que els convenis urbanístics s'insereixin en l'exercici de funcions urbanístiques, i que aquestes potestats constitueixin funcions públiques que no poden quedar condicionades ni limitades per pactes, atès que han de satisfer l'interès general, comporta la indisponibilitat del nucli de la funció pública

urbanística i la correlativa impossibilitat que el particular tingui dret a exigir que l'Administració exerceixi la potestat administrativa en un sentit determinat. Sí que pot, però, exigir ser indemnitzat quan l'actuació administrativa, fins i tot dins del contingut mateix del conveni, li produeixi un dany o perjudici que no tingui l'obligació jurídica de suportar. Aquesta indisponibilitat no comporta l'exclusió de qualsevol tipus de responsabilitat, sinó simplement que no pot canalitzar-se a través del pla contractual.

- No obstant això, serà aplicable el règim de la responsabilitat patrimonial en els supòsits d'incompliment per part de les administracions públiques dels pactes continguts en els convenis urbanístics, com a convenis administratius, en la mesura que concorrin els requisits de l'article 32 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, ja que la responsabilitat patrimonial no neix del conveni, sinó del funcionament de l'activitat administrativa, fins i tot quan aquest funcionament consisteixi en l'incompliment dels compromisos assumits en el conveni.

D'allò exposat anteriorment, el més destacable és l'afirmació que el règim jurídic dels convenis urbanístics no deriva dels contractes regulats per la normativa de dret privat, concretament pel Codi civil, sinó que es tracta de convenis administratius subjectes a la normativa de dret administratiu i, més concretament, als preceptes corresponents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Després d'analitzar les al·legacions de les parts, la Sala resol la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència, en el seu fonament jurídic setè, en el sentit següent:

«Hem de concloure que l'incompliment d'un conveni urbanístic no pot resoldre's mitjançant les categories pròpies de la responsabilitat contractual, sinó mitjançant el règim específic dels convenis administratius, i la responsabilitat que pugui derivar-se d'aquest incompliment s'ha d'articular a través de mecanismes de dret públic, entre els quals la revisió, la modificació, la resolució per causes taxades i, si escau, la indemnització dels perjudicis derivats de l'actuació administrativa en les condicions pactades o quan concorrin els requisits previstos per al reconeixement de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.»

Una vegada aplicada aquesta doctrina jurisprudencial al cas d'actuacions, la sentència decideix que no escau i, en conseqüència, desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament d'Abarán contra la Sentència de 22 de març de 2024 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, en recurs d'apel·lació; sentència que confirma per ajustar-se a dret.

6. [Sentència 744/2026](#), de 15 de juny, de la Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual s'estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la mercantil ACSA Obras e Infraestructuras, S.A.U. contra la Sentència de 28 de juliol de 2022, dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 13 de Barcelona, i contra la Sentència de 2 d'octubre de 2024 dictada per la Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, recaiguda en recurs d'apel·lació, i fixa com a doctrina jurisprudencial que el principi d'**enriquiment injust de l'Administració, en els supòsits d'obres executades en compliment d'un contracte declarat nul** per considerar-se irregular el procediment de contractació, exigeix restablir l'equilibri econòmic entre les parts, sempre que l'execució d'aquestes obres no sigui imputable a la iniciativa de l'operador econòmic ni reveli una voluntat fraudulenta o abusiva per part seva, així com que la indemnització corresponent només inclourà el cost econòmic de l'execució de les obres que manquin de suport jurídic i haurà d'excloure els imports corresponents a les despeses generals i al benefici industrial. Per contra, l'IVA corresponent a les factures emeses pel cost de l'execució efectiva de les obres s'haurà d'incloure en la indemnització, que haurà d'abonar l'Administració com a destinatària final de les prestacions.

La Secció 4a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència, va acordar:

- Estimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de la mercantil ACSA Obras e Infraestructuras, S.A.U. (d'ara endavant, ACSA) contra la Sentència de 28 de juliol de 2022 dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu número 13 de Barcelona i contra la Sentència de 2 d'octubre de 2024 dictada per la Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) en recurs d'apel·lació, que casa i anul·la per no ser conformes a dret.
- Amb motiu de resoldre la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència, estableix com a doctrina jurisprudencial que:
 - El principi d'enriquiment injust de l'Administració, en els supòsits d'obres executades en compliment de contractes declarats nuls per considerar-se irregular el procediment de contractació, exigeix restablir l'equilibri econòmic entre les parts, sempre que l'execució d'aquestes obres no pugui imputar-se a la iniciativa de l'operador econòmic ni reveli una voluntat fraudulenta o abusiva per part seva.

- En aquests supòsits, cal que l'execució de les obres tingui l'origen en fets immanents que, raonablement, generin en el contractista la creença que li incumbia el deure de col·laboració amb l'Administració, com succeeix quan existeixen indicis suficients per assolir la convicció que l'Administració havia mostrat el seu consentiment, almenys tàcit, a la realització de les obres, amb coneixement i tolerància, sense formular cap objecció.
- En aquests casos, la indemnització que correspon a l'operador econòmic només inclourà el cost econòmic efectiu de la realització de les obres mancades de suport jurídic, i n'hauran de quedar exclosos els imports corresponents a les despeses generals i al benefici industrial. Per contra, l'IVA corresponent a les factures emeses pel cost efectiu de les obres realitzades s'haurà d'incloure en la indemnització, que haurà d'abonar l'Administració com a destinatària final de les prestacions efectuades.
- Els interessos aplicables seran els previstos a l'article 24 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, meritats des de la data en què es va formular efectivament la reclamació. En aquests casos no són aplicables els interessos de demora previstos a la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials.

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- La representació processal de la mercantil ACSA va interposar recurs contenciós administratiu contra la desestimació presumpta, produïda per silenci administratiu, del recurs de reposició interposat contra la resolució del tinent d'alcalde de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, per la qual s'havia declarat irregular el procediment del contracte d'obres de manteniment i conservació de les instal·lacions de climatització i calefacció, així com d'obres en edificacions municipals.
- Contra aquestes resolucions es va interposar, per part de la representació processal de la societat ACSA, recurs contenciós administratiu, que va correspondre i es va substanciar davant el Jutjat Contenciós Administratiu número 13 de Barcelona, el qual, mitjançant Sentència de 28 de juliol de 2022, va acordar desestimar-lo.
- Contra aquesta sentència desestimària, la representació processal d'ACSA va interposar recurs d'apel·lació, que també va ser desestimat mitjançant Sentència de 2 d'octubre de 2024 dictada per la Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Contra aquesta sentència, la representació processal d'ACSA va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria d'11 de juny de 2025, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a:
 - Reafirmar, reforçar, complementar o, si escau, matisar la nostra jurisprudència sobre el principi d'enriquiment injust quan es tracta de prestacions realitzades en execució d'un contracte declarat nul per considerar-se irregular la forma de contractació.
 - Reafirmar o precisar la jurisprudència sobre si, en supòsits d'enriquiment injust de l'Administració, escau indemnitzar únicament per les quantitats que efectivament suposin un increment del patrimoni enriquit o si s'han d'incloure també els conceptes de despeses generals, benefici industrial o IVA en aquesta indemnització.
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els articles 41 i 42 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, i els articles 106 i 110 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La sentència, després d'analitzar els arguments jurídics de les parts i, especialment, d'estudiar de manera aprofundida la teoria de l'enriquiment injust de l'Administració pública, reafirmant la seva doctrina, entre d'altres la continguda en la Sentència d'11 de desembre de 2015, i d'analitzar els efectes jurídics de la declaració de nul·litat d'un contracte per irregularitats en el procediment de contractació, resol la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en els termes exposats a l'inici d'aquesta nota resum.

