

RESUM DE JURISPRUDÈNCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLE

1. [Sentència 149/2025](#) de 23 de setembre, del Ple del Tribunal Constitucional. Desestimació del recurs d'empara interposat per la Junta d'Extremadura contra la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem per la qual es va ordenar **l'enderrocament del complex turístic Marina Isla de Valdecañas**.

El Ple del Tribunal Constitucional desestima íntegrament i per unanimitat el recurs d'empara interposat per la representació processal de la Junta d'Extremadura contra la sentència 162/2022, de 9 de febrer, per la qual es va estimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en el procediment d'execució de les sentències que van declarar la nul·litat del Decret 55/2007, de 10 d'abril, pel qual es va aprovar definitivament el projecte d'interès regional promogut per l'entitat mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A., i contra la interlocutòria de 8 d'abril de 2022 per la qual es va desestimar l'incident de nul·litat d'actuacions interposat contra aquella i, en conseqüència, es va acordar l'enderrocament integral de l'anomenat complex turístic Marina Isla de Valdecañas.

Antecedents de la sentència:

- L'anomenat complex de Valdecañas és una construcció turística i d'oci situada entre els termes municipals d'El Gordo i Berrocalejo (Càceres), en una illa de 134,5 hectàrees de superfície existent al pantà de Valdecañas. Va ser objecte de dues sentències dictades per la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura l'any 2011, per les quals s'anul·lava la resolució que aprovava el projecte adoptada per la Junta d'Extremadura i s'ordenava la reposició dels terrenys a la situació anterior a l'aprovació del citat projecte de construcció. Les sentències del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura van ser ratificades tres anys després per la Sala Tercera del Tribunal Suprem.
- L'any 2011, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura va fixar la manera d'executar ambdues sentències i, basant-se en això, va ordenar l'enderrocament de tot allò que es trobava en fase d'estructura o no estava acabat ni en funcionament, però va acordar la

Àrea de Presidència
Secretaria General

conservació de l'hotel, els habitatges, el camp de golf i les instal·lacions ja finalitzades.

- Aquestes sentències van ser recorregudes en cassació davant el Tribunal Suprem i la Secció Cinquena de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant la sentència 162/2022, de 9 de febrer, va estimar el recurs de cassació en considerar que no hi havia motius que justifiquessin la impossibilitat d'executar la sentència en els seus propis termes, per la qual cosa va ordenar també l'enderrocament de l'hotel, els habitatges, el camp de golf i les instal·lacions finalitzades.
- Contra aquesta sentència del Tribunal Suprem es van interposar tres recursos d'empara; el que dona lloc a la present sentència va ser presentat per la representació processal de la Junta d'Extremadura.
- La Junta d'Extremadura al·legava:
 - En primer lloc, la vulneració del dret a un jutge imparcial (article 24.2 de la Constitució espanyola) per la intervenció en la sentència d'una magistrada que havia decidit l'admissió a tràmit del recurs de cassació i la participació d'un altre magistrat que havia format part de l'òrgan judicial que havia dictat en primera instància la sentència declarativa sobre l'execució de la sentència que s'havia de resoldre.
 - En segon lloc, la vulneració del dret a la tutela judicial efectiva reconegut a l'article 24.1 de la Constitució espanyola, ja que la recurrent entenia que s'havia produït una extralimitació del Tribunal Suprem en les seves funcions respecte a la resolució dels recursos de cassació, enviant també la competència de l'administració competent per a l'aprovació del citat complex turístic i d'oci, i fins i tot la competència del tribunal d'instància quant a la manera com s'havien d'executar les resolucions judicials, incorrent així en un excés de jurisdicció i en arbitrietat.
- El Tribunal Constitucional desestima aquestes al·legacions en els termes següents:
 - Respecte a la vulneració del dret a la imparcialitat judicial, el Tribunal Constitucional considera que hi ha una clara diferència entre les decisions relatives a l'admissió a tràmit d'un recurs de cassació —que consisteixen a apreciar la concurrència dels requisits que justifiquen la seva admissió i a reconèixer l'interès cassacional objectiu que exigeix la llei— i les resolucions

que posen fi al procés mitjançant la sentència que resol el cas i fixa doctrina jurisprudencial.

També desestima l'al·legació relativa a la imparcialitat d'un magistrat que havia dictat en primera instància la sentència declarativa la qual s'havia d'executar, ja que el Tribunal Constitucional entén que no es valoren qüestions idèntiques o molt properes: en la sentència inicial es va decidir sobre la legalitat de l'actuació recorreguda, mentre que posteriorment es debatia la possibilitat o no d'executar la decisió de la sentència en els seus propis termes.

- En relació amb la vulneració del dret a la tutela judicial efectiva, el Tribunal Constitucional també considera que no s'ha vulnerat aquest dret reconegut a l'article 24.1 de la Carta Magna, en estimar que la sentència respon a la doble dimensió de la cassació: d'una banda, l'objectiva, de fixació de la doctrina legal; i de l'altra, la subjectiva, que requereix projectar aquesta doctrina sobre el cas concret per resoldre la qüestió plantejada i dictar la corresponent resolució judicial. En conseqüència, afirma que no s'ha produït cap extralimitació de jurisdicció per part del Tribunal Suprem en resoldre el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - També desestima l'al·legació segons la qual el Tribunal Suprem hauria incorregut en incongruència o arbitrarietat, ja que el Tribunal Constitucional entén que les resolucions judicials del Tribunal Suprem són coherents amb l'obligació de restitució urbanística dels terrenys al seu estat previ a la construcció del complex turístic i d'oci, i que totes aquestes decisions van ser objecte d'un debat processal centrat en la manera de dur a terme la restitució urbanística ordenada per les sentències del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura.
2. [Sentència 150/2025](#), de 23 de setembre, del Ple del Tribunal Constitucional. Estimació parcial del **recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra determinats preceptes del Decret llei 3/2022, de 6 d'abril, del Govern d'Aragó, pel qual s'adopten mesures excepcionals i urgents en la contractació pública a Aragó.**

El Ple del Tribunal Constitucional acorda, per unanimitat, estimar parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra els articles 2; 3.1; 3.2; 4 i 5 del Decret llei 3/2022, de 6 d'abril, aprovat pel Govern d'Aragó, pel qual s'adopten mesures excepcionals i urgents en matèria de contractació pública a Aragó.

Àrea de Presidència
Secretaria General

L'al·legació principal del recurs d'inconstitucionalitat era que s'havia produït una invasió de la competència exclusiva de l'Estat per dictar la legislació bàsica en matèria de contractació i concessions administratives (article 149.1.18 de la Constitució espanyola).

Així, especialment, s'argumentava:

- D'una banda, que els articles i apartats impugnats (articles 2; 3.1; 3.2; 4 i 5) del Decret llei 3/2022, de 6 d'abril, havien estès el règim excepcional de revisió de preus en els contractes públics d'obres, regulat al títol II del Reial decret llei 3/2022, d'1 de març, a supòsits no previstos en aquest últim.
- I, d'altra banda, que el Decret llei del Govern d'Aragó introduïa una modificació en la regulació dels contractes del sector públic que s'apartava dels supòsits contemplats a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

La sentència conclou:

- Que la legislació bàsica estatal, contemplada en aquests supòsits en el Reial decret llei 3/2022, d'1 de març, únicament donava cobertura a la revisió excepcional de preus en els contractes d'obres en determinats casos. Atès que el Decret llei autonòmic va estendre aquesta revisió de preus a altres contractes diferents, el Tribunal Constitucional considera que s'ha produït una invasió de la competència exclusiva de l'Estat per dictar la legislació bàsica en matèria de contractació i concessions administratives.

En conseqüència, declara inconstitucional i nul de ple dret l'incís «dels contractes mixtos en la part relativa a les obres i els contractes de serveis i subministraments necessaris per a l'execució de l'obra pública» de l'article 2, així com l'incís «o els contractes mixtos respecte de la prestació de les obres» de l'article 3.1, i també l'article 5 del Decret llei 3/2022 del Govern d'Aragó.

- Així mateix, declara inconstitucional i nul de ple dret, per invasió de la competència exclusiva de l'Estat per dictar la legislació bàsica en matèria de contractació i concessió administrativa, l'incís «d'aquest Decret llei» de l'article 3.2 del Decret llei impugnat.
- També, i per la mateixa raó, declara inconstitucional i nul de ple dret l'incís «àrids i roques» de l'article 3.2 del Decret llei autonòmic, ja que, partint del caràcter bàsic del llistat de matèries regulat a l'article 7.1 del Reial decret llei 3/2022, d'1

de març, i ampliat posteriorment per l'Ordre HFP/1070/2022, el Tribunal aprecia que el legislador autonòmic no té competència per ampliar el règim excepcional de revisió de preus a altres materials diferents dels previstos en la legislació bàsica estatal.

- Finalment, en relació amb la impugnació de l'article 5 del Decret llei autonòmic —que regula la modificació dels materials en els contractes d'obra pública—, el Tribunal Constitucional n'efectua una interpretació conforme, en el sentit d'entendre que l'article no és inconstitucional, sempre que s'interpreti que aquest no es remet a la legislació estatal reguladora de la modificació dels contractes del sector públic únicament pel que fa al procediment administratiu a seguir, sinó també a les regles substantives que estableixen els casos, supòsits i condicions en què es pot acordar la modificació contractual.

