

Sentencia de la sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2026 (rec.945/2023)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 98/2026

Fecha de sentencia: 03/02/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 945/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/01/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: SECCION 1ª DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DE ANDALUCIA CON SEDE EN SEVILLA

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 945/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 98/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 3 de febrero de 2026.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los Excmos. Sres. Magistrados y las Excmas. Sras. Magistradas indicados al margen, el recurso de casación núm. 945/2023, interpuesto por el procurador don Juan José Barrios Sánchez, en representación del Excmo. Ayuntamiento de Osuna (Sevilla), bajo la dirección letrada de don Agustín León González, contra la *sentencia de 22 de noviembre de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Sevilla, en el recurso núm. 56/2021*.

Han comparecido como partes recurridas la Letrada de la Junta de Andalucía en la representación que ostenta, el letrado Carlos Mingorance Martín, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe, el Letrado de los servicios jurídicos del Excmo. Ayuntamiento de la Villa de los Barrios (Cádiz), en la representación que ostenta y el Letrado de la Diputación de Córdoba, en la representación y defensa que ostenta del Excmo. Ayuntamiento de Montoro (Córdoba).

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El representante legal del Excmo. Ayuntamiento de Osuna interpone recurso de casación contra la *sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 22 de noviembre de 2022 (rec. 56/2021)* por la que se desestimó el recurso interpuesto por dicho Ayuntamiento contra la resolución de 7 de octubre de 2020 de la Secretaría General de la Vivienda, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, confirmada en reposición por la resolución de 25 de noviembre de 2020, por las que se desestimó la solicitud de subvención presentada por el Ayuntamiento de Osuna por no haber acreditado el requisito consistente en que el compromiso sea adoptado por el Acuerdo del Pleno u órgano en quien delegue la solicitud.

SEGUNDO. Mediante Auto de 18 de mayo de 2023 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en matizar, concretar, reforzar o, en su caso, corregir la jurisprudencia, a fin de determinar, desde la perspectiva de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y en supuestos en los que se cuestiona que el Alcalde tiene competencia para aceptar los compromisos derivados de la aceptación

de la subvención para solicitar la misma, si las Bases de la convocatoria de la subvención pueden establecer como requisitos para su concesión el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento para aceptar los compromisos derivados de la aceptación de la subvención y de autorización al Alcalde para solicitar la misma.

TERCERO. El escrito de interposición se basa en los siguientes motivos de impugnación:

1º Considera que la sentencia de instancia infringe la *sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2018 (rec. 369/2018)* en la que se afirma que la exigencia de un Acuerdo del Pleno municipal, a efectos de conferir validez a la solicitud de ayuda pública carece de cobertura legal en virtud de lo dispuesto en el *art. 21.1 de la LBRL* .

La resolución administrativa impugnada denegó la subvención solicitada por el Ayuntamiento de Osuna por no haber cumplimentado el requerimiento para que aportase el Acuerdo del Pleno municipal aceptando los compromisos derivados de la aceptación de la subvención, pero el Ayuntamiento recurrente considera que dio cumplimiento a la exigencia requerida, pues el único órgano municipal competente para solicitar la ayuda y para aceptar los compromisos derivados de la aceptación era la Alcaldía de dicho Ayuntamiento. Y ello porque conforme al *art. 21 apartados f), o) y s) de la LBRL* el Alcalde es competente para asumir los compromisos de gastos y la ejecución del proyecto de determinadas obras, como las que son objeto de la solicitud de ayuda en el presente asunto.

2º La sentencia impugnada no discute la competencia del Alcalde para cursar la solicitud de subvención y asumir los compromisos derivados de la misma conforme a las competencias que la LBRL atribuye al Alcalde, pero exige un plus de compromiso del Pleno Municipal para ser beneficiario de estas subvenciones. Diferencia así entre competencias de los órganos municipales y requisitos subjetivos de la entidad beneficiaria para recibir la subvención establecidos en el *art. 8 del Decreto 282/2010 de 4 de mayo* por el que se aprobó el Reglamento de los Procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía. En definitiva, considera en base a esta distinción que los requisitos subjetivos de las entidades beneficiarias son un plus sobre las competencias de los órganos municipales y operan con independencia del régimen competencial fijado en la LBRL. Y que, por tanto, es exigible el compromiso del Pleno del Ayuntamiento para la solicitud de la subvención sin que ello afecte o altere el régimen competencial del Alcalde.

Considera la entidad recurrente que ese plus de competencias resulta contrario a derecho, pues ni la Ley General de Subvenciones ni el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales ni sus normas reglamentarias lo exigen, tan solo lo establece una Orden que establece las bases reguladoras de la subvención. Orden que está alterando el reparto competencial establecido en normas estatales básicas.

Es el legislador básico estatal quien está constitucionalmente habilitada para diseñar el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, que en el caso del derecho local incluye la delimitación de competencias entre órganos básicos de la Administración Local, que no puede ser modificado por una disposición de rango reglamentario, trasladando la competencia del Alcalde al Pleno.

La autorización del Pleno municipal en muchos casos requiere trabajosos

consensos por lo que de no concederse se despojaría al Alcalde del legítimo ejercicio de sus competencias y puede perturbar la gobernabilidad de los Municipios.