En conseqüència, amb la resolució de la qüestió d'interès cassacional, la sentència estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de la mercantil ACSA contra la Sentència de 28 de juliol de 2022 dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu número 13 de Barcelona i contra la Sentència de 2 d'octubre de 2024 dictada per la Secció 5a de

la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que casa i anul·la.

Així mateix, reconeix el dret de la recurrent a ser indemnitzada per l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat pel cost econòmic de les obres efectivament executades, sense incloure-hi els imports corresponents a les despeses generals ni al benefici industrial, però sí la quantitat de 214.847 euros en concepte d'IVA no satisfet, més els interessos legals meritats.

7. [Sentència 788/2026](#), de 24 de juny, de la Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual s'estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat pel Sr. Abelardo i la Sra. Adela contra la Sentència de 7 de juny de 2024, dictada per la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Ceuta i Melilla, i per la qual es fixa la doctrina jurisprudencial referida al fet que els **informes tècnics (tecnicourbanístic i tecnicourbanístic) en els procediments de restauració de la legalitat urbanística** que siguin determinants per a la resolució administrativa final han de ser verificats per personal funcionari i que aquests no poden ser emesos per personal funcionari del grup C2.

La Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència:

- Estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal del Sr. Abelardo i la Sra. Adela contra la Sentència de 7 de juny de 2024, dictada per la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Ceuta i Melilla; sentència que casa i anul·la per no ser conforme a dret.
- Estima el recurs d'apel·lació interposat per la representació processal dels mateixos interessats i anul·la la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu número 2 d'Algesires, d'11 de maig de 2022, en considerar que no s'ajusta a dret i, correlativament, estima el recurs contenciós administratiu i anul·la els actes administratius impugnats per no ser conformes a dret.
- Així mateix, en resoldre la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència, fixa doctrina jurisprudencial en virtut de la qual «l'emissió d'informes tècnics (tecnicourbanístic i tecnicourbanístic) en els procediments de restauració de la legalitat urbanística que siguin determinants en la resolució administrativa final ha de ser efectuada per personal funcionari i no poden ser emesos per personal funcionari del grup C2 en virtut d'una habilitació administrativa per a l'exercici d'aquestes funcions diferents i superiors

a les de l'escala o cos de pertinença, tot això amb incidència en la validesa de l'acte administratiu adoptat sobre la base d'aquests informes».

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- Mitjançant Decret de l'Alcaldia de l'Ajuntament de Sant Martín de Terrosillo, de 18 de març de 2021, es va acordar la demolició d'un habitatge de 140 metres quadrats, dos magatzems i una piscina per no ajustar-se a dret i, en especial, a la normativa urbanística ni als instruments urbanístics aplicables.
- Contra aquest decret, els propietaris van interposar recurs de reposició, que va ser desestimat per Resolució de l'Alcaldia de 17 de maig de 2021.
- Contra aquestes resolucions municipals, la representació processal del Sr. Abelardo i la Sra. Adela va interposar recurs contenciós administratiu, que es va substanciar i resoldre pel Jutjat Contenciós Administratiu número 2 d'Algesires, el qual va ser desestimat mitjançant Sentència d'11 de maig de 2022.
- Contra aquesta sentència, la representació processal dels interessats va interposar recurs d'apel·lació davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, que va ser igualment desestimat per Sentència de la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa de l'esmentat Tribunal, de 7 de juny de 2022.
- Contra aquesta sentència desestimatòria, la representació processal dels propietaris va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant Acte interlocutori d'11 de setembre de 2025, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar:

«Quina condició s'ha d'exigir als tècnics que emetin informes en procediments de control urbanístic, quant al seu règim jurídic, funcional o laboral, i la seva pertinença a un determinat cos o escala, o bé si disposen d'una habilitació per a l'exercici de funcions diferents i superiors a les del cos o escala de pertinença, tot això en relació amb la validesa de l'acte administratiu adoptat sobre la base d'aquests informes.»

- Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació l'article 92.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, així com l'article 9.2 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

Aquesta sentència, en donar resposta a la qüestió que planteja el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència i resoldre'l, interpreta els preceptes esmentats d'acord amb els arguments jurídics següents:

- La lectura de l'article 9.2 del TREBEP ens porta a la conclusió clara que l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de les administracions públiques correspon exclusivament als funcionaris públics i, per tant, no pot ser dut a terme per personal laboral.
- L'article 92.3 de la LRBRL estableix que «correspon exclusivament als funcionaris de carrera al servei de l'Administració local l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals...».
- Recorda que la Sala Tercera del Tribunal Suprem, en sentències anteriors, entre altres les de 19 d'octubre de 2005 i 13 de maig de 2009, sobre la base de la doctrina del Tribunal Constitucional continguda en les sentències 99/1987 i 37/2002, estableix que, en els procediments administratius que comportin per la seva pròpia naturalesa una activitat coercitiva, com és el cas dels procediments de disciplina urbanística i de restauració de la legalitat urbanística, els informes preceptius i no vinculants exigits per la normativa específica han de ser emesos no només per funcionaris de carrera, sinó que tampoc no poden ser evacuats per funcionaris pertanyents a una altra categoria o escala que tingui atribuïdes funcions diferents i inferiors a les del funcionari de carrera a qui legalment o reglamentàriament s'atribueix la facultat d'emetre aquests informes.

Fins i tot no podrien ser emesos, com succeeix en aquest cas, per un funcionari de carrera d'escala inferior encara que hagués estat expressament habilitat amb aquesta finalitat per l'Administració, davant la manca de tècnic competent per raó de la matèria.

- En cas contrari, es podria posar en qüestió la validesa de l'acte administratiu dictat en el procediment administratiu de restauració de la legalitat urbanística, amb els perjudicis que això podria comportar.

Per tot això, la sentència, resol la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en els termes exposats a l'inici d'aquesta nota resum.

Aplicant aquesta doctrina jurisprudencial al cas concret de les actuacions presents, la sentència arriba, en la seva decisió, a la conclusió d'estimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat pels propietaris contra la Sentència de 7 de juny de 2024 dictada per la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, sentència que casa i anul·la per no ser conforme a dret.

8. [Sentència 790/2026](#), de 24 de juny de 2026, de la Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual es declara que no procedeix (desestimació) el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Associació «Ecología y Libertad» contra la interlocutòria de 7 de maig de 2024, confirmada en reposició per interlocutòria de 6 de juny de 2024, dictades per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, referent a la legitimació passiva d'un tercer per comparèixer com a codemandat a l'empara de **l'acció pública en matèria urbanística**, i fixa com a doctrina jurisprudencial que no existeix un reconeixement legal de la condició de codemandada en l'exercici de l'acció pública urbanística, ja que el demandat ha de ser titular d'un dret o interès legítim concret.

