

Seminario de Actualización Jurídica Local Josep María Esquerda

«La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo referida al ámbito local»

(Reflexiones sobre el principio de gobernanza democrática de los Entes locales y la función racionalizadora del Tribunal Supremo respecto del orden político local)

José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Presidente de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

Barcelona, 10 de julio de 2026

SUMARIO

I.- Introducción: Significado y alcance del principio de gobernanza democrática de los Entes Locales y la función reconciliadora del orden político local por el Tribunal Supremo. II.- Directrices jurisprudenciales del Tribunal Supremo relativas a los Entes locales. 1.- El estatuto de los miembros electos de las Corporaciones locales: Legitimación. STS 17 de junio de 2025 (RC 2392/2023). 2.- Competencias municipales: Límites y limitaciones formales y sustantivas en materia de denominación de calles, bulevares y avenidas STS de 17 de julio de 2025; (RC 6316/2023) 3.- Actividad económica. La financiación de las guarderías municipales de Cataluña: STS de 29 de abril de 2026 (RC 7641/2023). 4.- Urbanismo: Licencia de obra menor para la rehabilitación de un edificio catalogado. STS de 21 de abril de 2026 (RC 6681/2023). III.- Epílogo: La reconstrucción del Derecho público por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

I.- Introducción: Significado y alcance del principio de gobernanza democrática de los Entes locales y la función reconciliadora del orden político local por el Tribunal Supremo.

La noción de gobernanza democrática se anuda al sistema regulador de la estructura organizativa y al funcionamiento de las instituciones públicas, que engloba las normas, procedimientos, principios y prácticas que rigen los procesos políticos de toma de decisiones, así como los procesos de participación ciudadana y los mecanismos de exigencia de responsabilidad y de rendición de cuentas al poder público (Nicolas Berggruen y Nathan Gardens «Gobernanza inteligente para el siglo XXI», Editorial Tauros, Madrid, 2012).

Desde una perspectiva dogmática propia de la Ciencia Política, el principio de gobernanza democrática se asocia a las mociones de autogobierno, potestades y competencias, representatividad y protección de las minorías participación ciudadana, transparencia, organización eficiente y eficaz, suficiencia de recursos económicos y financieros, responsabilidad política y rendición de cuentas, y control judicial pleno.

La idea de gobernanza a nivel local alude, concreta y específicamente, al diseño y configuración del sistema institucional de gobierno de los Entes locales, que se sustenta en la incorporación de los principios de democracia local y de autonomía local como componentes nodales que rigen su organización y su actuación como poder público.

El autogobierno de los municipios y las provincias es consecuente con el reconocimiento de la capacidad de los Ayuntamientos y Diputaciones de ordenar, gestionar y resolver, a través de instituciones propias, todas las cuestiones que afectan a la comunidad local y provincial.

Esta concepción del autogobierno de los Entes locales revela que los principios de democracia local y autonomía local constituyen un binomio conceptual inescindible, porque no hay ni puede haber autonomía local si las instituciones en que se encarna no tienen un carácter democrático (Vid. Miguel Sanchez Moron «La autonomía local y el principio democrático: consideraciones a la luz de la experiencia constitucional», Anuario del Gobierno Local 2023,

Democracia y reformas del poder local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2024).

La atribución de potestades y competencias a los Entes locales, en un nivel adecuado para poder garantizar el desarrollo e implantación de políticas públicas en beneficio de la colectividad local, constituye la piedra angular del principio de gobernanza democrática local.

La representatividad de los miembros del gobierno local es un elemento constitutivo del principio de gobernanza democrática local, porque no hay democracia que no sea representativa, pues la democracia local exige que las autoridades municipales hayan sido elegidas por los ciudadanos mediante elecciones libres.

La democracia local reposa sobre la resignificación del respeto a la voluntad política del cuerpo electoral municipal, que asume la responsabilidad de elegir a los concejales, miembros electos de la Corporación local, que conforman el gobierno municipal, con base en el principio de respeto a las mayorías, y que debe actuar con pleno respeto a los grupos políticos municipales que ejerzan la oposición.

La vinculación permanente entre la ciudadanía y sus representantes constituye un factor revalorizador de la democracia local, en cuanto permite ensamblar su dimensión institucional y social.

La participación ciudadana en el ámbito de la gobernanza local se articula mediante el sufragio universal, ejerciendo el derecho de voto para elegir a los miembros de las Corporaciones locales, y, también, a través de procesos, mecanismos e instrumentos de participación, como son las consultas municipales o los presupuestos participativos, que permiten a la ciudadanía expresar su opinión sobre aquellos asuntos relevantes que afectan a la colectividad.

El espíritu de apertura es un signo distintivo de la forma del actuar político del gobierno municipal, que resulta exigible en el marco del desarrollo de la democracia local, en aras de que, confrontando opiniones, se avance en la

implementación de políticas públicas del bien común para procurar el progreso de la comunidad local en su conjunto.

En la búsqueda del interés general de la colectividad local, el gobierno local debe impulsar políticas inherentes al concepto de gobernanza inteligente que permitan integrar de forma eficaz la participación de los ciudadanos en la gestión de los ámbitos públicos.

El gobierno local -por imperativo democrático-, debe desarrollar toda actuación pública frente al público.

La transparencia requiere que toda la acción del gobierno local esté sometida al escrutinio de la opinión pública, lo que comporta que la comunidad local pueda acceder, sin trabas ni obstáculos, injustificados a la información pública.

Las políticas de transparencia, que se incardinan en la noción de gobierno abierto, en cuanto posibilitan que los vecinos conozcan la fundamentación de las decisiones que adopte el gobierno municipal, constituye un pilar esencial de las políticas anticorrupción que tienen como objetivo preservar la integridad de los miembros de la Corporación local, así como de los funcionarios públicos municipales.

El diseño e implantación de un modelo de organización estructural del Ente local reconocible en términos de racionalidad, competencia y capacidad de gestionar los asuntos que tiene confiados, con disponibilidad de recursos humanos y con recursos económicos y financieros adecuados para facilitar el regular funcionamiento, constituye un presupuesto de la buena gobernanza.

La democracia local y la autonomía local no se entienden sin el desarrollo de una conciencia política de responsabilidad democrática.

La responsabilidad política de los miembros electos de la Corporación local es un elemento consustancial a la noción de gobernanza democrática, porque se corresponde con el derecho de los representantes políticos de dirigir y, en su caso, controlar la acción del gobierno municipal, y con el derecho de los vecinos a exigir, en todo momento a los responsables políticos que justifiquen su actuación pública.

La rendición de cuentas es el deber que se impone a los miembros electos, que configuran el gobierno municipal, de responder ante el Pleno de la Corporación, o ante sus Comisiones u Organismos de control, y ante la ciudadanía, sobre las decisiones referidas a la gestión de los asuntos públicos y acerca del cumplimiento y ejecución de los programas políticos.

El anclaje constitucional del principio de gobernanza democrática a nivel local se configura sobre la base de una interpretación sistemática e integradora de lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución (la declaración de que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, en su proyección a los poderes de ámbito territorial que vertebran el Estado), el artículo 23, (que enuncia, el derecho de participación política en los asuntos públicos directamente o través de representantes), el artículo 103 (que salvaguarda la posición institucional de la Administración pública al servicio del interés general), el artículo 137 (que garantiza la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses), el artículo 140 (que blinda la institucionalidad de los Ayuntamientos como Corporaciones democráticas), el artículo 141 (que delimita el estatuto constitucional de las provincias), y el artículo 142 (que establece el principio de suficiencia económica y financiera de las Haciendas locales).

La gobernanza de los Ayuntamientos y Diputaciones, desde el prisma constitucional, se articula a través del reconocimiento de garantías institucionales referidas a la existencia y organización de las Entidades locales, que aseguran la atribución y la protección de un núcleo de potestades y competencias propias, cuyo ejercicio se efectúa bajo la propia responsabilidad, que resultan indispensables para la gestión de los intereses de la colectividad local (Vid. Antonio Fanlo Loras del libro «Fundamentos constitucionales de la autonomía local», Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990).

La Carta Europea de Autonomía Local establece, en sus artículos 3 y 4, los elementos definidores del principio de gobernanza democrática local, al disponer que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Este derecho -según dispone la Carta Europea- se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley y, así mismo, al determinar las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

Según la Carta Europea de Autonomía Local, las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad y se subraya que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

Las competencias encomendadas a las Entidades locales -afirma la Carta Europea-, deben ser normalmente plenas y completas, y no pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

Y se precisa que las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.