Tanmateix, i atès que es tracta d'una qüestió de contractació administrativa, per raons de seguretat jurídica i per evitar possibles perjudicis a l'interès públic, el Tribunal Constitucional limita els efectes de la declaració d'inconstitucionalitat i, per tant, de nul·litat de ple dret, en el sentit que aquesta no afecta aquells contractes respecte dels quals s'hagués acordat la revisió excepcional de preus mitjançant sentència o resolució administrativa ferma.

3. [Sentència](#) de 7 d'octubre de 2025, del Ple del Tribunal Constitucional. Estimació d'un recurs d'empara interposat per una magistrada que qüestionà la **revocació per la Sala Tercera del Tribunal Suprem del seu nomenament per part del Consell General del Poder Judicial com a especialista en dret de la Unió Europea i el mèrit al principi d'equilibri entre dones i homes**.

El Ple del Tribunal Constitucional estima, per unanimitat, el recurs d'empara interposat per una magistrada en què qüestionà la revocació per la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem del seu nomenament pel Consell General del Poder Judicial com a especialista en dret de la Unió Europea, adoptat en un procés selectiu de concurs de mèrits.

L'estimació del recurs d'empara de la demandant fou recolzada pel Ministeri Fiscal del Tribunal Constitucional.

L'essencial de la sentència és que es projecta el dret d'accés a la jurisdicció als beneficiaris dels actes administratius.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- La magistrada recurrent en el recurs d’empara fou designada l’any 2019 per a un lloc judicial al qual concorregué amb altres aspirants, prèvia valoració dels mèrits al·legats. La designació fou adoptada després de tenir en consideració les regles i els criteris de valoració que regeixen la provisió d’aquest tipus de places de nomenaments judicials; entre els mèrits establerts es trobaven els de mèrit i capacitat i, en cas d’empat en la puntuació, la valoració dels mèrits que presentaven una identitat substancial, així com el principi d’igualtat de gènere, és a dir, de presència equilibrada de dones i homes.
- La decisió del Consell General del Poder Judicial, posteriorment ratificada pel Ple d’aquest òrgan, va ser desestimar la sol·licitud de revisió d’ofici del procés selectiu, plantejada per un aspirant no designat.
- Contra la decisió del CGPJ, l’aspirant no designat interposà recurs contenciós administratiu davant la Sala Tercera del Tribunal Suprem, qüestionant les raons que justificaren la designació de la magistrada recurrent en empara, així com els arguments que portaren a desestimar la seva petició de revisió d’ofici del procés selectiu; especialment, al·legà que s’havia aplicat il·legalment el principi de presència equilibrada de dones i homes i que, a més, aquest s’havia aplicat amb preferència sobre els criteris de mèrits i capacitat.
- La magistrada designada comparegué en el recurs contenciós administratiu com a codemandada del CGPJ, defensant la procedència legal de la desestimació de la sol·licitud de revisió d’ofici i també al·legà la irregularitat en la valoració dels mèrits pel coneixement d’idiomes estrangers corresponents a ambdós candidats, defensant que s’hauria de mantenir el nomenament efectuat al seu favor basant-se en aquests mèrits, que considerava infravalorats en el seu cas i sobrevalorats en el del candidat contrari.
- La Sala Tercera del Tribunal Suprem estimà el recurs contenciós administratiu interposat pel candidat no designat, en considerar que procedia legalment la revisió d’ofici i, a més, que la sol·licitud de revaloració dels mèrits al·legada per la magistrada inicialment designada, plantejada en la seva condició de codemandada, excedia l’objecte del recurs contenciós administratiu. Raonà, a tals efectes, que «no ens trobem, com sosté la codemandada, davant un supòsit en què el recurrent sol·liciti la revisió d’una puntuació, amb la finalitat de superar l’obtinguda per l’adjudicatària de la plaça, sinó davant un supòsit en què, partint de la puntuació obtinguda per cada aspirant, el que no es discuteix, s’impugna la postergació per raons de gènere de qui obtingué la puntuació més alta».

En la seva sentència, la Sala Tercera del Tribunal Suprem entengué que, una vegada delimitat l'objecte del recurs contenciós administratiu, d'acord amb la doctrina dels tribunals de justícia de la Unió Europea i del propi Tribunal Suprem, la utilització de la tècnica de discriminació positiva a favor de la presència equilibrada d'homes i dones no era adequada en aquest supòsit, per la qual cosa acordà que el magistrat recurrent fos seleccionat com a integrant de la REDUE (Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea) en substitució de la magistrada inicialment designada.

- Davant aquesta sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, la magistrada inicialment designada interposà recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, denunciant la vulneració del dret a la tutela judicial efectiva des de diverses vessants, i que la negativa del Tribunal Suprem a pronunciar-se sobre la valoració dels mèrits al·legada per ella en la seva contestació a la demanda del recurs contenciós administratiu limitava, fins a fer-la inexistent, la seva legitimació per defensar en via judicial els seus drets i interessos legítims mitjançant la defensa del seu nomenament, sense que aquesta limitació trobés fonament en preceptes o raonaments jurídics.

El que es plantejà davant el Tribunal Constitucional fou una qüestió d'estricta caràcter processal, consistent a examinar el dret a la tutela judicial efectiva de la recurrent en empara (beneficiària del nomenament impugnat, ja que havia estat inicialment designada per ocupar la plaça i codemandada en el procediment contenciós administratiu) davant la decisió del Tribunal Suprem de cenyir el seu pronunciament a les qüestions plantejades pel recurrent (candidat no seleccionat), amb la consegüent exclusió de les qüestions plantejades per la llavors codemandada en suport de la validesa de la resolució del CGPJ impugnada, que excedien de la seva estricta oposició al que havia estat plantejat pel recurrent en via contenciosa.

Per contra, es considerà que eren qüestions alienes al recurs d'empara aquelles sobre les quals girava el fons de la controvèrsia; és a dir, si procedia o no la revisió d'ofici, quin candidat o candidata mereixia el nomenament controvertit i quins eren els criteris de selecció.

Aquesta sentència declara:

- En primer lloc, que el dret fonamental que concerneix en aquest cas és el dret a la tutela judicial efectiva (article 24.1 de la CE), en tant que garanteix el dret d'accés a la jurisdicció, per la qual cosa la resposta donada pel Tribunal Suprem fou la de sotmetre el procés contenciós a un àmbit de cognició restringit, impeding

així el pronunciament judicial sobre una pretensió de tutela judicial de drets i interessos legítims.

- En segon lloc, entén el Tribunal Constitucional que la qüestió plantejada en el recurs d'empara té una especial transcendència constitucional, ja que afecta una faceta d'un dret fonamental sobre la qual no existia doctrina constitucional, atès que fins a la data no s'havia abordat com es projecta l'exigència del dret a la tutela judicial efectiva sobre la posició de qui és degudament emplaçat i, efectivament, compareix en el procediment contenciós com a codemandat amb la finalitat de defensar la legalitat de l'acte administratiu d'adjudicació de la plaça que el beneficia, però al·legant motius que no constitueixen una autèntica oposició als del recurrent, sinó que susciten qüestions diferents, encara que referides a la mateixa actuació administrativa impugnada.
- En tercer lloc, la sentència es refereix a la necessitat de tenir en compte, en dissenyar i aplicar les normes processals, el control judicial dels actes administratius. En aquest sentit, el TC afirma que, «encara que de l'article 24.1 de la CE no es derivi una exigència de dissenyar procediments específics de control judicial per a aquest tipus de decisions administratives, sí que és necessari que la interpretació i aplicació de les normes processals permetin controlar la legalitat i garantir la tutela judicial efectiva a tots els afectats. I això afecta expressament a situacions com la del present recurs d'empara, de manera que, a l'hora d'aplicar-se les normes processals, s'ha de tenir en compte el disseny vigent del procés contenciós administratiu, que propicia que la via processal única de què disposa el beneficiari d'una decisió administrativa d'adjudicació d'una plaça per defensar el seu dret adquirit sigui precisament el d'actuar com a codemandat en el procediment entaulat contra la resolució d'adjudicació de la plaça a favor d'un tercer, defensant-hi el seu dret mitjançant l'ampliació del debat judicial a la valoració d'extrems diferents o addicionals als plantejats pel demandant, ja sigui per empitjorar la posició del recurrent o per millorar la pròpia.»

Per tot això, la sentència conclou que, plantejades per l'actor i la codemandada les seves pretensions de revisió i manteniment de la decisió judicial del Tribunal Suprem qüestionada, «la Sala es limita a analitzar de forma formalista, i aïllada del seu context fàctic i normatiu, la qüestió relativa a l'aplicació de la mesura d'acció positiva, impedit la possibilitat d'efectuar cap consideració sobre les valoracions dels mèrits respectivament assignats als candidats, i impedit així l'anàlisi dels elements nuclears relatius al fons de l'assumpte».

La conseqüència de la decisió d'aquesta sentència del Tribunal Constitucional és l'anul·lació de la sentència dictada per la Sala Tercera del Tribunal Suprem i la retroacció de les actuacions al moment anterior al seu pronunciament, perquè l'òrgan judicial competent dicti una nova sentència respectuosa amb el dret a la tutela judicial efectiva vulnerat.

4. [Sentència](#) de 8 d'octubre de 2025, del Ple del Tribunal Constitucional, referent al **recurs d'inconstitucionalitat interposat per les Corts Generals d'Aragó**, per la qual es reconeix la **legitimació d'aquestes per recórrer la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, "d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya"**, i es confirma novament la constitucionalitat d'aquesta.

El Ple del Tribunal Constitucional resol, per majoria, el recurs d'inconstitucionalitat interposat per les Corts Generals d'Aragó contra la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya.