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem acorda no haver lloc i desestimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per l'Associació «Ecología y Libertad» contra la interlocutòria de 7 de maig de 2024 i, posteriorment, confirmada en reposició per la interlocutòria de 6 de juny de 2024 dictades per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid; i fixa doctrina jurisprudencial en resoldre la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en el sentit que «no es pot reconèixer legitimació passiva a un tercer per comparèixer en el procés contenciós administratiu com a codemandat a l'empara del caràcter públic de l'acció per exigir l'observança de la legislació urbanística, defensant la validesa de la disposició impugnada, ja que la Llei 29/1998, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, només reconeix legitimació activa en l'exercici de l'acció pública en els casos expressament previstos per les lleis, sense que el seu article 21 reconegui la condició de part codemandada en l'exercici d'una suposada acció pública urbanística».

Els antecedents de la sentència són els següents:

- La representació processal de l'Associació «Ecología y Libertad», en exercici de l'acció pública urbanística, va presentar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid amb la finalitat de protegir la legalitat urbanística contra l'acord del Ple de l'Ajuntament de Madrid, de 17 de juliol de 2023, pel qual es va aprovar definitivament el Pla especial de millora de les determinacions pormenoritzades del frontó Beti Jai, del carrer Marqués de Riscal, núm. 7.

En aquest procediment, durant el tràmit de contestació a la demanda, es va dictar diligència d'ordenació de 26 de gener de 2024 tenint l'associació per compareguda.

- Posteriorment, mitjançant providència de 3 d'abril de 2024, la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid va iniciar d'ofici un incident de nul·litat d'actuacions i va dictar la interlocutòria de 7 de maig de 2024, per la qual es declarava la nul·litat de la diligència d'ordenació i de les actuacions posteriors derivades d'aquesta, en considerar que l'associació no tenia legitimació per exercir, com a codemandada, una acció pública urbanística. En conseqüència, va quedar apartada del procediment contenciós administratiu i es va acordar retrotraure les actuacions al moment anterior a les diligències declarades nul·les.
- Contra la interlocutòria de 7 de maig de 2024, l'associació interessada va interposar recurs de reposició, que va ser desestimat mitjançant interlocutòria d'11 de juliol de 2024.
- Contra aquesta resolució, els interessats van interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 21 de maig de 2025, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a:

«Determinar si es pot concedir legitimació passiva a un tercer perquè comparegui en el procés contenciós administratiu com a codemandat a l'empara del caràcter públic de l'acció per exigir l'observança de la legalitat

urbanística i d'ordenació territorial, defensant el manteniment de la validesa de la disposició impugnada.»

- Identificar com a normes jurídiques que han de ser objecte d'interpretació els articles 19 i 21 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, i els articles 5.f) i 62 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana.

La sentència, després d'analitzar els arguments de les parts i amb la finalitat de donar resposta a la qüestió plantejada, estableix els fonaments jurídics següents:

- La LJCA regula la legitimació activa a l'article 19 i la legitimació passiva a l'article 21.

Es tracta de qüestions d'ordre públic, apreciables fins i tot d'ofici, ja que només poden ser part en un procés aquelles persones a les quals la llei reconeix la condició processal necessària per actuar com a demandants, demandades o, si escau, codemandades.

L'article 19 de la LJCA condiona la legitimació a la titularitat de drets o interessos legítims de qui exerceix la pretensió.

Atès que la legitimació es vincula al dret fonamental a la tutela judicial efectiva reconegut a l'article 24 de la Constitució espanyola, aquest dret s'ha d'exercir d'acord amb el que disposen les lleis processals.

- Pel que fa a la legitimació activa i, concretament, a l'acció pública, l'article 19.1.h) del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana disposa que està legitimat davant la jurisdicció contenciosa administrativa «qualsevol ciutadà, en exercici de l'acció pública, en els casos expressament previstos per les lleis».

A partir d'aquesta regulació, la sentència conclou que l'article 21 de la LJCA determina qui pot tenir la condició de part demandada i que entre aquestes persones no hi figuren les persones físiques o jurídiques en general, sinó únicament «les persones o entitats els drets o interessos legítims de les quals puguin resultar afectats per l'estimació de les pretensions del demandant».

Per tot això, en el seu fonament jurídic sisè, resol la qüestió plantejada en els termes següents:

«No es pot reconèixer legitimació passiva a un tercer que comparegui en el procés com a codemandat, a l'empara del caràcter públic de l'acció per exigir l'observança

de la legislació d'ordenació territorial i urbanística, defensant el manteniment de la validesa de la disposició impugnada, ja que la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, només reconeix legitimació activa en l'exercici de l'acció pública en els casos expressament previstos per les lleis, sense que el seu article 21 reconegui la condició de part codemandada en exercici d'una suposada acció pública urbanística.»

Aplicant aquesta doctrina jurisprudencial al cas de les actuacions, la sentència declara, en la seva decisió, que no procedeix el recurs de cassació interposat per la representació processal de l'Associació «Ecología y Libertad» contra la interlocutòria de 7 de maig de 2024, confirmada en reposició per la interlocutòria de 6 de juny de 2024 dictades per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid.

9. [Sentència 802/2026](#), de 29 de juny de 2026, de la Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual es desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per les representacions processals de l'Administració del Principat d'Astúries i de l'Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) en relació amb l'**encàrrec de gestió** efectuat a aquesta societat per a l'**execució d'unes obres**, en considerar-la **mitjà propi**.

La Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència, desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per les representacions processals de l'Administració del Principat d'Astúries i de l'Empresa de Transformación Agraria, S.A. (d'ara endavant, TRAGSA) contra la sentència de 22 de març de 2024 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, sentència que confirma per ajustar-se a dret i en la qual dona resposta a la qüestió d'interès cassacional objectiu en els termes que s'exposen seguidament.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- El 14 de gener de 2010 la Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries i l'Ajuntament de Carreño van subscriure un conveni per a l'execució del projecte del «Centro de Música», que tenia com a finalitat la construcció d'un edifici per als assajos de la banda de música i de la coral de Candas. Aquest projecte quedava integrat en el conveni administratiu de col·laboració per a l'execució de les actuacions del pla «Astúries» de foment de l'ocupació i millora de les infraestructures locals.