La visión de la gobernanza democrática a nivel local, desde la Carta Europea de Autonomía Local, se refleja en la garantía institucional del municipalismo, que es un componente esencial de la democracia europea, que sirve de contrapeso a los poderes del Estado, y de barrera de preservación del pluralismo político

(Vid. Tomas Font i Llovet «El significado de la Carta de Autonomía Local y sus retos actuales», en «La Carta Europea de Autonomía Local a los 30 años de su aprobación: balance y perspectivas», Revista Claves del Gobierno Local núm. 30, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2020).

El Tribunal Supremo, en su posición de garante del Derecho regulador del régimen local, ha acometido, este último año, la labor jurisdiccional de sentar doctrina clarificadora sobre algunos de los elementos constitutivos de la gobernanza democrática a nivel local, en materias relativas al funcionamiento democrático de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, al estatuto constitucional de los miembros de las Corporaciones locales, o al estatuto jurídico de los grupos municipales, así como a los derechos de participación política de la ciudadanía en el proceso político local, que tratan de establecer directrices destinadas a la autoridades municipales, que cumplen la función de racionalizar, desde la óptica del imperio efectivo de la Constitución y las leyes, el orden político a nivel local.

Concretamente, en la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 498/2026, de 26 de abril de 2026 (RC 5820/2023; ponente Bandrés Sánchez-Cruzat), resolviendo el caso de la inviabilidad sobrevenida de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Madrid, nos hemos pronunciado sobre el alcance y proyección del principio de democracia local, que se integra en el concepto más amplio de gobernanza democrática local.

El recurso de casación que enjuiciábamos, se había interpuesto por el Cuerpo Municipal Mas Madrid contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que había desestimado el recurso de apelación planteado por el Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid, que había estimado el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Grupo Municipal contra la resolución de la Dirección General de Participación Ciudadana del mencionado Ayuntamiento, que había desestimado el recurso de reposición formulado contra la resolución de esa Dirección General, que inadmitió a trámite el escrito de alegaciones presentado por el referido Grupo

Municipal en el procedimiento relativo a la declaración de inviabilidad sobrevenida de 232 proyectos de presupuestos participativos correspondientes a las convocatorias de 2016,2017,2018 y 2019.

La sentencia impugnada en casación había fundamentado el pronunciamiento de desestimación del recurso de apelación, con base en el razonamiento de que si se pretende declarar inviables, por causas sobrevenidas, determinados proyectos que obtuvieron, inicialmente, la aprobación de la ciudadanía, y posteriormente su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, parece lógico que en expediente administrativo incoado con el propósito de revisar su viabilidad, al no estar previsto ningún modo de participación de los concejales integrantes del Ayuntamiento, deba posibilitarse, al menos, la participación en tal proceso de los miembros de la Corporación local, a través de los Grupos Municipales en los que se integran, conforme a lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, mediante la presentación de las alegaciones que estimaren convenientes, pues, de lo contrario, se estaría vulnerando el derecho fundamental de participación política de los concejales que forman el grupo municipal, consagrado en el artículo 23 de la Constitución.

Consideraba el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que no debía perderse de vista que los presupuestos participativos, cuya inviabilidad sobrevenida se pretendía, obtuvieron, finalmente, su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, del que forma parte el Grupo Municipal Mas Madrid, por lo que -concluye la Sala- las resoluciones administrativas impugnadas, en cuanto que imposibilita la participación e intervención del Grupo Municipal Mas Madrid en el procedimiento administrativo en el que se cuestiona la viabilidad de determinados presupuestos participativos, en su día incluidos en los correspondientes Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Madrid, vulneraban el ordenamiento jurídico.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que debíamos abordar, consistente en determinar si en el expediente de revisión de inviabilidad de presupuestos participativos, tienen derecho al trámite de audiencia y formulación de alegaciones, por tener la condición de interesados,

los grupos municipales, teniendo en cuenta que los mencionados presupuestos participativos son aprobados por el Pleno Municipal.

La resolución de la cuestión de interés casacional, permitía al Tribunal Supremo delimitar el significado de la noción de participación ciudadana, a la luz de lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que no se contrapone a la noción de democracia representativa, en los siguientes términos:

«La participación ciudadana, que es un requisito democrático del buen gobierno municipal, según se infiere de lo dispuesto en el artículo 70 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tal como se afirma expresamente en la Exposición de Motivos del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 31 de mayo de 2004, no puede considerarse un obstáculo impeditivo de que los concejales y los grupos municipales ejerzan sus funciones de representación de los vecinos del municipio, que les confiere legitimación para intervenir en aquellos procedimientos de naturaleza política que afecten a intereses colectivos de la comunidad local, en la medida que esta participación se caracteriza y se configura como fórmula de cogobierno institucional, participativo y transparente propia de la Democracia participativa y deliberativa, que impregna la organización y funcionamiento de las Entidades Locales, que, sin embargo, no supone desplazar las funciones derivadas del principio de representatividad del gobierno municipal, ya que -en el caso de los presupuestos participativos-, corresponde, en último término, la decisión de aprobación de los proyectos e inversiones propuestos al Pleno municipal.»

El Tribunal Supremo, de forma reflexiva, delimita el alcance de la controversia jurídica planteada en el recurso de casación, partiendo -como premisa- de consideraciones acerca de la naturaleza de los grupos políticos municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. de la caracterización jurídica de los presupuestos participativos como fórmula de cogobierno institucional y participativo acerca del destino de los recursos públicos.

Se refiere en la sentencia que para resolver el recurso de casación no cabía eludir la naturaleza jurídica de los grupos municipales, conforme a su regulación en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que dispone que «a efectos de su actuación corporativa los miembros de las Corporaciones locales se constituirán en grupos políticos en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan», lo que evidencia que dichos grupos municipales -tal como dijimos en nuestra sentencia de 8 de febrero de 1994, constituyen un cauce o medio esencial para que los representantes populares, que forman las respectivas Corporaciones, participen

de la actividad democrática de éstas, lo que les confiere capacidad y legitimación para intervenir en todos aquellos asuntos de ámbito político que conciernen a la colectividad local, y cuya capacidad decisoria corresponde al Pleno u otros órganos de gobierno de la Corporación.

También, se pone de relieve la caracterización jurídica de los presupuestos participativos como fórmula de participación democrática de los ciudadanos en la política presupuestaria de los Ayuntamientos, que se deriva del reconocimiento de la iniciativa popular regulada en el artículo 70.bis. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que habilita a los vecinos, que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, a intervenir de forma directa en la elección de los proyectos e inversiones que deberá acometer el gobierno local, así como en la distribución de los gastos, que deberán ser ratificados por el Pleno de la Corporación.

Los presupuestos participativos se engloban como uno de los derechos de ciudadanía vinculados al reconocimiento del derecho a la ciudad -se afirma en la sentencia-. Constituyen un mecanismo de carácter político, plasmación del principio de democracia local, mediante el cual los vecinos residentes en un municipio ejercen sus derechos de participación política, expresando su parecer acerca de las prioridades de gasto e inversión y sobre la financiación de las actuaciones municipales que se consideran relevantes para el desarrollo de la colectividad local.

La sentencia del Tribunal Supremo confirma los pronunciamientos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, partiendo de la consideración de que los Ayuntamientos se definen, conforme a lo dispuesto en el artículo 140 de la Constitución, como Corporaciones de carácter democrático, que están integradas por el Alcalde y los Concejales, elegidos estos por los vecinos del municipio.

También se hace referencia en dicha sentencia a que los concejales, y, por ende, los grupos municipales en que se integran, son depositarios del mandato representativo, y son titulares de los derechos políticos inherentes al *ius in officium*, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 23.1 de la

Constitución, lo que permite entender que la Sala de instancia ha realizado una interpretación razonable del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuanto su pronunciamiento se fundamentaba en una exégesis adecuada, en términos de lógica jurídica, de la normativa constitucional y legal aplicable.

El Tribunal Supremo considera acertado que la decisión de la Sala de instancia, que reconoce, con base a los sólidos razonamientos expuestos en la sentencia apelada del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid, que el grupo municipal Mas Madrid tenía derecho a presentar las alegaciones que estimare conveniente en el procedimiento incoado por la Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, que tenía como objeto declarar la inviabilidad sobrevenida de 232 proyectos de presupuestos participativos, que habían sido aprobados por los vecinos y, ulteriormente, por el Pleno de la Corporación municipal.

Para el Tribunal Supremo, dicho pronunciamiento se ajusta al principio de democracia local, ya que era la única posibilidad de que los concejales, integrantes de dicho grupo municipal, pudieran ejercer su derecho de participación en dicho asunto, ejerciendo las funciones de control del gobierno municipal que les corresponde conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución.