La primera qüestió plantejada és la legitimació de les Corts Generals d'Aragó per interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la LOA. En aquest aspecte, la sentència parteix del fet que, d'acord amb l'article 32 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC), les comunitats autònomes poden recórrer les lleis estatals "que afectin el seu àmbit d'autonomia".

D'acord amb la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, l'expressió "que afectin el seu àmbit d'autonomia" no s'ha d'interpretar en un sentit estricte, és a dir, no és necessari que la llei recorreguda vulneri competències autonòmiques concretes, sinó que n'hi ha prou que existeixin punts de connexió material entre la llei estatal impugnada i l'àmbit competencial de la comunitat autònoma recurrent.

Aquesta sentència considera que hi ha diversos punts de connexió: el recurs pretén garantir l'exercici adequat de les competències estatals, denuncia diversos vicis en el procediment legislatiu que afecten el correcte sistema de producció normativa establert per la Constitució i planteja qüestions que incideixen en l'entramat institucional i en els principis i valors constitucionals.

Un cop reconeguda la legitimació activa de les Corts Generals d'Aragó per interposar el recurs d'inconstitucionalitat, la sentència entra a examinar el fons del recurs, remetent-se essencialment a la seva sentència 137/2025, de 26 de juny, per la qual es va estimar parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats i diputades i més de cinquanta senadors i senadores del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats i del Senat.

A continuació, s'examinen les qüestions que no van ser abordades en la STC 137/2025, de 26 de juny:

– Delicte de malversació

La demanda de les Corts Generals d'Aragó posa en relació l'article 2.e) de la LOA (que exclou els delictes que afectin fons finançats amb recursos europeus) amb l'article 1.1.a) i b) de la mateixa llei orgànica (que consideren amnistiables els delictes de malversació «en els quals no hi hagi hagut propòsit d'enriquiment») i amb l'article 1.4 (que estableix que «es considera enriquiment amb finalitats diferents de les previstes en les lletres a) i b) de l'article 1.1 quan, independentment de la seva adequació a l'ordenament jurídic, no hi hagi hagut intenció d'obtenir un benefici personal»).

La demanda considera que la distinció establerta en l'article 2.e) no és coherent amb la consideració d'amnistiable dels delictes de malversació sense propòsit d'enriquiment. Basant-se en això, s'argumenta que és aliè al concepte de malversació el fet de tenir o no intenció d'enriquir-se, cosa que vulneraria el principi de legalitat penal (article 25.1 de la Constitució), tal com està tipificat al Codi penal després de la transposició de la Directiva 2017/1371.

La sentència puntualitza que aquest fonament no versa realment sobre l'exclusió continguda a l'article 2.e), sinó que la suposada taxa d'inconstitucionalitat es refereix als articles 1.1.a) i b) i 1.4, que són els que consideren amnistiables els delictes de malversació «sempre que no hi hagi hagut propòsit d'enriquiment». Dit d'una altra manera, s'exclou —a sensu contrario— de l'àmbit material de la llei d'amnistia els delictes de malversació en què sí que hi hagi hagut tal propòsit.

El Tribunal Constitucional desestima aquest argument i considera que el fet que el Codi penal no incorpori expressament un element subjectiu o intencional no impedeix al legislador orgànic utilitzar-lo per delimitar les conductes susceptibles d'amnistia. Recorda, citant la STC 137/2025, que «els preceptes del Codi penal no són cànon de constitucionalitat, i el legislador no ha d'ajustar-s'hi necessàriament».

Així, es reafirma que el legislador democràtic té un ampli marge de llibertat per configurar els delictes i les penes d'acord amb la seva política criminal, i que pot perfilar les conductes que poden ser objecte d'amnistia.

– Termini de dos mesos per aplicar l'amnistia

La sentència estableix que el termini màxim de dos mesos per aplicar l'amnistia, previst a l'article 10 de la LOA, no s'ha d'interpretar com a preclusiu ni resolutori, és a dir, un cop superat el termini no s'impedeix que els tribunals puguin aplicar l'amnistia a un cas concret. Això el diferencia del termini de prescripció de cinc anys regulat a l'article 15 de la mateixa llei orgànica.

– Extinció de la responsabilitat comptable

El Tribunal Constitucional també descarta que l'article 13 de la LOA vulneri el principi d'igualtat en permetre que les entitats públiques s'oposin a l'extinció de la responsabilitat comptable, a diferència del que preveu l'article 8 respecte a la responsabilitat civil.

El Tribunal justifica aquesta diferència de tracte per la diferent naturalesa, funció i abast d'ambdós tipus de responsabilitats, conclouent que no hi ha arbitrarietat ni vulneració constitucional.

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

5. [Sentència](#) de 8 d'octubre de 2025, del Ple del Tribunal Constitucional. Estimació parcial de la **qüestió d'inconstitucionalitat** plantejada per la Sala Penal del Tribunal Suprem en relació amb l'**article 1 de la Llei orgànica d'amnistia**.

El Ple del Tribunal Constitucional, per majoria, ha estimat parcialment la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala Segona, Penal, del Tribunal Suprem en relació amb l'article 1 de la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya.

La Sala Segona del Tribunal Suprem, tal com va raonar en una extensa interlocutòria de plantejament de la qüestió d'inconstitucionalitat, va considerar que els fets pels quals havia estat condemnat el recurrent, per un delictes de desordres públics agreujats, es troben inclosos en l'article 1 de la LOA, sense que concorri en aquest cas cap de les causes d'exclusió de l'article 2 de la mateixa llei orgànica.

Així mateix, va argumentar que l'article 1 de la LOA pot vulnerar els articles 1.1 i 9.3 (seguretat jurídica i prohibició de l'arbitrarietat); l'article 14 (principi d'igualtat i no-discriminació); i l'article 117.3 (exclusivitat jurisdiccional) de la Constitució espanyola; i, en particular, per constituir una desigualtat basada en «opinió o ideologia» proscriu en l'article 14 de la CE, mancada de fonament i, per tant,

arbitrària, i per contravenir la «seguretat jurídica» en permetre en el futur qualsevol amnistia impulsada per majories suficients.

La sentència estima parcialment la qüestió d'inconstitucionalitat de l'article 1.1, basada en la STC 137/2025, de 26 de juny (fonament jurídic 8.3), que va ser la primera sentència que va dictar el Tribunal Constitucional en relació amb la LOA.

Abans d'entrar en el fons de la qüestió d'inconstitucionalitat, la sentència va rebutjar els obstacles processals plantejats pel Ministeri Fiscal i per l'Advocacia de l'Estat. Concretament, aquests havien al·legat, d'una banda, que el Tribunal Suprem no havia identificat correctament els preceptes legals qüestionats, retraient que el plantejament exterioritzat per aquell s'ajustava més a un control abstracte propi d'un recurs d'inconstitucionalitat que no pas a una qüestió d'inconstitucionalitat; i, d'altra banda, que el Tribunal Suprem no havia deduït, amb caràcter previ a la presentació de la qüestió, els possibles dubtes sobre l'adequació de les normes internes al Dret de la Unió Europea.

Ambdues objeccions van ser rebutjades pel Tribunal Constitucional.

En relació amb el fons de la qüestió d'inconstitucionalitat i partint del fet que la sentència deixa fora l'examen relatiu a l'exclusivitat jurisdiccional, la resolució estima parcialment la qüestió d'inconstitucionalitat, seguint en gran mesura el criteri fixat pel Tribunal Constitucional en la seva sentència 137/2025, de 26 de juny.

D'acord amb aquesta doctrina del Tribunal Constitucional, es rebutgen les al·legacions referides a la vulneració dels principis d'arbitrarietat, igualtat, prohibició de discriminació i seguretat jurídica.

Pel que fa al principi de seguretat jurídica, la sentència afegeix algunes consideracions addicionals en relació amb els eventuais efectes criminògens o generadors de desafecció que, segons el Tribunal Suprem, podien derivar-se de la LOA, argumentant ara el Tribunal que «es tracta, òbviament, d'aspectes no sols extrajurídics, sinó també purament hipotètics, l'anàlisi dels quals és aliè al judici de constitucionalitat que ara ens correspon, i per a la seva resposta ens hem de remetre al que anteriorment s'ha assenyalat respecte a la idoneïtat i l'oportunitat de la llei enjudiciada».

Conclou estimant parcialment la qüestió d'inconstitucionalitat i, en virtut d'això, declara inconstitucional l'article 1.1 de la citada LOA, en apreciar que:

«La Llei d'amnistia manca de justificació objectiva i raonable quan concreta les conductes amnistiables en el seu article 1.1, perquè la norma no projecta les seves conseqüències sobre la totalitat de conductes compreses en el marc general d'aplicació que ella mateixa defineix en el seu apartat primer; és a dir, sobre els actes il·lícits realitzats en el context del conflicte generat pel desenvolupament del procés independentista de Catalunya, sinó que entre aquests distingeix els que haurien dut a terme en oposició a la celebració de les consultes i al procés de secessió, restringint l'aplicació de l'amnistia dins d'aquest grup a les accions realitzades en el curs de les actuacions policials a què es refereix la lletra e) de l'article 1.1 de la llei, i als fets connexos amb aquestes de la lletra f). Per tant, es conclou que l'article 1.1 conduïa d'aquesta manera a una conseqüència manifestament desigualtaria, ja que deixa fora de l'amnistia un grup de persones que, des del punt de vista de la causa i la finalitat legitimadora de la Llei d'amnistia, és perfectament equiparable al que resulta inclòs.»