- La Resolució de la Conselleria d'Hisenda i del Sector Públic del Principat d'Astúries, de 26 de juny de 2015, va declarar conclosa l'execució de les actuacions.
- L'Ajuntament de Carreño va impugnar aquesta resolució davant la jurisdicció contenciosa administrativa. El procediment va finalitzar amb sentència parcialment estimatòria de 5 de desembre de 2016, que va declarar que l'Administració del Principat d'Astúries havia incomplert el conveni de col·laboració de 14 de gener de 2010 i la va condemnar al seu compliment íntegre, ordenant l'execució de les obres del projecte del «Centro de Música». En execució de sentència es va fixar l'1 d'octubre de 2020 com a data d'inici de les obres i l'1 d'abril de 2021 com a data de finalització.
- Les obres de construcció de l'edifici destinat als assajos de la banda de música i de la coral van ser licitades a la plataforma de contractació de l'Estat el 28 de juny de 2021 i adjudicades el 27 d'octubre de 2021 a la UTE Terra Ingenieros, S.L. i OCA Construcciones y Proyectos, S.A. (UTE Candás).
- Per resolució de 9 d'agost de 2022 del mateix òrgan del Govern del Principat d'Astúries es va acordar resoldre el contracte per mutu acord, admetent la petició de l'adjudicatària relativa a la necessitat de modificar el projecte, modificació que comportava un increment superior al 30 % del preu de les obres i del contracte.
- Per resolució de la Conselleria de Cultura, Política Lingüística i Turisme del Principat d'Astúries es va acordar encarregar aquestes obres a TRAGSA per un import de 1.446.030 euros, subscriuint-se l'acta de replanteig i d'inici de les obres el 16 de desembre de 2022.

L'encàrrec a TRAGSA es va efectuar en considerar-la un mitjà propi personificat de l'Administració del Principat d'Astúries i perquè es va entendre que aquesta administració no disposava de mitjans personals tècnicament adequats per executar les obres, ni resultava econòmicament eficient crear i consolidar llocs de treball específics per a necessitats conjunturals. Així mateix, es va considerar que l'opció més eficient, sostenible i eficaç era l'encàrrec a TRAGSA, atenent criteris de rendibilitat econòmica derivats dels informes de cost d'execució i de mercat, així com raons d'urgència.

- La Confederació Asturiana de la Construcció (CAC-ASPROCON) va interposar recurs contenciós administratiu contra la resolució de la Conselleria de Cultura, Política Lingüística i Turisme del Principat d'Astúries, de 22 de desembre de 2022, per la qual es va efectuar l'encàrrec a TRAGSA. El recurs va correspondre a la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de

Justícia d'Astúries, que va dictar sentència estimatòria declarant la nul·litat de l'encàrrec.

- Contra aquesta sentència, les representacions processals de l'Administració del Principat d'Astúries i de TRAGSA van interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 23 d'abril de 2025, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu consisteix a determinar:

«Si per efectuar un encàrrec a un mitjà propi és suficient que els requisits de l'article 86 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, es verifiquin en el moment del reconeixement de l'entitat com a mitjà propi o, per contra, és necessària una justificació específica en cadascun dels encàrrecs efectuats per un poder adjudicador a un mitjà propi personificat.

Si dins l'àmbit d'actuació que la disposició addicional vint-i-quatrena de la Llei de contractes del sector públic atribueix a TRAGSA es poden incloure obres de caràcter educatiu o cultural en una parcel·la classificada urbanísticament com a sòl urbà, però situada en un municipi eminentment rural.»

- Identificar com a normes jurídiques objecte d'interpretació l'article 86 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic; l'article 32 i la disposició addicional vint-i-quatrena de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

La sentència, després d'analitzar els arguments de les parts, estableix els fonaments jurídics següents:

- La regulació substantiva de l'atribució de prestacions contractuals a ens instrumentals personificats (mitjans propis) es troba a l'article 32 de la Llei de contractes del sector públic. Aquest precepte s'ha d'interpretar conjuntament amb l'article 86 de la Llei 40/2015.

L'article 86.2 estableix que, per tenir la condició de mitjà propi personificat, no n'hi ha prou amb complir els requisits de l'article 32 de la Llei 9/2017, sinó que cal:

- Acreditar de manera efectiva que es disposa de mitjans suficients i adequats per a la realització de les prestacions encomanades.
 - Acreditar la concurrència d'alguna de les circumstàncies següents: que l'encàrrec constitueixi una opció més eficient que la contractació pública i resulti sostenible i eficaç segons criteris de rendibilitat econòmica, o bé que sigui necessari per raons de seguretat pública o d'urgència.
- A aquests efectes, la normativa imposa un doble control:
- Un control previ derivat de l'article 86.3 de la Llei 40/2015.
 - Un control permanent i continu imposat per l'article 86.2 de la mateixa llei.

A partir d'aquests fonaments, la sentència resol la qüestió d'interès cassacional objectiu en els termes següents:

- Respecte de la primera qüestió, declara:
- «Les circumstàncies alternatives regulades a les lletres a) i b) de l'article 86.2 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, perquè les entitats integrants del sector públic institucional puguin ser considerades mitjans propis i serveis tècnics dels poders adjudicadors, han de ser comprovades no només en el moment del reconeixement de l'entitat com a mitjà propi, sinó també en relació amb cada encàrrec concret efectuat pel poder adjudicador al mitjà propi personificat.»
- Respecte de la segona qüestió, declara:
- «Dins l'àmbit d'actuació que la disposició addicional vint-i-quatrena de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, atribueix a TRAGSA, es pot incloure l'execució d'obres de caràcter educatiu o cultural en una parcel·la classificada urbanísticament com a sòl urbà situada en una entitat rural, en la mesura que té cabuda dins la prestació de serveis essencials en matèria de desenvolupament rural.»

L'aplicació d'aquesta doctrina al cas concret porta la Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem a desestimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per les representacions processals del

Govern del Principat d'Astúries i de TRAGSA contra la sentència de 22 de març de 2024 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries.

10. [Sentència 822/2026](#), d'1 de juliol de 2026, de la Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual es declara que no procedeix i es desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Múrcia contra la sentència de 2 de juny de 2023 dictada per la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, sentència que confirma per ajustar-se a dret, i fixa doctrina jurisprudencial en matèria de **medi ambient i gestió de residus sòlids urbans**.

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem desestima íntegrament el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Múrcia contra la sentència de 2 de juny de 2023 dictada per la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, sentència que confirma íntegrament per ajustar-se a dret.

Així mateix, en donar resposta a la qüestió d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència plantejada en el present recurs, la sentència fixa doctrina jurisprudencial en els termes següents:

«La competència municipal sobre urbanisme, medi ambient urbà i gestió de residus sòlids urbans prevista a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en connexió específica amb la normativa d'aigües i, en particular, amb les previsions de la Llei 10/2001, de 5 de juliol, del Pla hidrològic nacional, fa responsable l'Ajuntament de les operacions i actuacions materials de neteja ordinària dels llits públics situats en zones urbanes, constituint, per tant, títol suficient per poder sancionar un ajuntament per haver dut a terme una activitat contaminant prohibida com a conseqüència de no haver procedit a la retirada efectiva dels residus sòlids localitzats en el domini públic hidràulic en un tram urbà d'una rambla.»

Els antecedents de la sentència són els següents:

- La Confederació Hidrogràfica del Segura va dictar resolució de 8 de juliol de 2021, en el marc d'un procediment administratiu sancionador, imposant una multa de 3.000 euros a l'Ajuntament de Múrcia per no haver eliminat una situació contaminant derivada de l'acumulació de residus sòlids en un tram urbà d'una rambla, incomplint els requeriments efectuats per aquest organisme en dates 21 de gener i 17 de setembre de 2019.