El Tribunal Supremo no comparte la tesis argumental que desarrollaba la Letrada del Ayuntamiento de Madrid, que cuestionaba la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida, porque -según aducía- el artículo 23.1 de la Constitución no ampara el derecho del grupo municipal Mas Madrid a formular alegaciones en el procedimiento de declaración de inviabilidad sobrevenida de 232 proyectos de presupuestos participativos, pues se trata -a su juicio- de la simple participación administrativa en asuntos concretos que no forman parte del contenido constitucionalmente garantizado por dicho precepto constitucional, ya que entendemos que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que hemos referenciado en el precedente fundamento jurídico de esta sentencia, negar la legitimación para formular alegaciones en dicho procedimiento supone una desnaturalización lesiva del ius in officiiun de los

concejales -que incorpora el derecho de participación en la vida política local y ejercer las funciones de control, así como desconsiderar el estatuto jurídico de los grupos municipales, que les faculta para intervenir en el trámite de audiencia, en los términos del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y ejercer las acciones en aquellos asuntos que afecten a los intereses de la comunidad local.

Se mantiene que no cabe una aplicación restrictiva del concepto de interesado, al que se refiere el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que implique la exclusión del grupo municipal de intervenir en el trámite de audiencia presentando alegaciones en el procedimiento mencionado, ya que resulta incuestionable que la decisión que adopte la Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, que supone dejar sin efecto lo acordado por el Pleno Municipal, en relación con los presupuestos participativos, afecta a los intereses legítimos colectivos de carácter económico y social, cuya defensa corresponde a los concejales y a los grupos municipales de los que forman parte.

La legitimación del grupo municipal Mas Madrid para ser oído en el procedimiento de declaración de inviolabilidad sobrevenida de los presupuestos participativos, se fundamenta en los siguientes términos:

«En este sentido, cabe significar que no estamos ante un procedimiento de carácter administrativo en sentido estricto, que afecte, exclusivamente, a intereses individuales o particulares de los vecinos proponentes, sino ante un procedimiento de presupuestos participativos de naturaleza política, que afecta a intereses colectivos, vinculados a la aprobación de los presupuestos municipales, que interesa legítimamente a los concejales, representantes de los vecinos, y a los grupos municipales en que se integran, a través de los que se articula y desarrolla la actuación corporativa, que, de ningún modo pretenden suplantar la voluntad de los vecinos ni menoscabar o alterar su capacidad propositiva, sino velar por la defensa de intereses vecinales, y porque la actuación municipal se ajuste al ordenamiento jurídico regulador de los procedimientos de participación ciudadana establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y a la reglamentación orgánica del Ayuntamiento».

Y, con base en esta fundamentación jurídica, se fija la doctrina jurisprudencial, declarando que el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a la luz del principio de democracia local consagrado en el artículo 140 de la Constitución y del derecho de participación política enunciado en el artículo 23.1 de la Constitución, determina

que el concepto de interesado establecido en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deba interpretarse en el sentido de que los grupos municipales, en cuanto integran a los concejales, miembros de la Corporación, adscritos a una determinada formación política, tienen derecho a que se les confiera un trámite de audiencia y a formular alegaciones en los procedimientos incoados con el objeto de declarar la inviabilidad sobrevenida de presupuestos participativos que habían sido aprobados previamente por el Pleno de la Corporación Municipal.

De la fundamentación jurídica de esta sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2026, se pueden extraer valores, principios y paradigmas jurídicos que informan la aplicación e interpretación del Derecho público regulador del régimen local, que son útiles, tanto para guiar la actuación del gobierno municipal, como para que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa resuelvan los litigios en materia de aplicación del Derecho estatuario de los concejales, partiendo del contexto axiológico que sustenta las instituciones de la gobernanza municipal, es decir, tomando en debida consideración los valores reflejados en los principios de apertura participación, ciudadanía, responsabilidad, eficacia y coherencia.

En la sentencia del Tribunal Supremo resulta relevante en cuanto incorpora al léxico del Alto Tribunal términos procedentes de la Ciencia Política y la Sociología urbana, como el derecho a la ciudad, cogobierno institucional buen gobierno municipal, democracia participativa, democracia deliberativa o presupuestos participativos.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo asume, como razón jurídica y parámetro, de enjuiciamiento la noción del derecho a la ciudad, que, según la Carta Europea de Derecho Humanos en la ciudad, aprobada en la ciudad de Saint Denis en el año 2000, se configura como un derecho colectivo que pertenece a todos sus habitantes, cuyo finalidad es lograr su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica, comprometiendo al gobierno local a diseñar e implementar políticas públicas que permitan alcanzar dichos objetivos (vid. José Manuel Bandrés, «El derecho a la ciudad y el buen gobierno urbano. Los nuevos retos de la gobernanza urbana sostenible para el siglo XXI» Editorial Marcial Pons, Madrid, 2022).

La ciudad se caracteriza como un espacio público vertebrado sobre la base de los principios de inclusión y cohesión social, donde todos sus habitantes tienen derecho a vivir la democracia de forma plena e integral en todas sus dimensiones y significados.

El profesor de Derecho Público de Sciences Po de París, Jean-Bernard Auby, en el marco del pensamiento ilustrado sobre el gobierno de la ciudad y las políticas de gobernanza urbana, conecta el derecho a la ciudad con la dignidad del ciudadano que reside en una determinada ciudad, que tiene derecho a que se le reconozca y garantice un núcleo mínimo de derechos concretos, así como el acceso a los servicios públicos esenciales con el fin de promover la integración y la participación ciudadana y reducir la fractura urbana (Vid Jean-Bernard Auby; *Droit de la ville*, Editorial Lexis Nexis, París, 2018).

El concepto de buen gobierno y buena administración, a nivel de local, alude a la responsabilidad del gobierno municipal en el buen desempeño de las funciones públicas.

Según el profesor de la Universidad de Barcelona, Juli Ponce Solé, el concepto de buena gobernanza hace referencia a una forma de gobernar más cooperativa en la que actores públicos y privados participan en la formulación y aplicaciones de políticas y de las políticas públicas, mientras que la noción de buen gobierno alude, concretamente, a las funciones de dirección política que corresponden al gobierno de la Comparación local (Vid. Juli Ponce Solé «La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de la diligencia debida», Edita Universidad de Alcalá y el Defensor del Pueblo, Madrid, 2019).

La idea del buen gobierno concierne al establecimiento operativo de un sistema político alineado con los postulados del Estado social y democrático de Derecho, pero a la vez diligente y eficaz, que respete las reglas y los procedimientos legalmente establecidos.

La plasmación de la democracia en el ámbito local es esencialmente participativa, porque la Administración local se caracteriza como la Administración más próxima y cercana a la ciudadanía.

La participación de la ciudadanía en la formulación y aplicación de las políticas públicas a nivel local favorece la interrelación entre el poder político y el poder social, y, desde esta perspectiva, es fuente de legitimación del gobierno local.

El ensamblaje más intenso entre las autoridades que conforman el gobierno municipal y la ciudadanía se produce a través de los mecanismos e instrumentos procedimentales propios de la democracia deliberativa que, en palabras del filósofo alemán, Jürgen Habermas, supone introducir en las estructuras del poder público el de concepto discursivo de la democracia, en el sentido en que las decisiones se definen a través de la argumentación y del razonamiento político entre ciudadanos iguales (Jürgen Habermas «Facticidad y validez», Editorial Trotta, Madrid, 2010).

La democracia local se identifica, también, con la noción de democracia procedimental, que engloba la obligación del gobierno municipal y de la ciudadanía de respetar el conjunto de reglas procedimentales que determinan que autoridad está habilitada para adoptar las decisiones políticas que conciernen a los intereses generales de la comunidad local y con que procedimiento.

De este universo de nuevos paradigmas informadores del Derecho local se infiere que el apartamiento de las reglas procedimentales, que comporta la exclusión del derecho de participación de un grupo político municipal de las decisiones que corresponden a la corporación, -tal como acontece en el caso enjuiciado por la sentencia del Tribunal Supremo- constituye una violación de los postulados inherentes al concepto de democracia.

II.- Directrices jurisprudenciales del Tribunal Supremo relativas a los Entes Locales.

1.- El estatuto de los miembros electos de las Corporaciones locales: Legitimación. STS 17 de junio de 2025 (RC 2392/2023).

El estatuto de los miembros electos de las Corporaciones locales se predetermina en relación con lo dispuesto en los artículos 23 y 140 de la Constitución, de los que se desprende el reconocimiento del ius in officium, que les habilita para ejercer todas aquellas funciones, derivadas del mandato representativo, que conciernen a la vida política municipal.

Los miembros de las Corporaciones locales están legitimados para impugnar ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, siempre que hubieren votado en contra de tales actos y acuerdos, según dispone el artículo 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 700/2025, de 17 de junio de 2025 (RC 2392/2023; ponente Delgado-Iribarren García-Campero), se aborda una cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si los concejales tienen legitimación en vía administrativa para solicitar la revisión de un acto administrativo que entiendan viciado de nulidad y al que han votado en contra cuando no lo recurrieron en plazo.