Per això, la sentència considera que l'article 1.1 ha vulnerat el principi d'igualtat i no-discriminació de l'article 14 de la CE; si bé, «en la mesura que aquesta inconstitucionalitat no es troba en allò que la norma estableix, sinó en allò que omet», el TC s'absté de declarar la nul·litat d'aquest precepte, establint en el seu lloc «que les disposicions de la Llei s'han d'entendre aplicables, amb les mateixes condicions, límits i requisits que les seves normes estableixen, a aquells que van realitzar els actes amnistiables amb la finalitat d'oposar-se a la secessió o independència de Catalunya o a la celebració de les referides consultes» (STC 137/2025, FJ 8.3).

Aquesta sentència no va ser aprovada per unanimitat; hi van formular vots particulars els magistrats Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, César Tolosa Tribiño i la magistrada Concepción Espejel Jorquera.

TRIBUNAL SUPREM

SALA PENAL

6. [Sentència 731/2025](#), de 17 de setembre, de la Sala Segona, Penal, del Tribunal Suprem. Recurs de cassació per infracció de llei referent a l'absolució d'una regidora del delictes de **prevaricació administrativa** per haver-se limitat a autoritzar pagaments de serveis contractats irregularment, però executats.

La Sala Segona del Tribunal Suprem estima íntegrament el recurs de cassació per infracció de llei interposat contra la sentència dictada per la Secció Sisena de l'Audiència Provincial de les Palmes de Gran Canària, per la qual es va condemnar

la recurrent com a autora d'un delictes de prevaricació administrativa, amb concurrència de l'atenuant simple de dilacions indegudes, i dicta una nova sentència en què s'absol la recurrent.

Els antecedents de la sentència objecte d'aquest resum són els següents:

- El Jutjat d'Instrucció número 4 d'Arrecife va instruir procediment abreujat pels delictes de prevaricació administrativa, malversació de cabals públics, falsedat en document públic i falsedat en document privat contra Jesús María, María Luisa, Pedro Francisco, Luciano, Narciso, Benita, Saturnino, Vidal, Teodosio i Maximino.
- Un cop conclosa la instrucció, es va remetre la causa a l'Audiència Provincial de Les Palmes de Gran Canària, la Secció Sisena de la qual va dictar sentència el 22 de setembre de 2022, en la qual es declaren com a fets provats:
 - Que l'acusat Jesús María, interventor del citat ajuntament, en relació amb les factures presentades al Departament d'Intervenció per les mercantils Instalaciones Eléctricas Conejeras SL i Señalizaciones Eléctricas Conejeras SL, administrades ambdues pel també acusat Sr. Vidal, va signar els documents comptables de reconeixement de l'obligació i ordenació del pagament sense comprovar que algunes de les factures referides, per la seva quantia, no podien haver estat tramitades com a contractes menors, sense comprovar si existia o no fraccionament de la prestació, i sense comprovar, en definitiva, si la documentació que constava en el procediment es corresponia amb els requisits establerts en la legislació sectorial en matèria de contractes administratius o en les bases d'execució del pressupost de l'Ajuntament d'Arrecife.
 - Que l'acusada María Luisa, en la seva condició de regidora d'Hisenda del citat ajuntament, va signar en data 8 de juny de 2011 tres factures, per imports de 14.674 euros, 13.925 euros i 26.967 euros, respectivament, a favor de les mercantils abans esmentades, amb ple coneixement dels defectes que presentava la tramitació de les factures presentades per aquestes societats, havent estat advertida d'aquests defectes mitjançant informes rebuts el 2 de febrer de 2011, i amb ple coneixement que, amb aquests defectes, no es podia ordenar el pagament, actuant, per tant, en contradicció amb el dret.
 - Igualment, queda provat que la totalitat de les factures presentades per al seu abonament al Departament d'Intervenció per les dues mercantils es

Àrea de Presidència
Secretaria General

corresponen amb obres i serveis efectivament prestats, corresponent-se les factures emeses per les societats abans esmentades a serveis o obres realment executats.

- També es declara provat que els acusats Maximino, Saturnino, Constancio, Luciano, Pedro Francisco, Benita, Narciso i Rodolfo van estampar la seva signatura a les referides factures en la seva condició de regidors d'àrea o de tècnics municipals.
- No es declara provat que els acusats Jesús María, Vidal, Maximino, Saturnino, Constancio, Luciano, María Luisa, Pedro Francisco, Benita, Narciso i Rodolfo es confabulessin per obtenir indegudament i en benefici d'aquestes mercantils pagaments quantiosos procedents del citat ajuntament, en perjudici d'aquest i sense tenir dret a l'esmentat abonament.
- Tampoc no queda provat que Jesús María, interventor de l'ajuntament, faltés a la veritat en el certificat remès al Ministeri d'Hisenda per a la inclusió d'aquestes factures en el pla de pagaments a proveïdors previst en el Reial decret llei 4/2012; pla de pagaments al qual es va acollir l'Ajuntament d'Arrecife per acord del Ple de 14 de maig de 2012.

La Secció Sisena de l'Audiència Provincial, mitjançant sentència de 22 de setembre de 2022, va resoldre:

- Condemnar José María com a autor responsable d'un delictes continuat de prevaricació administrativa, amb l'atenuant molt qualificat de col·laboració i amb l'atenuant simple de dilacions indegudes, a la pena de quatre anys i tres mesos d'inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic, amb la imposició d'una onzena part de les costes processals.
- Condemnar Maria Luisa com a autora criminalment responsable d'un delictes de prevaricació administrativa, amb l'atenuant simple de dilacions indegudes, a la pena de set anys d'inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic, amb la imposició d'una onzena part de les costes processals.
- Absoldre José María i Maria Luisa de la resta dels delictes que se'ls imputaven i també absoldre la resta dels processats.
- Contra aquesta sentència, la representació processal de Maria Luisa, regidora d'Hisenda del citat Ajuntament, va interposar davant la Sala Segona del Tribunal Suprem recurs de cassació pels motius següents:

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Recurs de cassació per infracció de llei, amb el procediment de l'article 849.1 de la Llei d'enjudiciament criminal, en què es denuncia l'aplicació indeguda de l'article 404 del Codi penal.
- Recurs de cassació per vulneració de forma, a l'empara de l'article 851.1 de la Llei d'enjudiciament criminal, per haver-se considerat com a fets provats conceptes que, pel seu caràcter jurídic, suposen la predeterminació de la decisió.

La Sala Segona del Tribunal Suprem afirma:

- Que la conducta de la recurrent, limitant-se a autoritzar el pagament d'uns serveis irregularment contractats, però que materialment es van efectuar, no pot considerar-se penalment rellevant.
- Que en aquest cas no entra en joc la doctrina consolidada del Tribunal Suprem referent al delictes de prevaricació administrativa de l'article 404 del Codi penal, ja que, perquè es produeixi la prevaricació administrativa, és necessari que s'identifiqui un plus d'antijuridicitat, de manera que la resolució qüestionada introdueixi una greu alteració en l'activitat normal de l'Administració pública. Així, recorda la Sentència del Tribunal Suprem 82/2017, de 13 de febrer, en què s'afirma «que l'arbitrarietat de la resolució, l'actuació sabent la seva injustícia, té ordinàriament la finalitat de beneficiar o perjudicar algú, per la qual cosa la prova de l'element subjectiu exigeix constatar la incidència d'indicis d'algun tipus d'interès que expliqui el caràcter espuri de la resolució dictada».

Això no succeeix en aquest cas, ja que, amb independència que la contractació administrativa fos irregular, el pagament de les factures es corresponia amb prestacions de serveis i obres efectivament prestades i executades, i, a més, les quantitats abonades estaven dins dels marges normals d'aquestes prestacions o obres al mercat.

És a dir, «l'allunyament de la legalitat és predicable de la celebració dels contractes, però no és factible que es qualifiqui d'il·legal o d'injust el pagament d'uns serveis irregularment contractats però que materialment s'han arribat a obtenir, ja que el contrari sí que seria un clar exemple d'enriquiment injust».

- A més, en aquest cas, «ha quedat acreditat que la regidora, Sra. Maria Luisa, no va intervenir en la contractació, sembla, irregular dels serveis i obres; si les factures van ser prèviament intervingudes sense objeccions per part del

funcionari competent, si els imports corresponien a les obres efectivament executades i no van causar perjudici al patrimoni públic, la conducta de la recurrent, limitant-se a autoritzar-ne el pagament, no pot ser considerada penalment rellevant».

Per tot això, la Sala resol a favor de la recurrent i l'absol del delictes continuat de prevaricació administrativa.

SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

7. [Sentència 1132/2025](#), de 12 de setembre, de la Secció Tercera de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en matèria relacionada amb un **règim de pagament diferent de l'establert legalment en els contractes administratius**.

La Secció Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència, declara escaient el recurs de cassació interposat per la mercantil SMART Hospital de Cantabria, S.A. contra la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, i desestima el recurs d'apel·lació interposat per l'esmentada mercantil contra la sentència dictada el 29 d'abril de 2021 pel Jutjat Contenciós Administratiu número 1 de Santander, que confirma i per la qual va rebutjar el recurs contenciós administratiu contra la resolució administrativa dictada per la Conselleria de Sanitat de Cantàbria el 2 de desembre de 2019, mitjançant la qual es va negar a la societat contractista la seva pretensió d'emetre factures mensuals abonades en el termini de 30 dies sense cap altra condició, en el sentit que les parts d'un contracte administratiu poden convencionalment modificar el termini de 30 dies que té l'Administració contractant per realitzar els ajustos i les comprovacions necessàries dels serveis prestats abans de pagar la corresponent factura, però no pot, per raons d'interès públic general, renunciar a aquesta potestat per acord de les parts contractants.