Segons la Confederació Hidrogràfica del Segura, aquesta inactivitat municipal constituïa un risc de contaminació de les aigües i de degradació del domini públic hidràulic.

La resolució acordava, d'una banda, la imposició d'una sanció econòmica de 3.000 euros i, de l'altra, requeria l'Ajuntament perquè, en el termini de quinze dies, retirés els residus denunciats, amb advertiment d'execució forçosa i repercussió de costos en cas d'incompliment.

- Contra aquesta resolució, l'Ajuntament de Múrcia va interposar recurs de reposició, que va ser desestimat per silenci administratiu negatiu.
- Contra la resolució sancionadora i la desestimació presumpta del recurs de reposició, la representació processal de l'Ajuntament de Múrcia va interposar recurs contenciós administratiu, que va ser substanciat davant la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, la qual va desestimar el recurs i va declarar ajustada a dret la resolució impugnada.
- Davant aquesta sentència desestimària, la representació processal de l'Ajuntament de Múrcia va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 22 de setembre de 2023, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a:

«Determinar si la competència municipal sobre medi ambient urbà i gestió de residus sòlids urbans en zones urbanes constitueix títol suficient per sancionar un ajuntament per haver realitzat una activitat contaminant prohibida com a conseqüència de no haver procedit a la retirada efectiva de residus sòlids localitzats en un tram urbà d'una rambla, tenint en compte la definició de posseïdor de residus continguda a la Llei 7/2022.»
 - Identificar com a normes jurídiques objecte d'interpretació l'article 25.2.b) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; l'article 2.x) de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una

economia circular; els articles 97.a) i 116.3.g) del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, i l'article 28 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

La sentència, després d'analitzar les al·legacions de les parts i els preceptes esmentats, reconeix la competència municipal per procedir a la retirada dels residus sòlids presents en trams urbans de les lleres públiques, com a conseqüència de les competències atribuïdes als ajuntaments per la Llei reguladora de les bases del règim local i per la Llei 7/2022.

Així mateix, reconeix la competència de la Confederació Hidrogràfica del Segura per requerir els ajuntaments i, si escau, sancionar-los quan incompleixin l'obligació de retirar aquests residus, en la mesura que la seva permanència comporta un risc de contaminació de les aigües o de degradació del domini públic hidràulic.

En conseqüència, resol la qüestió d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en els termes següents:

«La competència municipal sobre urbanisme, medi ambient urbà i gestió de residus sòlids urbans prevista a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en connexió específica amb la normativa d'aigües i, en particular, amb les previsions de la Llei 10/2001, de 5 de juliol, del Pla hidrològic nacional, fa responsables els ajuntaments de les operacions i actuacions materials de neteja ordinària de les lleres públiques situades en zones urbanes, constituint, per tant, títol suficient per poder sancionar-los quan hagin dut a terme una activitat contaminant prohibida com a conseqüència de no haver procedit a la retirada efectiva dels residus sòlids localitzats en el domini públic hidràulic d'un tram urbà d'una rambla.»

Aplicada aquesta doctrina al cas de les actuacions, la sentència desestima íntegrament el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Múrcia contra la sentència de 2 de juny de 2023 dictada per la Secció 2a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, que confirma per ajustar-se a dret.

11. [Sentència 846/2026](#), de 2 de juliol de 2026, de la Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual es desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'entitat «Torrevieja Salud, Unión Temporal de Empresas» contra la sentència de 22 de novembre de 2022 dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, que es confirma per ajustar-se a dret. Així mateix, estableix doctrina jurisprudencial en relació amb els supòsits en

què l'Administració competent acorda no prorrogar una concessió de serveis per assumir directament la gestió del servei públic.

La Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència:

- D'una banda, desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'entitat «Torrevieja Salud UTE» contra la sentència de 22 de novembre de 2022 dictada per la Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, sentència que confirma per ajustar-se a dret.
- D'una altra banda, dona resposta a la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en relació amb els supòsits en què l'Administració competent acorda no prorrogar el termini d'una concessió de serveis com a conseqüència de la decisió de gestionar directament la prestació del servei públic corresponent, fixant doctrina en el sentit que, en aquests casos, l'Administració ha d'avaluar prèviament i abans de la finalització del termini de la concessió de serveis públics les repercussions i els efectes sobre la despesa pública, el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, tot això dins les previsions del pressupost corresponent, amb l'obligació que aquesta avaluació estigui degudament motivada.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- El 21 de març de 2003, l'entitat «Torrevieja Salud UTE» va subscriure amb la Conselleria de Sanitat de la Generalitat Valenciana un contracte, en règim de concessió administrativa, per a la gestió del servei públic d'assistència sanitària integral del Departament de Salut de Torrevieja (Alacant). Aquest contracte tenia caràcter mixt, atès que, a més de la prestació del servei públic d'assistència sanitària integral, incloïa l'obligació d'executar les obres de construcció d'un hospital en aquella localitat.

El termini de la concessió era de quinze anys comptats des de l'entrada en funcionament del nou hospital, que es va produir el 16 d'octubre de 2006, per la qual cosa finalitzava el 15 d'octubre de 2021.

Tanmateix, la clàusula 5 del plec de clàusules particulars preveia una pròrroga de cinc anys si hi havia acord entre les parts. Al seu torn, la clàusula 23 establia que un any abans de la finalització de la concessió l'Administració havia de fixar les normes orientades a la recepció de l'hospital, centres i equipaments corresponents, així com del personal afectat, per verificar l'estat de les

edificacions, instal·lacions i equipaments i, si escau, exigir l'execució de les obres de reparació necessàries.

- El 14 d'octubre de 2020, un any abans de la finalització de la concessió, la Conselleria de Sanitat i Salut Pública de la Generalitat Valenciana va comunicar a l'entitat concessionària la seva intenció de no prorrogar la concessió, atès que havia decidit assumir directament la gestió del servei públic.
- Amb la mateixa data, la Conselleria de Sanitat i Salut Pública va notificar l'acord pel qual s'aproven les normes de reversió del servei públic d'assistència sanitària integral de Torrevieja.
- Contra aquests acords, la concessionària va interposar recurs de reposició, sol·licitant expressament la suspensió cautelar de la seva execució. Aquest recurs va ser desestimat per silenci administratiu negatiu.
- Contra la desestimació presumpta del recurs de reposició, la concessionària va interposar recurs contenciós administratiu, que es va substanciar davant la Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, la qual, mitjançant sentència de 22 de novembre de 2022, va desestimar el recurs.
- Contra aquesta sentència desestimària, la representació processal de l'entitat concessionària va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 3 d'abril de 2024, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar:

«L'aplicació al cas de la doctrina establerta a la Sentència del Tribunal Suprem 952/2021, d'1 de juliol, sobre la valoració de les repercussions i els efectes sobre la despesa pública i el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera derivats de la decisió administrativa de no prorrogar un contracte i assumir la gestió directa d'un servei públic i, en particular, (i) si aquesta valoració constitueix un requisit previ a la decisió de no prorrogar el contracte i assumir la gestió directa; (ii) en cas afirmatiu, en quin moment s'ha d'efectuar aquesta valoració; i (iii) si ha de constar en

el mateix expedient administratiu o si és suficient la remissió a informes sobre les previsions contingudes a la llei autonòmica de pressupostos.»