La respuesta del Tribunal Supremo a esta cuestión casacional es manifiestamente clara: “el miembro de una Corporación local está legitimado como interesado para promover la revisión de oficio de un acto o acuerdo de la corporación local de la que forma parte siempre que haya votado en contra o no haya podido participar en su adopción. No obstante, para la admisión de una pretensión de esa naturaleza es preciso que cumpla también los demás

requisitos establecidos en los artículos 106.3 y 110 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, sin que el hecho de no haber recurrido jurisdiccionalmente ese acto o acuerdo pueda ser, por sí solo, suficiente para inadmitir la solicitud”.

La controversia casacional se había originado con la interposición de un recurso contencioso-administrativo por un concejal del Ayuntamiento de Valdefuentes (Cáceres) contra un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, por el que se acuerda no proceder a la revisión de oficio de la modificación del contrato e concesión del servicio de agua municipal.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cáceres había estimado el recurso contencioso-administrativo y anuló la resolución recurrida, ordenando a la Administración demandada tramitar el procedimiento de revisión de oficio solicitado por el recurrente»; fallo que fue revocado por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de Justicia de Extremadura.

La sentencia del Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, casándola y anulándola, y desestima el recurso de apelación formulado contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Cáceres, confirmándola en todos sus términos.

El Tribunal Supremo fundamenta el pronunciamiento casacional partiendo de la regulación contenida en el artículo 11 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que dispone que corresponderá al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria, y que, en su apartado 2, establece que en los demás casos, las entidades locales no podrán anular sus propios actos declarativos de derechos, y su revisión requerirá la previa declaración de lesividad para el interés

público y su impugnación en vía contencioso-administrativa, con arreglo a la Ley de dicha Jurisdicción».

También, se invoca, como parámetro normativo de enjuiciamiento, lo dispuesto en el artículo 218 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, que dispone que sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común, y que establece que la solicitud de dictamen del Consejo de Estado, en los casos que proceda legalmente, se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio para las Administraciones Públicas».

Y se recuerda que dicha disposición reglamentaria prevé que la remisión a la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común lleva a la aplicación de los artículos 106 y 110, en los que debemos centrar nuestro análisis, de los que reproduciremos los aspectos de interés para nuestro asunto.

También se trae a colección lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que bajo el epígrafe revisión de disposiciones y actos nulos, refiere que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1, y que en su apartado 3, dispone que el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de

fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales».

Asimismo, se cita el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,, que establece los límites de la revisión, y que dispone que las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En el debate planteado en las diferentes instancias, y en los alegatos de las partes, se subraya la relevancia del artículo 63.1 b) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que prevé que junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, y que dispone que los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.»

La sentencia expone, en primer término, cual, es la naturaleza La naturaleza y los bienes jurídicos en juego en la revisión de oficio de los actos administrativos, y, a tal efecto, recuerda la doctrina sentada en la sentencia nº 1395/2020, que cita la sentencia de 19/2017, de 11 de enero (RC 1934/2014)-, en la que nos habíamos pronunciado sobre la especial naturaleza y los principios generales en juego el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos:

"El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio (art. 102 de la Ley 30/1992).

La declaración de nulidad queda limitada a los supuestos particularmente graves y evidentes, al permitir que el ejercicio de la acción tendente a revisar actos que se han presumido validos durante un largo periodo de tiempo por sus destinatarios pueda producirse fuera de los plazos ordinarios de impugnación que el ordenamiento establece”.

También, se hace referencia, como criterio de autoridad, a las sentencias del Tribunal Supremo STS 225/2017, de 10 de febrero (RC 7/2015), citando anteriores SSTs de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006, y, fundamentalmente, las sentencias de 18 de diciembre de 2007 y 8 de abril de 2008, en que nos hemos pronunciado sobre el carácter restrictivo de esta vía procedimental, en los siguientes términos:

“... debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que *“el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”*.

“Es, pues, en este expresado marco restrictivo, donde debe analizarse este control de la solicitud de revisión de oficio llevado a cabo por la recurrente” (...) (STS 1395/2020. 26 de octubre, FD 5).

La sentencia del Tribunal Supremo advierte que la regulación legal ha configurado un auténtico derecho al trámite:

“Pues bien, como tiene declarado este Tribunal ya desde las Sentencias de 21 de febrero de 1.983, 18 de abril de 1.988 y 22 de octubre de 1.990 , así como la de la Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 7 de mayo de 1.992 , si bien todas ellas referidas al artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1.958 , y, en concreto, afirmando esta última lo que sigue: “La acción de nulidad se ha configurado, en la exégesis del art. 109 citado, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, como autónoma, diversa de los recursos en cuanto a plazo preclusivo de impugnación, y distinta también de la mera denuncia y de la petición graciable de los particulares; se trata aquí de un medio impugnatorio de propias características que vincula, en principio, a la Administración autora del acto declarativo de derechos o del Reglamento a iniciar un procedimiento revisorio, seguirlo por sus trámites y concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, que habrá de ser concordante con el sentido del dictamen previo y preceptivo del Consejo de Estado, dada la naturaleza obstativa de esta consulta” (STS de 18 de marzo de 2004, rec. 6067/1999, FD 5)

La necesidad de coherencia el derecho del interesado a este trámite con los principios de legalidad y seguridad jurídica -subraya el Tribunal Supremo- ha

llevado a que el legislador configure un procedimiento que conjugue estos bienes jurídicos en juego. Lo ha hecho en los ya reproducidos artículos 106 y 110 de la LPAC (antes en los artículos 102 y 106 de la LRJPA). De esta manera, como recuerda nuestra sentencia nº 1395/2020, en las mismas sentencias 894/2018, de 31 de mayo, y 19/2017, de 11 de enero, hemos indicado que:

“Partiendo de que la revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, hay que tener en cuenta que el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece una cláusula de cierre que limita la posibilidad de revisión en supuestos excepcionales, al disponer que “las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

En definitiva, si de un lado en el artículo 102 de la ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el artículo 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores.

Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”.

Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que “la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares” (STS de 17 de enero de 2006). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando “el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe”, tal y como señala la STS de 1 de julio de 2008 (rec. 2191/2005)” (STS 1395/2020. 26 de octubre, FD 6).

La sentencia razona que la regulación legal distingue entre la legitimación para pedir la revisión de oficio - que el apartado 1 del artículo 106 de la LPAC

concreta en la condición de “*interesado*”- y los supuestos previstos en el apartado 3 del artículo 106 y en el artículo 110 de LPAC, que habilitan también a la Administración para decretar la inadmisión, aunque la plantee un interesado legitimado para instarla.

En el primer supuesto, -según sentencia del Tribunal Supremo- estamos ante un requisito ineludible en todo procedimiento administrativo o judicial. En el segundo ante lo que la doctrina ha denominado una “*desestimación sumarísima anticipada*”, un juicio sobre el fondo para descartar solicitudes “*abiertamente temerarias*”. Es importante esta distinción porque la sentencia recurrida estimó el recurso por falta de legitimación del concejal solicitante, aunque en su motivación mezcló ambos aspectos, como se verá. Examinaremos sucesivamente ambos requisitos.

La sentencia del Tribunal Supremo, con base en su propia doctrina, formulada respecto del concepto de legitimación para instar el procedimiento administrativo de revisión de oficio, así como de la doctrina del Tribunal Constitucional, que extiende la legitimación de los concejales para impugnar en sede judicial aquellos acuerdos respecto de los que no pudo intervenir en su adopción, argumentando, con base en la aplicación del principio pro actione, que, aun cuando sean cualitativamente diferentes la promoción de un procedimiento administrativo de revisión de oficio de actos que incurren en vicios de nulidad y la impugnación de esos actos en sede jurisdiccional, en el caso de los concejales que lo hagan contra actos o acuerdos municipales contra los que votaron o no pudieron participar en cuya adopción, concurre, en opinión de la Sala, un interés legítimo análogo en el correcto funcionamiento de la corporación de la que forma parte en virtud de su mandato representativo o, si se prefiere, la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de la que forman parte como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, conforme a la jurisprudencia constitucional anteriormente reseñada.

Y concluye su argumentación, sosteniendo que de lo razonado se infiere que el miembro de una corporación local está legitimado como interesado para

promover la revisión de oficio de un acto o acuerdo de la corporación local de la que forma parte siempre que haya votado en contra o no haya podido participar en su adopción. Por eso, la sentencia recurrida erró en este punto al considerar que carecía de esa legitimación.

El último término, la sentencia del Tribunal Supremo aborda la cuestión relativa a la circunstancia de sí el no haber recurrido en plazo constituye un motivo suficiente para inadmitir una petición de revisión de oficio, pues esa circunstancia es la regla general en este tipo de solicitudes que, por definición, deben plantearse contra actos administrativos firmes.