Antecedents de la sentència:

- La representació processal de l'entitat SMART Hospital Cantabria, S.A. va interposar recurs contenciós administratiu davant el Jutjat del Contenciós Administratiu número 1 de Santander contra la resolució dictada per la Conselleria de Sanitat de Cantàbria el 2 de desembre de 2019, per la qual es desestimava el recurs d'alçada interposat contra les resolucions dictades pel director gerent de l'Hospital Universitari Marquès de Valdecilla l'11 de setembre i el 2 d'octubre de 2019, mitjançant les quals es va rebutjar la pretensió de la mercantil SMART Hospital Cantabria, S.A. d'emetre les factures corresponents

als serveis no clínics prestats a l'Hospital Universitari Marquès de Valdecilla, un cop transcorregut el mes de referència.

- El Jutjat del Contenciós Administratiu número 1 de Santander va dictar sentència, en data 29 d'abril de 2021, en el procediment abreuja, desestimant íntegrament el recurs contenciós administratiu interposat per la representació processal de la societat SMART Hospital Universitari Marquès de Valdecilla.
- Contra aquesta sentència, la representació processal de l'entitat SMART Hospital Universitari Marquès de Valdecilla va interposar recurs d'apel·lació davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria.
- El Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, mitjançant sentència de 10 de febrer de 2022, va estimar el recurs d'apel·lació, anul·lant la sentència del jutjat d'instància i reconeixent el dret de l'entitat recurrent al fet que es registrin les factures de forma mensual, que es realitzi el pagament per part de l'Administració contractant en el termini de 30 dies des que es registrin les factures, i que, en cas d'excedir aquest termini, l'abonament de les factures generi interessos de demora d'acord amb les seves exigències en el procediment corresponent.
- Contra aquesta sentència del TSJ de Cantàbria, la representació processal del Govern de Cantàbria va interposar recurs de cassació davant la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.
- La Secció Primera (Secció d'Admissió) de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de data 16 de març 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.
 - Precisar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar si l'article 216.4 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, permet que el contracte suprimeixi la potestat administrativa d'aprovació de les factures o, per contra, únicament permet, com a màxim, que el contracte modifiqui el termini de 30 dies hàbils de pagament; així mateix, determinar si, en el cas que sigui possible aquesta supressió de la potestat administrativa d'aprovació de les factures corresponents, és suficient que estigui prevista en el contracte o si, pel contrari, també ha d'estar prevista en els plecs i documents que regeixen

la licitació. I, per a aquest cas, si ha de ser una clàusula expressa i inequívoca o és suficient que els documents contractuals no es remetin ni transcriguin el tenor de la norma de la Llei de Contractes del Sector Públic.

- Identificar com a norma jurídica que, en principi, ha de ser objecte d'interpretació, l'article 216.4 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.

La sentència del Tribunal Suprem comença assenyalant que la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria recorreguda en cassació va entendre que l'article 216.4 del text refós de la Llei de contractes del sector públic autoritza una de les parts d'un contracte administratiu a establir en les seves clàusules un règim de pagament específic que ha d'aplicar-se amb preferència al règim legal de pagament de factures, de manera que, entre altres extrems, es pot acordar la supressió de la potestat que es reconeix en el precepte legal corresponent a l'Administració, segons la qual s'han d'aprovar els documents que acreditin la conformitat dels serveis prestats en el contracte abans de procedir al seu pagament.

Afegeix que la sentència recorreguda en cassació, dictada per la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria el 27 de maig de 2021, va considerar que les parts del contracte formalitzat el 14 de gener de 2014 no havien establert en les seves clàusules un règim específic de pagament al contractista, per la qual cosa s'havia d'aplicar el que disposa l'article 216.4 del text refós de la Llei de contractes del sector públic. Així, l'Administració havia d'abonar la factura en el termini de 30 dies a comptar des de la data en què el contractista va presentar la factura al registre corresponent, un cop havia tingut coneixement dels ajustos i les comprovacions efectuades per l'Administració en relació amb els serveis prestats, en el termini màxim de 30 dies des de la data de presentació d'aquesta.

La sentència conclou confirmant íntegrament aquesta resolució i afirmant que en cap cas no és possible que les parts puguin voluntàriament escurçar el termini de 30 dies que té l'Administració per efectuar els ajustos i les comprovacions dels serveis prestats pel contractista abans d'abonar el preu, ni tampoc acordar convencionalment la renúncia a la potestat de l'Administració de procedir a aquests ajustos i comprovacions necessaris com a tràmit previ i preceptiu per al pagament de la factura. Aquesta potestat administrativa és irrenunciable per a la protecció dels interessos generals.

8. [Sentència 1136/2025](#), de 15 de setembre, de la Secció 5a de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Desestimació del recurs

contenciós administratiu en matèria de **responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador**.

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem desestima el recurs contenciós administratiu interposat per un particular, arrendador d'un habitatge, contra la desestimació presumpta del Consell de Ministres davant la sol·licitud de responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador pels perjudicis econòmics soferts com a conseqüència de la limitació de l'increment del 2% en la pujada del preu del lloguer d'un habitatge, establerta en el Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, atès que la part actora era arrendador d'aquest habitatge.

Antecedents de la sentència:

- El Sr. Carlos, arrendador d'un habitatge, va interposar un recurs contenciós administratiu, pel procediment abreujat, davant el Jutjat Central Contenciós Administratiu núm. 1, contra la desestimació presumpta per silenci administratiu de la seva petició de responsabilitat patrimonial de l'Estat, com a conseqüència dels perjudicis econòmics soferts per la limitació del 2% en el preu del lloguer de l'habitatge del qual era arrendador, establerta en el Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre.

L'argument que al·lega en la seva demanda és que ha de ser compensat econòmicament pels perjudicis derivats de la limitació del 2% en l'increment del preu del lloguer, ja que, d'acord amb el contracte de lloguer signat amb l'arrendatari, la renda de l'any 2022 era de 958,50 euros mensuals, amb la condició que aquesta s'incrementaria cada 1 de febrer d'acord amb l'índex de variació de l'IPC. Això hauria suposat que, a 1 de febrer de 2023, la renda de lloguer s'hauria incrementat un 5,7%, passant a ser de 1.013,13 euros mensuals.

Amb la limitació establerta pel Reial decret llei, l'increment és de 19,17 euros, en lloc dels 54,60 euros mensuals que li haurien correspost segons el contracte privat de lloguer signat amb l'arrendatari. Per aquest motiu, sol·licita la declaració de nul·litat del citat Reial decret llei o, subsidiàriament, la compensació econòmica dels perjudicis econòmics soferts com a conseqüència de la seva vigència, d'acord amb la responsabilitat patrimonial de l'Estat, que fou qui va aprovar aquesta norma.

- El Jutjat Central Contenciós Administratiu núm. 1 va remetre la demanda, l'expedient administratiu i la resta de documentació al Tribunal Suprem, en considerar que, en impugnar-se el Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, l'òrgan judicial competent per raó de la matèria és el Tribunal Suprem.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- La Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 30 d'octubre de 2024, va declarar la competència d'aquesta Sala per conèixer del recurs contenciós administratiu.
- L'Advocacia de l'Estat va sol·licitar la desestimació íntegra del recurs contenciós administratiu, en considerar que no concorrien els requisits legals per declarar la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador, ja que el cas no es trobava en cap dels tres supòsits exigits per declarar-la, és a dir:
 - quan així ho prevegi la pròpia llei;
 - quan la norma causant del dany hagi estat declarada inconstitucional, d'acord amb l'article 32.4 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic; o
 - quan la llei impugnada contravingui el Dret de la Unió Europea, segons el que disposa l'article 32.5 de la mateixa Llei 40/2015.

La sentència conclou desestimant íntegrament el recurs contenciós administratiu, en considerar:

- Que el Reial decret llei 20/2022 no preveu en el seu contingut la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador.
 - Que aquesta norma no ha estat declarada inconstitucional ni contradiu el Dret de la Unió Europea, ja que no existeix cap sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en aquest sentit.
 - I que, a més, no s'ha acreditat l'existència d'un dany efectiu, sinó únicament hipotètic.
9. [Sentència 1144/2025](#), de 17 de setembre, de la Secció 5a de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència, mitjançant el qual s'estableix doctrina jurisprudencial relativa a l'aplicació del **silenci administratiu negatiu com a conseqüència de l'aplicació de la normativa contractual en els supòsits de reclamacions d'abonament de les quantitats pagades per prestacions de serveis en cas de contractes formalitzats irregularment.**

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència interposat per la mercantil Grúas Sur Europa, S.L. contra la sentència dictada el 27 de maig de 2024 pel Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, i confirma la resolució dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del mateix Tribunal, que remet a la normativa contractual la determinació del caràcter negatiu del silenci administratiu en matèria relativa a la reclamació de pagament pels serveis de dipòsit de vehicles prestats en el marc d'una contractació irregular.