- Identificar com a norma jurídica objecte d'interpretació l'article 7.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, sens perjudici que la sentència pugui estendre's a altres disposicions.

La sentència, després d'examinar les al·legacions de les parts i d'analitzar especialment la Sentència del Tribunal Suprem 952/2021, d'1 de juliol, resol la qüestió d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència fixant la doctrina següent:

«La valoració de les repercussions i els efectes sobre la despesa pública i del compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera a què es refereix l'article 7.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, ha de ser efectuada per l'Administració abans de l'extinció del contracte de gestió del servei públic, si té la voluntat de no prorrogar-lo i d'assumir directament la gestió del servei.»

Aplicant aquesta doctrina al cas de les actuacions, i atès que la Conselleria de Sanitat i Salut Pública de la Generalitat Valenciana va efectuar aquesta valoració abans de la finalització del termini de la concessió i abans d'assumir directament la gestió del servei públic, la sentència conclou desestimant íntegrament el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'entitat «Torrevieja Salud, Unión Temporal de Empresas» contra la sentència de 22 de novembre de 2022 dictada per la Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, confirmant-la per ser ajustada a dret.

12. [Sentència 888/2026](#), de 13 de juliol de 2026, de la Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual es desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Màlaga contra la Sentència de 22 de desembre de 2022, dictada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Ceuta i Melilla, i per la qual s'estableix doctrina jurisprudencial referent a la **contractació de publicitat institucional i sobre les proves relatives a les al·legacions de l'existència d'una discriminació a l'hora d'adjudicar aquest contracte**, així com sobre qui recau la càrrega de provar l'existència d'una pretesa discriminació.

La Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Màlaga contra la Sentència de 22 de desembre de 2022, dictada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Ceuta i Melilla; sentència que confirma per ajustar-se a dret i per la qual estableix la doctrina jurisprudencial referida a la contractació de publicitat institucional en el sentit que, en supòsits de contractació de publicitat institucional, d'acord amb la doctrina jurisprudencial de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, l'al·legació de l'existència d'una discriminació reiterada en la contractació de publicitat institucional per part de la recurrent fa necessari que la part que al·lega aquesta lesió posi de manifest aquells indicis que suposin un relat racional i fonamentat sobre la discriminació a què es refereix, de manera que, una vegada acreditada indiciàriament la vulneració, la càrrega de la prova recau sobre la part demandada pel que fa al fet que la seva actuació va obeir a causes reals alienes a la pretesa vulneració, acreditada indiciàriament, així com que aquestes tenien entitat suficient per justificar la decisió adoptada.

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- En data 2 d'octubre de 2017, la representació processal de la revista digital «El Observador» va presentar una sol·licitud a l'Ajuntament de Màlaga en la qual instava aquest perquè cessés en la via de fet de discriminació en la contractació de publicitat institucional, amb rescabament dels danys causats per lucre cessant.
- Aquesta sol·licitud va ser desestimada presumptament per aplicació del silenci administratiu negatiu.
- Contra aquesta desestimació per acte presumpte, la representació de l'esmentada revista digital va presentar recurs contenciós administratiu, que va correspondre i es va substanciar davant el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 7 de Màlaga, el qual, mitjançant Sentència de 27 de juliol de 2021, va desestimar el recurs en no apreciar la discriminació al·legada per la recurrent.
- Contra aquesta sentència, la representació processal de la revista digital va interposar recurs d'apel·lació, que es va substanciar davant la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Ceuta i Melilla, la qual, mitjançant Sentència de 22 de desembre de 2022, va estimar el recurs d'apel·lació en aplicar la doctrina constitucional sobre la via de fet consistent a excloure un mitjà de comunicació de la contractació de qualsevol tipus de publicitat institucional, i va considerar que s'havia produït una

discriminació, fet que suposa una vulneració clara del principi d'igualtat i no-discriminació (article 14 de la Constitució espanyola).

- Contra aquesta sentència, la representació processal de l'Ajuntament de Màlaga va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a (d'Admissió) de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant la interlocutòria de 19 de juny de 2024, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a:

«Determinar, d'acord amb la nostra jurisprudència, l'abast de la prova indiciària i, si escau, de la inversió de la càrrega de la prova en els supòsits en què s'al·lega l'existència d'una discriminació reiterada en la contractació de publicitat institucional, amb especial referència a si és exigible el caràcter notori i rellevant d'un mitjà de comunicació que qüestiona l'activitat administrativa de contractació.»
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els articles 111 i 138 del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic, així com els articles 14 i 24 de la Constitució espanyola.

La sentència analitza els arguments de les parts, així com la doctrina constitucional recollida, entre d'altres, a la STC 104/2014, de 23 de juny, i ratificada per la STC 130/2024, de 21 de juliol, segons la qual la publicitat institucional és una forma de concreció de la comunicació pública que posa en relació els poders públics amb els ciutadans sobre els interessos de la col·lectivitat a través dels mitjans de comunicació social. Així mateix, aquesta doctrina vincula el repartiment de la publicitat institucional als principis de transparència i d'igualtat, de manera que no són admissibles conductes discriminatòries, per tal de garantir en tot moment la llibertat i la independència dels mitjans de comunicació social.

Posteriorment, la sentència resol la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en els termes següents:

- D'una banda, declara, d'acord amb la jurisprudència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, que és necessari que la part que denuncia la lesió del principi d'igualtat i la discriminació en els expedients de contractació de publicitat

institucional posi de manifest aquells indicis que articulin un relat racional i fonamentat sobre la discriminació que al·lega.

- I, d'altra banda, que, «pel que fa a l'exigibilitat del caràcter notori i rellevant del mitjà de comunicació que qüestiona l'activitat administrativa de contractació, aquesta exigibilitat estarà en funció dels termes en què es plantegi la controvèrsia. En qualsevol cas, l'apreciació d'una situació de discriminació en el repartiment de la publicitat institucional obliga a ponderar la difusió i l'audiència del mitjà de comunicació que al·lega la discriminació a l'efecte de realitzar un judici comparatiu per determinar la vulneració del principi d'igualtat».

Aplicant aquesta doctrina al cas concret de les actuacions, la sentència, en la seva decisió, desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Màlaga contra la sentència de 22 de desembre de 2022 dictada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Ceuta i Melilla, sentència que confirma per considerar-la ajustada a dret.

13. [Sentència 897/2026](#), de 14 de juliol de 2026, de la Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual s'estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Castril de la Peña (Granada) contra la sentència de 10 de març de 2023 dictada per la Secció 4a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, sentència que casa i anul·la per no ajustar-se a dret. Així mateix, estableix doctrina jurisprudencial relativa al sentit del silenci administratiu en els supòsits de **sol·licitud de llicències per a la implantació d'una línia elèctrica subterrània en sòl rústic especialment protegit**, catalogat com a complex d'interès ambiental i sotmès a la normativa urbanística i sectorial, declarant que en aquests casos el sentit del silenci administratiu és negatiu per tractar-se d'una activitat susceptible de provocar danys al medi ambient, encara que s'ajusti a la normativa urbanística.