Al respecto, la sentencia mantiene que lo puede ser el transcurso del tiempo, en la medida en que pueda reflejar ausencia de buena fe o abuso de derecho, como mantuvo la Sala de Extremadura, y cita la sentencia recurrida, respecto de una petición de revisión de un deslinde realizado cuarenta años antes de la solicitud (STS de 28 de febrero de 2011, rec. 536/2007); o cuando concurren otras circunstancias como sucedió ante la petición del contratista de una obra que, tras haber ejecutado parte de ella pretendió anular esa adjudicación mediante su revisión de oficio a la vista de la escasa rentabilidad que le reportó (STS 30 de junio de 2004, rec. 4640/2019). Ambas resoluciones judiciales fueron invocadas, como decimos por la resolución judicial recurrida y por las partes recurridas en este proceso.

En el presente caso, por el contrario, la Sala no aprecia mala fe o abuso de derecho por el transcurso de seis meses desde la aprobación del acuerdo municipal cuestionado, dado que ni la sentencia discutida ni las partes recurridas han aducido algún otro pormenor con trascendencia suficiente para justificar la inadmisión de la pretensión de iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

No puede considerarse como tal la que alude la representación de la mercantil recurrente sobre el transcurso del tiempo en el momento en que se inició este proceso de casación, pues lo relevante es el momento en que se promovió la revisión de oficio por el recurrente y el transcurso de seis meses

entra dentro de los límites de lo razonable para un acuerdo municipal de la naturaleza y alcance del aquí discutido.

Por el contrario, la sentencia pone de relieve que se ha tenido, particularmente, en cuenta la relevancia de la modificación contractual: por la cuantía del presupuesto -más de un millón de euros-, la extensión temporal de la duración del contrato -de quince a cuarenta años –, así como la inclusión de nuevas prestaciones significativas, como el cambio de toda la red de tuberías del municipio, así como la normativa de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE, especialmente celosa de facilitar la concurrencia pública en los contratos administrativos, como se desprende de la STJUE de 13 de abril de 2010 (rec. C-91/0899), citada por la sentencia de instancia, en la que se sostiene que “al objeto de garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de trato de los licitadores, las modificaciones sustanciales, introducidas en las disposiciones esenciales de un contrato de concesión de servicios, podrían exigir, en determinados supuestos, la adjudicación de un nuevo contrato de concesión cuando presentan características sustancialmente diferentes de las de contrato de concesión inicial y, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales de ese contrato garantizar”

Finalmente, se pone de manifiesto la importancia, desde la perspectiva de la defensa del interés general, de que quien lo plantee sea un concejal que votó en contra de la modificación y de la adjudicación del contrato cuya revisión solicitaba, pues con ello puede considerarse que “contribuía a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de que forma parte, como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” (STC 173/2004, FJ 5).

En consecuencia, el Tribunal Supremo no aprecia que, en las circunstancias concretas del caso, haya concurrido mala fe o abuso de derecho, ni que la pretensión carezca manifiestamente de fundamento, ni ningún otro de los motivos que los artículos 106.3 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,

permiten justificar la inadmisión a trámite acordada por la Administración recurrida, razón por la que se entiende que la sentencia impugnada es contraria al ordenamiento jurídico vigente.

2.- Competencias municipales: Límites y limitaciones formales y sustantivas en materia de denominación de calles, bulevares y avenidas: STS de 17 de junio de 2025; (RC 6316/2023).

Los Ayuntamientos tienen libertad para determinar los nombres o denominaciones que identifican a las vías públicas de los núcleos urbanos, así como para revisar o eliminar determinados nombres, en el marco del respeto al principio de legalidad y con observancia del procedimiento establecido, cuya regulación se suele contener, ordinariamente, en ordenanzas municipales.

Esta libertad de designación de la nomenclatura de las vías públicas se enmarca en lo que pudiéramos identificar como “poder simbólico”, en la medida que los Ayuntamientos, al ejercer esta competencia, tratan de conferir relevancia a determinados valores o personajes históricos pertenecientes a los distintos saberes científicos, literarios, o de otras disciplinas, que podemos considerar que forman parte del ideario colectivo de los habitantes del municipio. (Vid. Josu de Miguel Barcena «Símbolos, neutralidad e interpretación constitucional», Revista de Derecho Público, Estudios de Deusto, vol. 70/2, junio-diciembre de 2022).

El Reglamento de Población y Democracia Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, dispone, en su artículo 75, que los Ayuntamientos mantendrán actualizadas la nomenclatura y rotulación de las vías públicas, y la numeración de los edificios, informando de ello a todas las Administraciones públicas interesadas, así como que deberán también mantener la correspondiente cartografía o, en su defecto, referencia precisa de las direcciones postales con la cartografía elaborada por la Administración competente.

El artículo 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes

padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, en su apartado 1, establece que las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. Entre estas medidas podrá incluirse la retirada de subvenciones o ayudas públicas.

El apartado 2 de dicha disposición legal establece que lo previsto en el apartado anterior no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o cuando concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley.

Y, en el apartado 3, se estipula que el Gobierno colaborará con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la elaboración de un catálogo de vestigios relativos a la Guerra Civil y la Dictadura a los efectos previstos en el apartado anterior.

En último término, se refiere que las Administraciones públicas podrán retirar subvenciones o ayudas a los propietarios privados que no actúen del modo previsto en el apartado 1 de este artículo.

La sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 1046/2025, de 17 de julio de 2025 (RC 6316/2023; ponente Lucas Murillo de la Cueva) afronta la problemática relativa a los límites al ejercicio de la potestad municipal en materia de nomenclatura de las vías públicas de un municipio, en relación con las prohibiciones establecidas en la Ley de Memoria Histórica, que tenían como objetivo la retirada de símbolos o menciones que resultaban incompatibles con la conciencia colectiva que emerge sustentada en el espíritu de reconciliación y concordia, y el respeto al pluralismo político y la defensa pacífica de todas las ideas, que fueron la razón política que condujo transición, según se refiere en la exposición de motivos de dicha norma legal.

En esta sentencia, del Tribunal Supremo se ofrecen directrices jurisprudenciales relativas a la retirada de símbolos conmemorativos de la Guerra Civil o de la dictadura que pudieran ser consideradas exaltación de la sublevación militar, la guerra civil o de la represión de la dictadura.

El Tribunal Supremo, al resolver el caso de la aprobación del cambio de la denominación de calles en el municipio de Madrid, debía pronunciarse sobre dos cuestiones que, a juicio de la Sala de admisión, presentaban interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistentes en determinar cuál es el alcance subjetivo del artículo 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de Memoria Histórica, a efectos de aclarar si es aplicable a figuras políticas de distinto signo político, así como precisar el alcance y significado del concepto de exaltación personal o colectiva, al que se refiere el artículo 15.1 de la citada Ley 52/2007, de 26 de diciembre, en detalle, y, específicamente, si la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones, referida en dicho precepto, ha de venir motivada por acciones o conductas objetivamente subsumibles en el concepto de exaltación de la sublevación militar, de la guerra civil y de la dictadura o si, por el contrario, la exaltación comprende la mera participación en todos o alguno de estos acontecimientos históricos, como pudiera ser el hecho de haber desempeñado cargos públicos relevantes.

El Tribunal Supremo confirma la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que había rechazado el recurso de apelación planteado contra la sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 30 de Madrid, que había estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Unión General de Trabajadores de España (UGT) contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 29 de septiembre de 2020, por el que se aprobó la proposición para la retirada de la Ciudad de Madrid de los nombres de la Avenida Francisco Largo Caballero y del Bulevar de Indalecio Prieto, así como la placa situada en la Plaza de Chamberí, nº 4, dedicada a Francisco Largo Caballero, y contra la desestimación presunta del recurso formulado frente a la resolución de la Coordinadora del Distrito de Chamberí, por la que se procedió a la retirada de la placa conmemorativa de Francisco Largo Caballero.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 30 de Madrid había declarado la nulidad de dichos actos administrativos por no ser ajustados a Derecho, ordenando al Ayuntamiento de Madrid a restituir la mencionada placa a la fachada del edificio de la Junta Municipal de Distrito de Chamberí, sita en la Plaza de Chamberí número 4 de Madrid, previa su reconstrucción.

La sentencia del Tribunal Supremo fija doctrina, tras recordar su propia jurisprudencia formulada sobre sobre la aplicación de la Ley de Memoria Histórica, considerando que exaltación rechazada por el artículo 15.1 puede ser de la sublevación militar de 1936, de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura, a la vez, o de uno o dos de estos hechos.