Antecedents de la sentència:

- La representació processal de la mercantil Grúas Sur Europa, S.L. va interposar recurs contenciós administratiu, davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, contra la resolució de la Direcció General d'Infraestructures Judicials i Modernització Digital de la Conselleria de Turisme, Regeneració, Justícia i Administració Local, de data 12 d'abril de 2021, per la qual es va desestimar per silenci administratiu la reclamació de pagament d'una quantitat econòmica per la prestació del servei de dipòsit judicial de vehicles, embarcacions i altres béns embargats durant l'any 2017.
- El 27 de maig de 2024, aquesta Sala va dictar sentència estimant parcialment el recurs contenciós administratiu interposat, en entendre que, davant l'al·legació de la part actora sobre l'aplicació del silenci administratiu positiu en tractar-se d'un contracte irregular (atès que no s'havia formalitzat mai), corresponia aplicar la figura del silenci administratiu negatiu per l'efecte de la normativa contractual, de conformitat amb el que estableix la disposició final vuitena de la Llei 30/2007.
- Contra aquesta sentència, la representació processal de la societat "Grúas Sur Europa, S.L." va interposar recurs de cassació davant la Sala Tercera del Tribunal Suprem.
- La Secció d'Admissió de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència.
 - Fixar que la qüestió que planteja el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix a determinar el sentit del silenci administratiu en els supòsits de reclamacions de pagament pels serveis

prestats en concepte de dipòsit judicial, sense que hagi existit contracte formal entre l'Administració i el depositari.

- Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació, els articles 24 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques; la disposició final quarta de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic; i els articles 1758 i següents del Codi civil.

La sentència conclou el següent:

- Que, sense perjudici de les possibles responsabilitats que poguessin derivar-se pel fet que la prestació del servei de dipòsit judicial de vehicles, embarcacions i altres béns mobles s'hagués dut a terme sense la tramitació ni la formalització del corresponent contracte administratiu, la realitat és que el servei s'ha prestat per encàrrec de l'Administració en el marc d'una relació contractual. Per tant, és aplicable la normativa contractual i, en conseqüència, el sentit del silenci s'ha d'entendre negatiu, d'acord amb la disposició final tercera 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, i la disposició final quarta de la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, actualment vigent.
- Que la prestació dels serveis de dipòsit judicial en absència d'un contracte degudament formalitzat —més enllà de les conseqüències jurídiques que aquesta omissió pugui comportar per als responsables contractuals— no pot constituir un obstacle per reconèixer el dret a l'abonament dels serveis efectivament prestats pel depositari, ja que, altrament, es produiria un enriquiment injust per part de l'Administració que havia encomanat el servei.

És doctrina jurisprudencial consolidada que resultaria contrari al principi de bona fe contractual, a la equitat i a la seguretat jurídica que l'Administració no satisfés els imports econòmics corresponents a les obres o serveis que els particulars hagin realitzat o prestat únicament per raons de manca de formalitat en la contractació pública. En aquest sentit, la manca formal del contracte no pot constituir un obstacle per al pagament dels serveis prestats, sempre que aquests hagin estat ordenats o encarregats per persones amb aparença d'autoritat competent per fer l'encàrrec, tenint en compte que els defectes formals contractuals no són imputables al contractista. Tot això, sense perjudici de les responsabilitats que poguessin derivar-se (STS de 28 de maig de 1996).

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Ara bé, cal afirmar que el fet que la mercantil recurrent pugui, davant la manca de formalització del contracte, reclamar el pagament dels serveis efectivament prestats basant-se en la doctrina de l'enriquiment injust, no impedeix que la reclamació d'aquestes quantitats econòmiques quedi sotmesa a la mateixa conseqüència jurídica que es produiria si, davant un contracte degudament formalitzat, l'Administració contractant no respongués en termini a la reclamació formulada pel contractista que hagués prestat un servei anàleg, ja que la manca de formalització del contracte no pot suposar un millor dret per al reclamant.

10. [Sentència 1159/2025](#), de 22 de setembre, de la Secció 5a de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència en relació amb les **competències municipals sobre l'estacionament de vehicles en lleres de corrents naturals**.

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem declara procedent el recurs de cassació interposat contra la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de València, la qual casa i anul·la. Estima parcialment el recurs contenciós administratiu i anul·la la resolució impugnada únicament pel que fa als fets sancionats com a conseqüència de l'ocupació d'una llera fluvial mitjançant l'estacionament de vehicles, reduint la sanció per l'ocupació amb un mercat ambulant de la zona de policia del domini públic hidràulic a l'import de 1.250 euros.

Antecedents de la sentència:

- El president de la Confederació Hidrogràfica del Júcar, en data 29 de març de 2022, va dictar una resolució imposant una sanció econòmica de 2.500 euros a l'Ajuntament de Xaló, per infracció de l'article 116.3.e) del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, així com l'obligació de reparar els danys i perjudicis ocasionats al domini públic hidràulic, per l'omissió del deure d'impedir i perseguir l'ocupació d'un bé de domini públic hidràulic de l'Estat —en una llera de corrents naturals— mitjançant l'estacionament de vehicles de tercers.
- L'Ajuntament de Xaló va interposar recurs contenciós administratiu, pel procediment ordinari, davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de València, al·legant que no era competent per sancionar l'estacionament de vehicles en lleres fluvials, atès que la competència per sancionar tot tipus d'estacionaments de vehicles correspon als ajuntaments.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- La Secció 1a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de València, mitjançant sentència de 27 de juliol de 2023, va dictar sentència desestimant el recurs contenciós administratiu.
- Contra la mencionada sentència, la representació processal de l'Ajuntament de Xaló va preparar i interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció d'Admissió de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria judicial de 13 de març de 2024, va acordar:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència.
 - Fixar que la qüestió que planteja el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix a determinar si la competència municipal sobre l'estacionament de vehicles constitueix títol suficient per sancionar un ajuntament per l'omissió del deure d'impedir i perseguir l'ocupació d'un bé de domini públic hidràulic de l'Estat, en lleres de corrents naturals, mitjançant l'estacionament de vehicles de tercers.
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els articles 12.1 i 25.2.g) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local; l'article 7 del Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària; els articles 23, 24, 94 i 116.3.e) del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües; l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques; i l'article 28.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

En aquesta sentència, el Tribunal Suprem estableix la doctrina jurisprudencial següent:

- Que els ajuntaments no tenen competència per impedir, perseguir ni sancionar conductes tipificades en la Llei d'aigües i, per tant, tampoc tenen el deure jurídic d'impedir ni de perseguir l'estacionament de vehicles en lleres del domini públic hidràulic de l'Estat.
- En conseqüència, els ajuntaments no tenen competència per sancionar els vehicles de tercers estacionats en les lleres del domini públic hidràulic de l'Estat.

- Que aquesta competència correspon exclusivament a l'Administració hidràulica.
 - Que l'administració competent en matèria de domini públic hidràulic no pot sancionar un ajuntament per no sancionar els vehicles estacionats en el domini públic hidràulic, ja que aquest no té el deure jurídic ni la competència per impedir, perseguir ni sancionar l'estacionament de vehicles de tercers en les lleres del domini públic hidràulic. Cap administració pot ser sancionada per incomplir una obligació que no té legalment atribuïda, i que, a més, correspon a una altra administració.
11. [Sentència 1180/2025](#), de 24 de setembre, de la Secció Cinquena de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència en relació amb l'**exempció de responsabilitat de les entitats locals per abocaments contaminants** en els supòsits en què l'Administració autonòmica no hagi realitzat les obres d'infraestructura necessàries per al tractament d'aigües residuals.

La Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant aquesta sentència, desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència interposat contra la sentència de 23 de febrer de 2023 dictada per la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, que va anul·lar la sanció imposada per la Confederació Hidrogràfica del Guadalquivir al Consorci per al Desenvolupament de la Vega Sierra Elvira i a l'Ajuntament d'Íllora per haver realitzat abocaments contaminants d'aigües residuals.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- La Confederació Hidrogràfica del Guadalquivir va dictar una resolució, en data 10 de juny de 2021, mitjançant la qual imposava una sanció econòmica de 7.458 euros al Consorci de la Vega Sierra Elvira i a l'Ajuntament d'Íllora com a responsables solidaris d'una infracció pels fets imputables de realitzar abocaments d'aigües residuals procedents de la pedania d'Alomartes al llera públic d'un rierol innominat, sense comptar amb la preceptiva autorització d'aquest organisme de conca i, segons els resultats analítics obtinguts, essent abocaments contaminants amb capacitat d'afectar la qualitat de les aigües, en el terme municipal d'Íllora (Granada).

En la citada resolució es qualifiquen els fets com a una infracció lleu del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei

d'aigües, prevista a l'article 116.3 apartats a), f) i g), en relació amb l'article 100 i l'article 315 apartats i) i l) del Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament del domini públic hidràulic, així com l'article 245 del mateix reglament.

Per tant, s'acorda: d'una banda, imposar la sanció econòmica de 7.458 euros com a conseqüència d'una infracció lleu prevista en el text refós de la Llei d'aigües; i, d'altra banda, l'obligació d'indemnitzar els danys produïts al domini públic hidràulic, que es xifren en 2.153 euros, i l'obligació de corregir immediatament els abocaments produïts, així com sol·licitar, en el termini màxim d'un mes, la corresponent i preceptiva autorització a la Confederació Hidrogràfica del Guadalquivir.

- Davant aquesta resolució, tant el Consorci de la Vega Sierra Elvira com l'Ajuntament d'Íllora (Granada) van interposar recurs de reposició, que també fou desestimat, i es confirmaren la sanció econòmica i l'obligació d'indemnització, així com l'obligació de corregir immediatament els abocaments produïts i la sol·licitud en el termini d'un mes de la preceptiva autorització.
- Contra la dita resolució administrativa sancionadora, la representació processal del Consorci per al Desenvolupament de la Vega de Sierra Elvira i la de l'Ajuntament d'Íllora (Granada) interposaren recurs contenciós administratiu davant la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, que en data 23 de febrer de 2024 dictà sentència estimant el recurs.