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem acorda:

- D'una banda, estimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Castril de la Peña (Granada) contra la sentència de 10 de març de 2023 dictada, en apel·lació, per la Secció 4a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, que casa i anul·la en considerar-la no ajustada a dret.

- D'altra banda, en donar resposta a la qüestió d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència plantejada, fixa doctrina jurisprudencial en el sentit que el silenci administratiu té caràcter desestimatori en els supòsits, com el present, en què se sol·licita una llicència administrativa per a la instal·lació d'una línia elèctrica en sòl rústic especialment protegit, catalogat com a complex d'interès ambiental i sotmès a normativa sectorial, en tractar-se d'una activitat susceptible de provocar danys al medi ambient, encara que sigui conforme a la normativa urbanística aplicable.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- L'empresa «Andaluza de la Energía, S.L.», en data 29 de desembre de 2017, va sol·licitar a l'Ajuntament de Castril de la Peña una llicència urbanística per a la instal·lació d'una línia elèctrica en sòl especialment protegit, catalogat com a complex d'interès ambiental, situat al nucli històric del municipi i declarat bé d'interès cultural.
- L'11 de juny de 2018, l'empresa sol·licitant, sense haver obtingut expressament la llicència urbanística, va iniciar les obres corresponents, fet que va motivar que l'Alcaldia de l'Ajuntament acordés la paralització immediata de les obres mitjançant decret de 25 de juny de 2018.
- Contra aquest decret, la representació processal de la mercantil va interposar recurs contenciós administratiu, que va correspondre al Jutjat Contenciós Administratiu número 3 de Granada, el qual va desestimar el recurs en considerar que, en aquests casos, el sentit del silenci administratiu és negatiu i que, per tant, no es podien iniciar les obres d'instal·lació de la línia elèctrica subterrània en sòl especialment protegit.
- Contra aquesta sentència, la representació processal de la societat sol·licitant va interposar recurs d'apel·lació davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, que, mitjançant sentència de 10 de març de 2023, va estimar parcialment el recurs en entendre que era aplicable la regla general del silenci administratiu positiu en les sol·licituds de llicències urbanístiques, amb independència del tipus d'obra o instal·lació projectada, atès que aquesta s'ajustava a la normativa urbanística i sectorial aplicable. En conseqüència, va revocar la sentència d'instància.
- Contra aquesta sentència estimatòria, la representació processal de l'Ajuntament de Castril de la Peña va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.

- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 3 de novembre de 2023, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a:

«Determinar quin és el sentit del silenci administratiu derivat del transcurs del termini legal per resoldre una sol·licitud de llicència per a la instal·lació d'una línia elèctrica subterrània de nova planta en terrenys classificats com a sòl rústic especialment protegit i, en particular, si és aplicable el règim sectorial específic establert en la legislació del sòl o, per contra, el règim general previst a la legislació reguladora del procediment administratiu.»
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els apartats 3 i 4 de l'article 11 del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana i l'article 24 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La sentència, després d'analitzar les al·legacions de les parts i, especialment, la interpretació dels apartats 3 i 4 de l'article 11 del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana i de l'article 24 de la Llei 39/2015, que estableix amb caràcter general el sentit positiu del silenci administratiu, conclou que en supòsits com el present preval la normativa sectorial de protecció ambiental.

En conseqüència, resol la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en els termes següents:

«La sol·licitud d'una llicència per estendre una línia elèctrica en terrenys classificats com a sòl rural especialment protegit implica una activitat susceptible de provocar danys al medi ambient i, per aquest motiu, el sentit del silenci administratiu ha de ser negatiu encara que l'actuació sigui conforme a les disposicions urbanístiques aplicables.»

Aplicant aquesta doctrina al cas de les actuacions, la sentència, a més d'establir la doctrina jurisprudencial anteriorment transcrita, estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal de l'Ajuntament de Castril de la Peña (Granada) contra la sentència de 10 de març de 2023 dictada per la Secció 4a de la Sala Contenciosa

Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, sentència que casa i anul·la per no ajustar-se a dret.

14. [Sentència 915/2026](#), de 15 de juliol de 2026, de la Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual s'estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per l'advocada de la Generalitat Valenciana contra la sentència de 3 de maig de 2023 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, referent a la **inactivitat de l'Administració**, i fixa doctrina jurisprudencial sobre els requisits necessaris per apreciar la inactivitat de l'Administració a què es refereix l'article 29.1 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, d'una banda, estima íntegrament el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per l'advocada de la Generalitat Valenciana contra la sentència de 3 de maig de 2023 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, que casa i anul·la; i, d'altra banda, desestima el recurs contenciós administratiu interposat per la representació processal de l'Ajuntament de l'Alfàs del Pi (Alacant) contra la Resolució de 8 de febrer de 2021 de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport de la Generalitat Valenciana, per la qual es va rebutjar el requeriment formulat per la Junta de Govern de l'esmentat Ajuntament sol·licitant el compliment de l'obligació de licitar i construir un nou institut d'educació secundària en aquella localitat, declarant ajustada a dret la resolució impugnada.

Així mateix, resol la qüestió d'interès cassacional objectiu plantejada, referida a la inactivitat de l'Administració a què es refereix l'article 29.1 de la LJCA.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- Mitjançant acords del Ple de l'Ajuntament de l'Alfàs del Pi (Alacant) de 29 d'abril de 2005 i 31 de març de 2006 es va acordar la cessió gratuïta a la Generalitat Valenciana d'una parcel·la, propietat de l'Ajuntament, per a la construcció d'un nou institut d'educació secundària.
- Mitjançant resolució de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació de la Generalitat Valenciana es va acordar acceptar aquesta cessió en règim de propietat.
- La construcció de l'institut es va anar demorant fins al punt que, el 18 de gener de 2018, encara no s'havien iniciat les obres. Davant aquesta situació, l'Ajuntament va presentar una sol·licitud a la conselleria competent perquè iniciés

les obres de construcció del nou institut en el marc del programa de cooperació entre les administracions locals i la Generalitat Valenciana en matèria d'infraestructures educatives, denominat «Pla Edificant», previst a l'article 7 del Decret llei 5/2017 del Consell.

- Davant aquesta situació, la Junta de Govern Local de l'Ajuntament va acordar, en data 15 de desembre de 2020, formular el requeriment previ previst a l'article 29 de la LJCA davant la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport de la Generalitat Valenciana, sol·licitant que complís l'obligació de licitar i construir el nou institut.
- El 8 de febrer de 2021, la Subsecretària de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport va dictar resolució rebutjant el requeriment, en entendre que aquell no era el procediment adequat per exigir el compliment d'una obligació consistent en la construcció d'un institut d'educació secundària.
- Contra aquesta resolució, la representació processal de l'Ajuntament va interposar recurs contenciós administratiu, que va ser substanciat per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, la qual, mitjançant sentència de 3 de maig de 2023, va estimar el recurs, va reconèixer la inactivitat de la Generalitat Valenciana i la va condemnar a licitar les obres de construcció del nou institut d'acord amb la llicència municipal atorgada, fixant un termini màxim de quatre mesos per a la licitació i adjudicació de les obres i de vint-i-quatre mesos per a la seva execució.