Y, se subraya que la valoración de si concurre el presupuesto de la exaltación no depende del signo o significado político de figuras determinadas, sino de si, objetivamente, la referencia a persona o personas concretas en actos de las Administraciones Públicas relativos a símbolos, monumentos o denominaciones de vías públicas, comporta la exaltación de la sublevación militar de 1936, de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura. Son estos hechos los que el legislador quiere que no sean exaltados y, en consecuencia, es la conexión con ellos la que determina la activación de la prohibición legal.

Entiende el Tribunal Supremo que debe haber un vínculo claro entre la mención de una persona y su significación favorable a todos o alguno de esos hechos.

Se indica que la exposición de motivos y el artículo 1 de la Ley 52/2007 corroboran que no es cuestión de signos políticos, sino, como dice la primera, de “evitar toda exaltación de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura, en el convencimiento de que los ciudadanos tienen derecho a que así sea, a que los símbolos públicos sean ocasión de encuentro y no de enfrentamiento, ofensa o agravio”.

El Tribunal Supremo acepta, pues, la tesis argumental desarrollada por la Unión General de Trabajadores al formular el escrito de oposición al recurso de casación, que argumentaba que, conforme a nuestra doctrina jurisprudencial, cabía descartar que puedan considerarse dentro del ámbito subjetivo de esa Ley de Memoria Histórica a personas que no participaron en la sublevación militar, ni provocaron la Guerra Civil, ni ocuparon cargo alguno en el régimen que surgió de ella, ni los ensalzaron, dignificaron o reconocieron elogiosamente.

El orden constitucional, surgido con la aprobación de la Constitución de 1978, basado en el reconocimiento de la idea de la libertad y en el espíritu de concordia como fuente legitimadora del Estado, se proyecta, también, sobre el espacio público, lo que determina que sea ilegítimo que el Estado, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos o Diputaciones provinciales honren a responsables de hechos criminales, cuya actividad política o social fue, indubitada e incuestionablemente, contraria a los valores democráticos.

3.- Actividad económica. La financiación de las guarderías municipales de Cataluña: STS de 29 de abril de 2026 (RC 7641/2023).

Los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo no pueden en ejecución de sentencia, contradecir los términos del fallo que se ejecuta, en cuanto supondría la vulneración del principio de intangibilidad de las sentencias.

Esta es la directriz que se infiere de la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 541/2026, de 29 de abril de 2026, que, en el caso financiación de las guarderías municipales del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedes, resuelve el recurso de casación interpuesto por el Abogado de la Generalitat de Cataluña contra el auto dictado por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 140/2023, de 8 de marzo de 2023, confirmado por auto de 18 de abril de 2023, en virtud del cual se requiere a la Generalitat de Cataluña a fin de que satisfaga inmediatamente y abone en una sola vez al Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès la cantidad líquida de

887.400 euros, con deducción de las cantidades ya abonadas, ambos recaídos en la pieza de ejecución de la sentencia núm. 68/2022, de 17 de enero de 2022 (procedimiento ordinario 245/2018) .

El Tribunal Supremo debía pronunciarse sobre la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si en los supuestos en los que se haya dictado sentencia con pronunciamiento condenatorio sobre la financiación de las guarderías municipales al amparo de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, la regulación legal puede establecer plazos de cumplimiento distintos –como los recogidos en la Disposición Adicional trigésima de la precitada ley- a los previstos en la normativa que regula la ejecución de las sentencias de condena dineraria, en particular al 106.1 y 3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Y para ello, debíamos interpretar los artículos 103 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña y el artículo 149.1. 6ª de la Constitución.

El Tribunal Supremo, en esta sentencia, fija como doctrina que el apartado 3º de la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, que dispone, en virtud del texto añadido conforme a lo dispuesto en el artículo 172.3 de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, que el importe total de la financiación del coste de las plazas de las guarderías de todos los municipios de Cataluña debe satisfacerse en el plazo de diez años, mediante la creación de un fondo específico, con arreglo a un calendario de pago, forma parte del régimen legal de las ayudas en que consiste la financiación de las guarderías municipales de Cataluña, que no puede aplicarse de forma desagregada o asistemática, sin que suponga, por tanto, alteración o afectación alguna del régimen regulador de los plazos de ejecución de sentencias establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción

Contencioso-administrativa ni, en particular, de los previstos en el artículo 106 del citado texto legal.

El Alto Tribunal toma como punto de partida del enjuiciamiento casacional la circunstancia de que el recurso de casación tenía por objeto autos dictados en ejecución de sentencia, encuadrables en la tipología de resoluciones judiciales que son susceptibles de ser recurridas en casación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.1.c) de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, en cuanto «resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta».

Al respecto, se recuerda que esta modalidad casacional, como ha destacado de forma reiterada nuestra doctrina jurisprudencial referida a la recurribilidad de los autos, tiene un carácter *sui generis*, pues no comparte exactamente la finalidad nomofiláctica y uniformadora propia del recurso de casación, sino que está dirigida principalmente a preservar la inmutabilidad de la parte dispositiva de las resoluciones judiciales firmes.

Y se precisa, además, que la finalidad específica de esta modalidad de recurso de casación se encuentra, por lo expuesto, estrechamente vinculada con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española dado que, como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 162/2025, de 7 de octubre (FJ 4º):

«Es doctrina reiterada de este tribunal (por todas, STC 173/2021, de 25 de octubre) que “una de las perspectivas del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es la que se manifiesta en el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la eficacia perseguida por el ordenamiento, lo que supone tanto que aquellas se ejecuten en sus propios términos como el respeto a las situaciones jurídicas declaradas, sin perjuicio de que se haya establecido legalmente su eventual modificación o revisión por medio de ciertos cauces extraordinarios” (por todas, STC 193/2009, de 28 de septiembre, FJ 2). Existe, en efecto, ‘una innegable conexión entre la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues si este comprende la ejecución de los fallos judiciales, su presupuesto lógico ha de ser el principio de la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes, que así entra a formar parte de las garantías que el art. 24.1 CE consagra [...]. De esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE actúa como límite que impide a los jueces y tribunales variar o revisar las resoluciones judiciales definitivas y firmes al margen de los supuestos y casos taxativamente previstos por la ley, incluso en la hipótesis de que con posterioridad entendiesen que la decisión judicial

no se ajusta a la legalidad' (entre otras, SSTC 285/2006, de 9 de octubre, FJ 2 a); 234/2007, de 5 de noviembre; 67/2008, de 23 de junio, FJ 2; 185/2008, de 22 de diciembre, FJ 2, y 22/2009, de 26 de enero, FJ 2)».

Para apreciar si se ha producido exceso o desviación por parte de la Sala ejecutora, respecto del contenido de la sentencia, se deja constancia de que la lectura de la fundamentación jurídica y de la parte dispositiva de la sentencia se desprende con claridad que el derecho económico que la sentencia reconoce al Ayuntamiento recurrente lo es en aplicación y bajo la cobertura jurídica que ofrece la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, disposición que, tras concretar el importe de financiación a cubrir por curso y plaza -425 euros- entre los periodos 2012-2013 a 2018-2019, procede a establecer un calendario decenal de pago en los siguientes términos:

«3. El importe total a que se refiere el apartado 2 debe satisfacerse en un plazo de diez años, mediante la creación de un fondo específico, con el siguiente calendario de pago:

- a) El curso 2019-2020, 200 euros por plaza.
- b) El curso 2020-2021, 175 euros por plaza.
- c) Los cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024, 200 euros por plaza y curso.
- d) Desde el curso 2024-2025 hasta el curso 2028-2029, 400 euros por plaza y curso.

4. La financiación a que se refiere el apartado 3 se reconoce a todos los ayuntamientos de Cataluña, con independencia de que hayan reclamado administrativa o judicialmente el pago, sin derecho a recibir cuantías adicionales por este concepto correspondientes al período indicado».

En consecuencia, se significa que si el derecho reconocido judicialmente lo era con base en dicho precepto, la ejecución del fallo judicial debía ajustarse a sus exactos términos sin que obstará a ello, en contra de lo que afirma el auto de 8 de marzo de 2023, que la sentencia no hubiera previsto expresamente que los pagos derivados del derecho reconocido debían efectuarse en un plazo de

diez años, pues tal indicación era innecesaria en la medida en la que la ley aparejaba explícitamente a aquel derecho un determinado calendario de pago.