Els fonaments jurídics més rellevants de la sentència de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia foren que, tot i reconèixer la competència municipal en matèria d'avaluació d'aigües residuals, s'afirmà que la competència per a l'execució d'obres hidràuliques d'interès de la comunitat autònoma correspon a la Junta d'Andalusia, i que aquesta competència no es veu alterada pel fet d'haver subscrit en el seu moment un conveni entre la Junta d'Andalusia i les entitats locals amb l'objecte de desenvolupar i executar materialment la planificació de la infraestructura esmentada, ja que, segons es desprèn de l'article 31 de la Llei 9/2010, d'aigües, la subrogació de l'entitat local en la posició jurídica de la Junta es produeix un cop finalitzada l'execució de les obres de les infraestructures necessàries per a la prestació del servei i, si escau, celebrats els contractes d'explotació i gestió del servei.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Contra aquesta sentència, la representació processal de la Confederació Hidrogràfica del Guadalquivir va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció Primera de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria, acordà:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència.
 - Fixar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix a determinar si l'incompliment de les obligacions imposades a l'Administració autonòmica en matèria d'execució d'obres hidràuliques eximeix —o no— de la culpabilitat o responsabilitat de les entitats locals competents en matèria d'avaluació i tractament d'aigües residuals, en la realització d'abocaments que incompleixin la normativa vigent, des del punt de vista del dret administratiu sancionador; tot això tenint en compte la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 29 de juliol de 2021.
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació l'article 116.3.f), en relació amb l'article 100 del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, en relació amb l'article 245 del Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament del domini públic hidràulic; tot això en relació amb l'article 25.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i amb l'article 28 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

La sentència, remetent-se principalment als fonaments jurídics de la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 29 de juliol de 2021, resol la qüestió d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència en el sentit següent:

- D'una banda, que, si bé és clara la competència dels ens locals per al tractament i evacuació d'aigües residuals, en cas d'abocaments il·legals que produeixin o puguin produir un perjudici al domini públic hidràulic, les entitats locals queden exemptes de la responsabilitat o culpabilitat en què puguin haver incorregut per aquest abocament, en els supòsits en què l'Administració autonòmica (en aquest cas la Junta d'Andalusia) no hagi executat les obres d'infraestructura necessàries per tal de dur a terme la depuració de les aigües residuals.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- I, d'altra banda, que encara que concorri tipicitat i culpabilitat de l'entitat local, la conducta no seria sancionable per manca d'antijuridicitat, emparada en l'estat de necessitat, sempre que l'abocament no generi un perjudici per a la salut de les persones més real i imminent que el dany al domini públic hidràulic que pretén evitar el tipus infractor.

Per tot això, la sentència conclou desestimant íntegrament el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència i fixant doctrina jurisprudencial.

12. [Sentència 1219/2025](#), d'1 d'octubre, de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en matèria relativa a la **no procedència de la interposició de la reclamació econòmica administrativa per impugnar la liquidació dels interessos de demora produïts pel temps que ha estat suspesa en seu judicial l'executorietat de les multes imposades per l'Agència Espanyola de Protecció de Dades**, atès que no es tracta d'actes tributaris.

La Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la mercantil Meydis SL contra la sentència dictada per la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional, de data 7 de novembre de 2022, per la qual es va declarar inadmissible el recurs contenciós administratiu interposat contra la liquidació dels interessos de demora per suspensió de l'execució de multes imposades per l'Agència Espanyola de Protecció de Dades com a conseqüència de la manca de reclamació econòmica administrativa prèvia, i ordena la devolució de l'expedient a la Sala Tercera de l'Audiència Nacional perquè es pronunciï sobre el fons del recurs contenciós administratiu interposat.

Antecedents de la sentència:

- L'Agència Espanyola de Protecció de Dades va dictar diverses resolucions contra la mercantil Meydis SL per les quals es van imposar a aquesta societat diverses sancions econòmiques; resolucions que van ser impugnades per la infractora en via contenciosa administrativa.

Aquests recursos contenciosos administratius van ser desestimats i, una vegada fermes les corresponents sentències, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades va obrir un nou termini de pagament voluntari de les multes de conformitat

amb el que disposa l'article 62 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.

Transcorregut el termini en via voluntària sense efectuar el pagament de les multes, es va dictar providència de constrenyiment.

Un cop abonades les corresponents sancions econòmiques, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD) va dictar una nova resolució, en data 28 de setembre de 2021, per la qual va comunicar a la mercantil Meydis SL la liquidació corresponent als interessos de demora de l'import de les sancions pel període comprès entre el dia hàbil següent a la data en què va finalitzar el termini de pagament en via voluntària i la data final del nou termini de pagament voluntari atorgat, comunicant que contra aquesta resolució podia interposar recurs de reposició o acudir directament a la via contenciosa administrativa.

La societat Meydis va interposar recurs de reposició, que fou desestimat per resolució de l'AEPD de 17 de desembre de 2021, comunicant-li que contra aquesta resolució podia interposar-se reclamació econòmica administrativa.

- La representació processal de la mercantil Meydis SL va interposar recurs contenciós administratiu davant la secció primera de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional que, mitjançant sentència de 7 de novembre de 2022, va declarar inadmissible el recurs interposat per manca de reclamació econòmica administrativa prèvia.
- Davant aquesta sentència, la representació processal de l'esmentada entitat mercantil va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La secció d'admissió del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria judicial de 20 de març 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 interpretar la lletra a) de l'apartat 1 de la disposició addicional onzena de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, a fi de determinar si procedeix interposar reclamació econòmica administrativa davant el Tribunal Econòmic Administratiu Central, prèvia a la via judicial, en els supòsits d'impugnacions de les resolucions dictades per l'Agència Espanyola de Protecció de Dades per les quals es

liquidem interessos de demora com a conseqüència del temps que ha estat suspesa en via judicial l'executorietat de les sancions imposades.

- Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació la lletra a) de l'apartat 1 de la disposició addicional onzena de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària i la disposició addicional quarta, apartat cinquè, de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La sentència estableix els fonaments jurídics següents:

- D'una banda, s'analitza l'àmbit d'aplicació de la lletra a) de la disposició addicional onzena de la Llei general tributària i, en aquest sentit, s'assenyala que el seu àmbit d'aplicació queda delimitat per dos requisits: un d'objectiu, ja que s'han de tractar d'actes recaptatoris relatius a ingressos de dret públic, i un altre de caràcter subjectiu, atès que aquests actes han de procedir de l'Agència Estatal d'Administració Tributària.

Pel que fa al requisit objectiu, el Tribunal Suprem afirma que «s'ha d'entendre per acte recaptatori tot aquell que, en l'exercici de funcions administratives, es dicta en un procediment encaminat al cobrament d'un deute, la qual cosa pot tenir lloc en període voluntari o en període executiu, però, en qualsevol cas, requereix que el deute estigui determinat, cosa que s'assoleix amb la corresponent liquidació prèvia».

Afegeix que «per tant, no pot considerar-se acte recaptatori, quedant fora de l'àmbit d'aplicació de la lletra a) de l'apartat 1 de la disposició addicional onzena de la Llei general tributària, una liquidació, encara que sigui d'interessos de demora pel temps que ha estat suspesa en via judicial l'executorietat d'unes sancions administratives, especialment quan la pròpia liquidació concedeix un termini per al pagament voluntari del deute resultant».

- D'altra banda, s'analitza la disposició addicional quarta de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, l'objecte de la qual és enumerar una sèrie d'actes i resolucions administratives identificant l'òrgan judicial competent per conèixer de les seves impugnacions.

En aquest sentit, s'afirma que «aquestes regles sobre competència objectiva no tenen relació amb la necessitat d'esgotar la via administrativa, si bé en alguns supòsits s'hi conté alguna precisió sobre com s'obre la possibilitat d'acudir a la

via judicial, la qual cosa s'ha de conjugar amb les disposicions normatives generals o específiques aplicables al respecte».

Basant-se en tot això, la sentència conclou:

- Que no s'ha vulnerat la lletra a) de l'apartat 1 de la disposició addicional onzena de la Llei general tributària, ja que no procedeix interposar reclamació econòmica administrativa prèvia davant el Tribunal Econòmic Administratiu Central abans d'acudir a la via judicial, conforme al que disposa la citada llei, en els supòsits d'impugnació de les resolucions dictades per l'Agència Espanyola de Protecció de Dades per les quals es liquiden interessos de demora com a conseqüència del temps que ha estat suspesa en seu judicial l'executorietat de les sancions imposades.
- Estimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència i, en conseqüència, ordenar la devolució de les actuacions a la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional perquè, amb retroacció de les actuacions al moment immediatament anterior al dictat de la sentència, dicti una nova resolució sobre les qüestions i pretensions de fons plantejades en el procés.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA

SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

13. [Sentència 290/2025](#), de 6 de febrer, de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, per la qual s'estableix la **doctrina sobre la naturalesa contractual dels convenis urbanístics i segons la qual el termini de prescripció per a la devolució de les quantitats lliurades per un particular és de quinze anys**, regulat a l'article 1964 del Codi civil.

La Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia reitera la doctrina de la naturalesa contractual dels convenis urbanístics i, en conseqüència, el termini de prescripció de les reclamacions per a la devolució de quantitats prèviament lliurades per un particular, en execució d'un conveni urbanístic, en cas d'incompliment per part de l'Ajuntament, és el de quinze anys establert a l'article 1964 del Codi civil (actualment de cinc anys, d'acord amb la modificació operada per la Llei 42/2015, de 5 d'octubre), i no el de quatre anys fixat a l'article 66 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- L'Ajuntament i un particular signaren l'any 2005 un conveni urbanístic de gestió relatiu a la determinació de les unitats d'aprofitament urbanístic resultants d'un pla especial de reforma interior (PERI), que prèviament havia estat aprovat definitivament. En compensació per l'aprofitament urbanístic excedentari de la cessió obligatòria, que resultava beneficiós per al particular, aquest lliurà prèviament una quantitat econòmica a favor de l'Ajuntament, que fou ingressada el 24 de novembre de 2005.
- Posteriorment, el Pla Especial de Reforma Interior, del qual es derivava l'aprofitament urbanístic de cessió obligatòria i l'excedentari que motivà el conveni urbanístic i, en conseqüència, la entrega del diner per part del particular, fou declarat suspès per sentència judicial l'any 2006.
- L'any 2009, l'ordenació urbanística de l'àmbit del Pla General d'Ordenació Urbana, aprovat definitivament per la Junta d'Andalusia, assumí les determinacions del PERI, però disminuint considerablement l'aprofitament urbanístic, cosa que feia impossible executar en els seus propis termes el conveni urbanístic signat el 2005.
- Davant la disminució de l'aprofitament urbanístic del citat PERI i, per tant, atès que ja no resultava beneficiós per al particular signant del conveni urbanístic ni era possible executar-lo en els seus propis termes, aquest sol·licità formalment a l'Ajuntament, l'1 de juliol de 2013, la devolució de les quantitats lliurades a compte de l'execució del conveni urbanístic, en no haver-se fet efectiu l'aprofitament urbanístic excedent derivat del PERI de 2004 i, per tant, amb el corresponent perjudici per al sol·licitant.
- L'Ajuntament desestimà, primer per silenci administratiu i després de forma expressa, la reclamació del particular signant del conveni, relativa a la devolució de les quantitats econòmiques lliurades a compte, davant la impossibilitat legal de fer efectiu el citat conveni urbanístic.
- Davant la desestimació de la sol·licitud de devolució de les quantitats lliurades, l'interessat interposà un recurs contenciós administratiu davant el Jutjat del Contenciós Administratiu, el qual desestimà el recurs en considerar que havia prescrit l'acció per reclamar les quantitats ingressades en virtut del conveni urbanístic, ja que el pagament es realitzà l'any 2005 i la reclamació per a la seva devolució es presentà l'any 2013, havent transcorregut més de quatre anys,

termini de prescripció previst a l'article 66 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària.

- Contra aquesta sentència, el particular sol·licitant de la devolució de les quantitats lliurades a l'Ajuntament interposà recurs d'apel·lació davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia.
- La Sala Contenciosa Administrativa, del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, mitjançant sentència de 6 de febrer de 2025, estimà íntegrament el recurs d'apel·lació, basant-se en els següents arguments jurídics:
 - D'una banda, reitera la naturalesa jurídica contractual dels convenis urbanístics. Per tant, el deute reclamat és també de naturalesa contractual, ja que deriva d'un conveni urbanístic que, per causa no imputable al particular, no arribà mai a perfeccionar-se ni a assolir validesa, essent de naturalesa contractual i no tributària.
 - Atès que el deute reclamat no és de naturalesa tributària, sinó de caràcter contractual, no és aplicable el termini de prescripció per exercir l'acció de reclamació de quatre anys establert a l'article 66 de la Llei general tributària.
 - Justament perquè no es tracta d'un deute de caràcter tributari, sinó contractual, derivat d'un conveni urbanístic, la naturalesa jurídica del qual és contractual i que mai no arribà a perfeccionar-se per incompliment de l'Ajuntament, és aplicable el termini de prescripció de quinze anys establert a l'article 1964 del Codi civil, tal com ja assenyala la Sentència del Tribunal Suprem de 29 de gener de 2020 (recurs de cassació 694/2018) i la Sentència del Tribunal Suprem de 21 d'octubre de 2020 (recurs de cassació 6848/2019).

En conseqüència, la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ d'Andalusia revoca la sentència apel·lada en considerar que no havia prescrit l'acció per sol·licitar la reclamació.

Així mateix, aclareix que el termini de prescripció actual és de cinc anys, d'acord amb la modificació introduïda a l'article 1964 del Codi civil, que passà de quinze a cinc anys per efecte de la Llei 42/2015, de 5 d'octubre. Tot i això, en aquest cas és aplicable el termini de quinze anys, ja que la reclamació per a la devolució de les quantitats econòmiques lliurades a compte de l'execució del conveni urbanístic aprovat el 16 d'octubre de 2006 (i les quantitats ingressades el 24 de novembre de

2005) es produí l'1 de juliol de 2013, és a dir, amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 42/2015, de 5 d'octubre.

Per tot això, la present sentència declara que, en no haver prescrit l'acció per a la reclamació de les quantitats econòmiques lliurades a compte del conveni urbanístic, s'ha d'entrar a conèixer del fons de l'assumpte.

14. [Sentència 3438//2025](#), de 28 de juliol, de Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia. Estima el recurs d'apel·lació i declara la **improcedència de la mesura cautelar del cessament de l'explotació de determinats apartaments turístics emparats per llicència municipal**.

La Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia estima el recurs d'apel·lació interposat per una entitat mercantil contra la sentència dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 4 d'Almeria, per la qual es va confirmar la mesura cautelar adoptada per un ajuntament relativa al cessament de l'ús de 29 apartaments turístics que l'esmentada entitat mercantil explotava, atès que l'ajuntament corresponent entenia que mancava de la llicència municipal necessària per a la seva explotació com a apartaments turístics.

Antecedents de la sentència:

- Un ajuntament va adoptar una resolució per la qual va acordar, com a mesura cautelar, el cessament de l'explotació de 29 apartaments turístics, en entendre que l'entitat mercantil que els explotava mancava de la llicència municipal necessària per explotar aquests apartaments turístics.
- La representació processal de l'entitat mercantil explotadora dels 29 apartaments turístics va interposar recurs contenciós administratiu contra la citada resolució municipal de cessament de l'explotació dels apartaments turístics, com a mesura cautelar, davant un jutjat contenciós administratiu de Granada.
- El jutjat contenciós administratiu competent va dictar sentència desestimant el recurs contenciós administratiu i declarant ajustada a dret la resolució municipal de la mesura cautelar del cessament de l'explotació dels citats apartaments turístics, en considerar que l'entitat recurrent explotava els apartaments turístics sense la llicència municipal necessària per a la seva explotació.
- Davant aquesta sentència, la representació processal de la mercantil explotadora dels apartaments turístics va presentar, en temps i forma, recurs

d'apel·lació davant la Sala Tercera Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia.

- La Sala Tercera del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, mitjançant sentència de 28 de juliol de 2025, va estimar el recurs d'apel·lació basant-se en els arguments següents:
 - En primer lloc, considera que la mesura cautelar de cessament de l'activitat adoptada per l'ajuntament manca de fonament suficient, atès que el document aportat com a llicència municipal no especifica clarament les unitats autoritzades, la qual cosa impedeix justificar la mesura cautelar adoptada per l'ajuntament i, a més, ha existit una tolerància per part d'aquest en relació amb l'explotació dels apartaments turístics durant un llarg període de temps.
 - En segon lloc, no s'acrediten les raons d'interès públic, motiu pel qual cal ponderar els interessos en joc basant-se en el principi de proporcionalitat.
 - En tercer lloc, recorda que la càrrega de la prova de l'existència i contingut de la llicència municipal que, segons l'ajuntament, no avalaria l'explotació dels 29 apartaments turístics i justificaria la mesura cautelar de cessament, correspon a l'ajuntament i no al particular. En aquest cas, l'ajuntament demandat no va complir amb aquesta obligació.

Per tot això, s'estima el recurs d'apel·lació i es declara nul·la la sentència d'instància i la resolució municipal de la mesura cautelar de cessament de l'activitat d'explotació dels citats apartaments turístics.

ALTRES ÒRGANS JUDICIALS

15. Sentència de l'Audiència Provincial de Càceres per la qual es condemna un opositor de la convocatòria, mitjançant el sistema de **concurs-oposició**, de dues places d'oficial d'impremta de la Diputació Provincial de Càceres, per haver **filtrat l'examen** abans de la seva celebració, per un **delicte de revelació de secrets en grau de temptativa** (article 418 del Codi penal).

El Ministeri Fiscal sol·licitava quatre anys de presó, per un delicte consumat de revelació de secrets.

Tanmateix, l'Audiència Provincial de Càceres, en aquesta sentència, el condemna a vuit mesos de presó i a inhabilitació per al sufragi passiu, així com a la pèrdua del

Àrea de Presidència
Secretaria General

dret a percebre subvencions o ajuts públics per un període de quatre anys, atès que considera que el delicte es va cometre en grau de temptativa, ja que el Tribunal Qualificador va suspendre el procés selectiu, motiu pel qual no es va causar perjudici a la resta dels opositors.

Aquesta sentència no és ferma, i contra la mateixa es pot interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem, en els terminis i amb els requisits establerts a la Llei d'enjudiciament criminal.