La sentència va considerar que concorrien tots els requisits exigits per l'article 29.1 de la LJCA.

- Contra aquesta sentència, l'advocada de la Generalitat Valenciana va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 12 de juliol de 2023, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar:

«Si, en unes circumstàncies com les d'aquest cas, es pot apreciar que l'Administració té el deure d'actuar i que, en no haver-ho fet, existeix un incompliment d'una obligació. I, en cas afirmatiu, quines vies té

l'Administració que es considera perjudicada per aquest eventual incompliment per acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa.»

- Identificar com a norma jurídica objecte d'interpretació l'article 29.1 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, sens perjudici que la sentència pugui estendre's a altres disposicions si així ho exigeix el debat plantejat en el recurs.

La sentència, després d'analitzar detalladament els arguments jurídics i les al·legacions de les parts, examina el contingut i els requisits exigits per l'article 29.1 de la LJCA, referit al procediment especial davant la inactivitat de l'Administració respecte d'una obligació d'actuar, ja sigui per prestar un servei, executar un acte administratiu ferm o complir un contracte o conveni administratiu; és a dir, per donar compliment a una obligació prèviament assumida, remetent-se, entre d'altres, a la Sentència del Tribunal Suprem de 17 de maig de 2016.

Així mateix, analitza el requeriment previ de l'article 44 de la LJCA com a tràmit preceptiu abans d'acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa per la via de l'article 29.1 de la mateixa llei.

Un cop examinats aquests preceptes, la sentència respon a la qüestió d'interès cassacional objectiu en els termes següents:

«1. Per apreciar la inactivitat de l'Administració a què es refereix l'article 29.1 de la LJCA, l'Administració ha d'haver contret una obligació consistent en una prestació concreta, imposada per una disposició general que no requereixi acte d'aplicació o derivada d'un acte, contracte o conveni administratiu. A més, aquesta prestació, materialitzada en una obligació d'actuar, ha d'estar desproveïda de qualsevol marge d'actuació o apreciació.

2. Aquesta prestació ha de ser deguda a favor de persones determinades, que són les que tenen dret a exigir-ne el compliment.»

Aplicant aquesta doctrina al cas de les actuacions, la sentència conclou que no concorre cap dels requisits exigits per l'article 29.1 de la LJCA i, en conseqüència, estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per l'advocada de la Generalitat Valenciana contra la sentència dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, que casa i anul·la per no ser ajustada a dret.

15. [Sentència 958/2026](#), de 21 de juliol de 2026, de la Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per la qual s'estimen els recursos d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposats per la Junta d'Andalusia i

l'Ajuntament de Zafarraya (Granada) contra la sentència de 22 de juny de 2023 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, i per la qual s'estableix doctrina jurisprudencial relativa a les **delimitacions consensuades entre termes municipals limítrofs**.

La Secció 4a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència:

- Estima els recursos d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposats, respectivament, per la representació processal de la Junta d'Andalusia i de l'Ajuntament de Zafarraya (Granada) contra la sentència de 22 de juny de 2023 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, que casa i anul·la per no ajustar-se a dret.
- Resol la qüestió d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència plantejada en el recurs, fixant doctrina jurisprudencial en relació amb els criteris que han de seguir-se en la resolució dels procediments de delimitació entre municipis limítrofs, en els termes que s'exposen seguidament.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- L'Ordre de la Conselleria de Turisme, Regeneració, Justícia i Administració Local de la Junta d'Andalusia, de 14 de maig de 2019, va establir, mitjançant operacions de delimitació, les dades identificatives de la línia que delimita els termes municipals d'Alhama de Granada i Zafarraya, ambdós de la província de Granada.
- En essència, l'esmentada ordre va acordar delimitar els dos termes municipals d'acord amb les línies divisòries resultants de la delimitació practicada els dies 8 i 9 d'abril de 1872, atès que, malgrat el temps transcorregut, havia existit un consentiment mutu d'aquesta línia divisòria entre ambdós municipis.
- Contra aquesta ordre, la representació processal de l'Ajuntament d'Alhama de Granada va interposar recurs contenciós administratiu, que es va substanciar davant la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, la qual, mitjançant sentència de 22 de juny de 2023, va estimar el recurs en considerar que «la línia de terme entre els municipis d'Alhama de Granada i Zafarraya es correspon amb els traçats, fites i mollons continguts en l'acta de delimitació de 1893 i en els quaderns topogràfics de 1895», motiu pel qual va anul·lar l'ordre impugnada per no ser conforme a dret.

- Contra aquesta sentència, les representacions processals de la Junta d'Andalusia i de l'Ajuntament de Zafarraya van interposar sengles recursos de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció 1a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 2 d'octubre de 2024, va acordar:
 - Admetre a tràmit els recursos de cassació i declarar-los d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a:

«Determinar, a la vista de la jurisprudència anterior, quins són els criteris que l'Administració ha de seguir en les resolucions de delimitació entre municipis limítrofs.»
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació l'article 13 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; l'article 10 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local; i els articles 17 a 25 del Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals.

La sentència, després d'analitzar les al·legacions de les parts, els preceptes esmentats i, especialment, la jurisprudència que la Sala Tercera del Tribunal Suprem ha anat establint des de les sentències de 23 d'octubre de 1902 i de 20 de març i 15 de novembre de 1928, fins a les més recents de 19 i 20 de setembre de 2006, 9 d'abril de 2008 i 11 de març de 2009, resol la qüestió plantejada en els termes següents:

«S'ha de reiterar la jurisprudència sobre els criteris que l'Administració ha de seguir en la resolució dels procediments de delimitació entre termes municipals limítrofs, de manera que:

- Tenen caràcter prevalent les delimitacions anteriors consentides.
- Quan no existeixin delimitacions anteriors que permetin fonamentar una solució respecte de la línia discutida, caldrà atendre els actes reveladors de l'exercici de les potestats administratives en la zona afectada.

- Finalment, a manca dels anteriors elements, s'haurà d'acudir als documents relatius a les finques o heretats situades en els terrenys litigiosos i a la resta de proves que contribueixin a formar un judici sobre la qüestió plantejada i de les quals es pugui deduir amb certesa a quina de les parts afavoreix la possessió de fet.

La delimitació consentida pot derivar-se d'un acord mutu o d'una concòrdia entre les parts, o bé del fet que l'acord o la resolució administrativa de delimitació hagi esdevingut ferma i consentida.»

Aplicant aquesta doctrina jurisprudencial al cas de les actuacions, i atès que en aquest supòsit s'ha de considerar que la delimitació practicada l'any 1893 és la que va quedar consentida entre els municipis afectats, la sentència estima els recursos d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposats, respectivament, per les representacions processals de la Junta d'Andalusia i de l'Ajuntament de Zafarraya contra la sentència de 22 de juny de 2023 dictada per la Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, sentència que casa i anul·la per no ser conforme a dret, i en la qual fixa la doctrina jurisprudencial anteriorment exposada.