Asimismo, se señala que si bien constatamos que la sentencia de la Sala de Cataluña apunta, en su fundamento jurídico quinto, diversas cuestiones jurídicas que, según afirma, no fueron resueltas por la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2021, de 16 de septiembre, entre las que destaca las relativas a si el calendario de pagos contemplado en la citada disposición adicional trigésima «es de aplicación en el caso de condena dineraria en un título ejecutivo judicial, por cuanto que, bien podría estimarse que debe sujetarse a las reglas de ejecución de sentencias de la LJCA por vía interpretativa, o bien podría suscitar dudas de constitucionalidad en cuanto a la compatibilidad de este calendario de pagos con la reserva estatal en materia de legislación procesal establecida en el art. 149.1.6 CE», pero, sin embargo, cabe observar que la sentencia efectúa estas consideraciones en orden a rechazar la alegación de la Generalitat de Cataluña sobre la pérdida sobrevenida de objeto del recurso contencioso-administrativo, concluyendo al respecto que:

En definitiva, no cabe duda de que el interés legítimo que llevó al Ayuntamiento recurrente a interponer este recurso era la obtención de un título ejecutivo; esto es, una sentencia, que le diera acceso al cobro de la cantidad que le entendía que le correspondía por la prestación del servicio de guarderías; y ello con independencia de que dicho título tenga una u otra cobertura jurídica. Lo que la Ley catalana 5/2020 ha cambiado es la cobertura jurídica y el alcance económico del derecho del Ayuntamiento, pero parece claro que el interés del recurrente sigue estando en la consecución de una ejecutoria que le permita acceder al cobro bajo la tutela judicial, por lo que subsiste el interés legítimo, no resultando procedente el archivo por pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

El Tribunal Supremo aprecia incongruencia entre el fallo que se ejecuta y los autos de ejecución, considerando que la sentencia aplica la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, en la redacción introducida por la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre

las instalaciones que inciden en el medio ambiente, sin reserva o condición alguna, lo que conduce a un fallo declarativo del derecho del Ayuntamiento a la financiación prevista en esa norma, por lo que su ejecución imponía tomar en consideración los exactos términos de dicho fallo y de la citada disposición, incluidos aquellos referidos al calendario de pagos que formaban parte del régimen legal del sistema de financiación litigioso aplicado y que daban soporte al derecho reconocido en la sentencia.

Lo que no resultaba jurídicamente aceptable -desde el punto de vistas de la aplicación lógica y racional de los cánones y criterios de interpretación de las normas, -declara el Tribunal Supremo-, en referencia a la interpretación sistemática y finalista o teleológica, era que en ejecución de sentencia se inobservara selectivamente una parte de una disposición legal, como lo es el apartado 3º de la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, cuando dicha norma no había sido declarada inconstitucional ni la sentencia a ejecutar contemplase condición o modulación alguna en el reconocimiento del derecho del Ayuntamiento sobre dicha norma, único supuesto en el que, por lo demás, hubiera podido resultar relevante el dato -opuesto por el Ayuntamiento recurrido- de que la Generalitat de Cataluña no había recurrido la sentencia.

En consecuencia, el Tribunal Supremo aprecia que el auto de 8 de marzo de 2023 contraviene el fallo de la sentencia de 17 de enero de 2022, en cuanto requiere a la Generalitat de Cataluña el abono, de una sola vez, del importe derivado del derecho reconocido en la sentencia a favor del Ayuntamiento de Vilafranca de Penedès, soslayando los términos del fallo y el tenor literal del apartado 3º de la disposición adicional trigésima de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña que contemplaba un calendario de pagos específico, lo que determina que se declare que el citado auto, así como el auto que lo confirma en reposición, son contrarios a Derecho, al contravenir el principio de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes consagrado en el artículos 118 de la Constitución.

4.- Urbanismo: Licencia de obra menor para la rehabilitación de un edificio catalogado. STS de 21 de abril de 2026 (RC 6681/2023).

Determinar con precisión quien es el profesional capacitado para redactar un proyecto de obras, a los efectos de solicitar la licencia de obras, constituye, ante la falta de claridad de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificaciones, una de las cuestiones que genera mayor conflictividad entre promotores, arquitectos y aparejadores y arquitectos técnicos y los servicios de urbanismo de los Entes locales, que deben velar por el cumplimiento de los requisitos de competencia e idoneidad de los profesionales actuantes, en aras de garantizar las condiciones de habitabilidad, funcionalidad y seguridad de las obras proyectadas.

En la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 486/2023, de 21 de abril de 2026 (RC 6681/2023; ponente Santillan Pedrosa), debíamos resolver la cuestión objetiva que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar cuál es el técnico competente -arquitecto y/o arquitecto técnico- para redactar el proyecto técnico para la realización de las obras de reparación en una edificación catalogada que dispone de protección en el planeamiento urbanístico, en este caso, de protección arquitectónica de grado I por su valor tipológico e histórico.

Y para ello, debíamos interpretar los artículos 2.1.b), 2.c) y 10.2.a) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

La singularidad de este caso, que enfrentaba al Ayuntamiento de Málaga con el Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga, en relación con la impugnación por dicho Colegio profesional de la resolución dictada por el Coordinador General de Urbanismo y Vivienda y Gerente Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de Málaga, que denegó la licencia de obra menor para la reparación de la Alcubilla de Aguas de la Trinidad conforme al proyecto realizado por el arquitecto técnico, reside en que la intervención proyectada afectaba a una edificación objeto de protección por el Plan General

de Ordenación Urbana por su interés histórico-cultura, al tratarse de una infraestructura hidráulica datada en los siglo XVI y XVII, que conservaba los azulejos de la cubierta originales y los engrafiados de sus paramentos.

La Gerencia municipal de Urbanismo había estimado que el Arquitecto Técnico estaba habilitado para la redacción del proyecto de obras por tratarse de obras menores de reparación consistentes en la eliminación de pintura plástica y mortero de cemento, limpieza, destapiado de huecos, nueva pintura de paramentos exteriores; limpieza y reparación del vidriado de los azulejos originales y terminación con protección impermeabilizante incolora; colocándose, además, solera de hormigón alrededor de la Alcubilla y una instalación eléctrica e iluminación del interior

Sin embargo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Málaga estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga, y anuló la licencia de obra menor concedida, al entender que el proyecto debía ser redactado por Arquitecto Superior.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, estimó los recursos de apelación interpuestos por la Gerencia Municipal de Urbanismo y por el Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga, y revoca la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Málaga.

El Tribunal Supremo confirma el pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, y fija como doctrina que la determinación de quien es el profesional técnico -arquitecto y/o arquitecto técnico- que ostenta la idoneidad técnica adecuada para elaborar el proyecto de obras que afectan a los elementos protegidos de un edificio catalogado o dotado de protección arquitectónica por su valor histórico y artístico, exige una interpretación sistemática y finalista de los artículos 2 y 10, párrafo segundo, de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que garantice la protección del interés público de conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, que se configura en el

artículo 46 de la Constitución como principio rector de la política social y económica, con los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 5 y 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como con el principio de libertad de acceso con idoneidad, siempre condicionado a la acreditación de la idoneidad técnica necesaria, lo que, en definitiva, implica analizar la naturaleza cualitativa e intensidad de las obras que se realicen en los elementos protegidos de los edificios catalogados para garantizar que la intervención no afecte al valor histórico y arquitectónico del bien.

La sentencia del Tribunal Supremo fundamenta la ratio decidendi en la consideración de que la determinación del profesional técnico competente para la elaboración del proyecto de obras que incidan sobre elementos protegidos de un edificio catalogado exige una interpretación sistemática, integradora y finalista del ordenamiento jurídico aplicable. En particular, los artículos 2 y 10, párrafo segundo, de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, deben ser interpretados en conexión con el mandato constitucional de protección, conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico, consagrado en el artículo 46 de la Constitución, configurado como principio rector de la política social y económica. Dicha interpretación ha de armonizarse, asimismo, con los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 5 y 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como con el principio de libertad de acceso a la actividad profesional, condicionado a la acreditación de la idoneidad técnica requerida para la correcta ejecución de las obras que se determinará en cada caso en función de la actividad concreta que se desarrolle como ya dijimos en la sentencia de 13 de diciembre de 2021 (recurso de casación nº 4486/2019).

Y complementa su razonamiento precisando que la determinación del técnico habilitado no puede descansar exclusivamente en criterios formales o en la mera posesión de una titulación académica, sino que exige un juicio material sobre la adecuación cualitativa de la capacitación profesional respecto de la naturaleza específica de las obras proyectadas en los elementos protegidos del inmueble. Solo mediante este análisis es posible garantizar la preservación

efectiva de los valores históricos, artísticos y culturales que justifican la protección del edificio.

Y concluye su argumentación, subrayando que el Tribunal de apelación había realizado una aplicación del principio de libertad de acceso con idoneidad que no se revelaba irrazonable ni arbitraria, porque, teniendo en cuenta la naturaleza y características específicas de las obras, los arquitectos técnicos poseen competencias técnicas para realizar esas concretas obras en los elementos protegidos de un edificio catalogado, en cuanto que tienen escasa entidad y gravedad y, como así se han calificado por la Sala de apelación, son actuaciones puntuales y no sustanciales. Asimismo, entendemos que queda a salvo el valor arquitectónico e histórico del edificio, porque esas obras estarán sujetas al control y revisión por parte de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico con la finalidad de que no se pongan en peligro los valores que aconsejan la conservación y protección de los bienes afectados.

El Tribunal Supremo es consciente del interés público prevalente de salvaguardar las edificaciones catalogadas por su interés histórico o cultural, así como de la necesidad de aplicar las normas reguladoras de las atribuciones profesionales relacionadas con el ejercicio de las técnicas constructivas propias de los estudios de arquitectura, teniendo en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Y, partiendo de estas consideraciones preliminares, expone que no se puede obviar que cualquier reserva legal que exista a favor de un profesional, debe ser respetuosa con los principios de necesidad y de proporcionalidad contenidos en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Esos principios determinan que los límites o restricciones que se imponen para el ejercicio de una actividad económica deben guardar relación con la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como es la conservación del patrimonio artístico y arquitectónico, y, además, debe

acreditarse que no existe un medio menos restrictivo o menos distorsionador para el ejercicio de la actividad económica.

En el juicio de ponderación exigido para la aplicación de los principios referidos a la protección y salvaguarda del patrimonio histórico y artístico, así como los principios de proporcionalidad y necesidad-, el Tribunal Supremo entiende adecuada la aplicación del principio de libertad de acceso en el ejercicio de la actividad profesional con idoneidad sobre el de exclusividad y de monopolio competencial, siempre que el arquitecto técnico reúna la calificación de profesional idóneo, en términos de cualificación profesional y de formación académica adecuada, atendiendo a la naturaleza de las obras que se proyectan en cada caso concreto, lo que determina la necesidad de vincular la idoneidad con las concretas obras que se realicen.

Según la sentencia del Tribunal Supremo, sería desproporcionado si, atendiendo a la naturaleza de *“minimis”* de las obras, se exigiera un proyecto técnico de obras elaborado por un arquitecto cuando, en este caso, el arquitecto técnico sí reúne las competencias técnicas y, por tanto, es un profesional idóneo para su realización atendiendo a su especialización y cualificación profesional específica que se define en el artículo 2.2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, en cuanto que pueden elaborar proyectos que tengan por objeto, entre otros supuestos, la reforma, reparación, conservación de bienes inmuebles siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación y no supongan una alteración de su configuración arquitectónica.

Y además, se subraya que, si admitiéramos la pretensión del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga de que el arquitecto es el único profesional competente en relación con la ejecución de obras que afecten a los elementos protegidos de un edificio catalogado, ello determinaría la inaplicación del principio jurisprudencial de libertad de acceso con idoneidad, lo cual supondría, además, aceptar la exclusividad y el monopolio competencial a favor de un

profesional de modo absoluto sin tener en cuenta la aplicación del principio de proporcionalidad que antes hemos señalado.

Aunque las obras afecten a elementos protegidos de un edificio catalogado -lo que exige que su ejecución priorice la salvaguarda y conservación del patrimonio histórico y artístico- ello no impide que el proyecto pueda ser redactado por un arquitecto técnico, siempre que se respete el principio de idoneidad. Dicho principio implica que, como venimos diciendo, el profesional cuente con la cualificación técnica y profesional adecuada para las características específicas de la intervención, que debe valorarse en cada actuación concreta, sin perder de vista en ningún caso la obligación de preservar el patrimonio histórico y artístico. En este sentido, las obras cuestionadas, como afectan a los elementos protegidos de un edificio catalogado, están sujetas a la revisión y control que compete, en este caso, a la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico (dependiente de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía), con el fin de verificar que, en todo caso, las concretas intervenciones no alteran los valores históricos o arquitectónicos del inmueble -artículo 25 del Decreto 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de organización administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía-todo ello con la finalidad de proteger el patrimonio histórico, artístico y cultural que permite la salvaguarda de la protección otorgada al edificio.

III.- Epílogo: La reconstrucción del Derecho público por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

«La existencia del Derecho Administrativo es, en cierto modo, milagrosa».

Esta cita del profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de París Putheon-Assa, Prosper Weil, efectuada por el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, Santiago Muñoz Machado, pone de manifiesto la vigencia del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea, y, consiguientemente, también en España, que ha sido el resultado del proceso de decantación histórica, a lo largo de los dos últimos siglos, de las instituciones del Derecho Administrativo como ordenamiento jurídico, cuya función esencial es embridar el

poder público para impedir los abusos y las arbitrariedades, para asegurar, institucionalmente, el sometimiento del poder público al Derecho (Vid. Santiago Muñoz Machado, «El poder y el Derecho Administrativo de nuestro tiempo», Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 15 de junio de 2026).

El proceso de reconstrucción del Derecho Público, para adaptarlo a las nuevas realidades políticas, institucionales, económicas y sociales que afrontamos en el siglo XXI, ha sido emprendido por la dogmática y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Conseil d'Etat francés y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que han tratado de introducir un nuevo orden de los conceptos, principios e instituciones básicas del Derecho Administrativo, que facilite su adaptación a los desafíos derivados de las nuevas funciones que asume el Estado para satisfacer las necesidades sociales, así como para responder a los retos inherentes a la revolución tecnológica digital.

La innovación conceptual del Derecho Administrativo afecta al conjunto de principios, valores, categorías, garantías institucionales organizativas y procedimentales. Se caracteriza por tratar de redefinir el marco del Derecho Administrativo para ajustarlo a las exigencias del Estado, en su doble dimensión de Estado garante y Estado regulador.

Se pretende, según expone el profesor emérito de la Universidad Carlos III de Madrid, Luciano Parejo Alfonso, regular y ordenar el proceso de transformación de la incertidumbre y la inseguridad en riesgos calculables susceptibles de distribución social, de modo que la Administración sea capaz de afrontar los procesos de innovación que sacuden al Estado y a las organizaciones administrativas, con la finalidad de seguir satisfaciendo el bienestar colectivo de la sociedad, en todos los ámbitos de actuación, (Vid. Luciano Parejo Alfonso, «Estado y Derecho en proceso de cambios», Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2016).

La sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 1119/2025, de 11 de septiembre de

2025, resolviendo el caso Bosco, constituye un referente de la penetración de nuevos conceptos -como el principio de transparencia algorítmica o digital- como parámetro de enjuiciamiento de la actuación de las Administraciones Públicas.

Esta sentencia tiene interés en cuanto que sirve de marco referencial de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas en el contexto de la sociedad digital. Las Administraciones Públicas como la ciudadanía se enfrentan a escenarios de conflictividad e inseguridad jurídica, propiciados por la aparición de nuevas incertidumbres y riesgos derivados de los avatares de los avances científicos y tecnológicos (Vid. José Esteve Pardo «El desconcierto del Leviatan. Política y Derecho ante la incertidumbre de la ciencia», Editorial Marcial Pons, Madrid, 2009)

En esta sentencia, el Tribunal Supremo enuncia como doctrina una serie de consideraciones acerca del alcance del derecho de los ciudadanos y de las asociaciones a acceder a la información pública, que trasciende de la resolución concreta del propio recurso de casación, lo que se desarrolla en los siguientes términos:

«1.- El derecho de acceso a la información pública trasciende a su condición de principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo, frente a las Administraciones públicas, derivado de exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente unido al Estado democrático y de Derecho.

2.- El derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia ante los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de las potestades públicas o la prestación de servicios públicos, como ocurre con el empleo de sistemas informáticos de toma de decisiones automatizadas en la actividad de las Administraciones públicas, especialmente, cuando tienen por objeto el reconocimiento de derechos sociales. En estos casos debe conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de su funcionamiento, lo que puede requerir, en ocasiones, el acceso a su código fuente, a fin de posibilitar la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar.

3.- La Fundación Ciudadana Civio tiene derecho a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO, desarrollada para que las empresas comercializadoras de referencia de energía eléctrica puedan comprobar si los solicitantes del bono social cumplen con los requisitos previstos, legal y reglamentariamente, para tener la consideración de consumidor vulnerable y, por ende, resultan ser beneficiarios del bono social, con la finalidad de que pueda conocer las operaciones diseñadas para la concesión del bono social y comprobar que se ajustan al marco normativo aplicable. »

El profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, Juli Ponce Soler, subraya el deber de las Administraciones Públicas y de los Tribunales de Justicia, en su función de fiscalización de la actuación administrativa, de preservar la utilización de la inteligencia artificial en el contorno del Derecho, de modo que la utilización de las nuevas herramientas tecnológicas no suponga un salvoconducto para propiciar la mala administración, de modo que la automatización de los expedientes y de las resoluciones administrativas generen una pérdida de los derechos de ciudadanía y un estado de mayor desigualdad (Vid. Juli Ponce Solé «Algorithmiz and AI Transparency in the European Union: the Spanish Case», *European Review of Digital Administration & Law*, 2024, Volume 5).