Por todo ello, solicita la anulación de la sentencia impugnada y se declare:

- que las bases de la convocatoria de la subvención no puede establecer como requisito para su concesión el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento para aceptar los compromisos derivados de la aceptación de la subvención, en virtud de lo dispuesto en el *art. 21.1 de la LBRL* en relación con el *art. 8 de la LRJSP*

- y, en consecuencia, se revoque la resolución de 7 de octubre de 2020 de la Secretaria General de Vivienda por la que se resuelve definitivamente el procedimiento de concesión de subvenciones desestimando la solicitud de subvención del Ayuntamiento de Osuna, y la resolución de la Secretaria General de Vivienda de 25 de noviembre de 2020 por la que se desestimó el recurso potestativo de reposición.

- Y correlativamente se condene a admitir a trámite la solicitud de subvención presentada por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Osuna, por importe de 237.257,37 €; y a proseguir todos los tramites del procedimiento subvencional hasta el dictado de la resolución definitiva.

CUARTO. La letrada de la Junta de Andalucía se opone al recurso, argumentando que la *sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2018 (rec. 1862/2018)* no guarda relación alguna con la cuestión que presenta interés casacional en el caso que nos ocupa.

La razón de decidir para exigir el previo Acuerdo del Pleno municipal se sustenta en el *art. 8 del Decreto 282/2010* precepto que permite concluir a la Sala la diferenciación entre las competencias del órgano municipal y los requisitos subjetivos que ha reunir la entidad beneficiaria solicitante de la ayuda.

Es esta la norma que sustenta la razón de decidir, y no el *art. 21 de la LBRL*, por lo que la resolución de denegación de la ayuda al Ayuntamiento se basa en el incumplimiento de las bases reguladoras de la misma al no haber quedado acreditado, pese a haber sido requerido para ello, que se aportase el acuerdo del Pleno.

Las bases reguladoras son la norma creadora de la subvención, sujeta al principio de legalidad (*art. 9 de la LGS*). Y las bases complementan y desarrollan la Ley y el reglamento de subvenciones. Por otra parte, el *artículo 17 de la LGS* establece un contenido mínimo que debe ser objeto de cumplimiento por los participantes de la ayuda sin que quepan discrepancias fuera de la posible impugnación jurisdiccional.

Y finalmente sostiene que no puede afirmarse que haya habido una delegación de competencias del Pleno del Ayuntamiento a la Alcaldía, argumentando que la delegación de competencias «choca frontalmente con el mandato imperativo previsto tanto en el *art. 9.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre* y *art. 22.4 de la LBRL*», que si bien permite que el Pleno pueda delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde, exceptúa las enumerados en el apartado 2 párrafos a), b) c), d) e), f), g, h), i), l) y p), y añade «apartados estos en los que podría englobarse, quizás, la competencia relacionada con la solicitud de subvenciones y siempre que se relacionara con su control en los presupuestos locales».

QUINTO. El representante legal del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe se opone al recurso argumentando que la Corporación recurrente obtuvo la novena posición en la subvención con un total de 66.66 puntos. Dicha posición da como resultado que de estimarse las pretensiones de la parte demandante no daría lugar a una alteración del orden de prelación "al establecer en su demanda la obtención de 52,66 puntos" (sic) por lo que el Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe en ningún caso puede verse perjudicado por la sentencia.

SEXTO. Por providencia de 3 de noviembre de 2023, el recurso quedó concluso y pendiente de votación y fallo, al no haber lugar a la celebración de vista pública por advertir la Sala que no era necesaria atendiendo a la índole del asunto.

Asimismo, por providencia de 3 de noviembre de 2025 se designó ponente a la Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 27 de enero de 2026, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. En el presente recurso de casación, interpuesto por el representante legal del Excmo. Ayuntamiento de Osuna la resolución de la Secretaria General de la Vivienda de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía que desestimó su solicitud de subvención por importe de 237.257, 37 €; para llevar a cabo el proyecto de intervención "Adecuación calle Carrera" de Osuna al exigirse el Acuerdo del Pleno Municipal para poder solicitar la subvención.

SEGUNDO. La subvención solicitada por el Ayuntamiento de Osuna le fue denegada al considerarse que no cumplía los requisitos exigidos por las bases de la convocatoria, en concreto porque la solicitud de la subvención no estaba suscrita por el Pleno de dicha Corporación sino por el Alcalde.

La base tercera de la convocatoria, contenida en el Anexo II de la Orden de 18 de diciembre de 2017 de desarrollo y tramitación del Programa de Regeneración del Espacio Público Urbano en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establecía que la solicitud debía acompañarse de la certificación del secretario municipal que acreditase el «compromiso por acuerdo de Pleno u órgano en quien delegue previos a la solicitud» referidos a los siguientes extremos:

- autorización al titular de la alcaldía a la presentación de la solicitud de participación en la convocatoria de selección en régimen de concurrencia competitiva para la actuación.

- disponibilidad de los recursos económicos para la financiación de su porcentaje de participación en la actuación.

- compromiso de asumir los gastos derivados de impuestos, licencias y tasas municipales.

- redacción y ejecución de un proyecto de participación ciudadana a través de actividades, jornadas, encuestas y conferencias referentes a la actuación a realizar y a la publicidad de la actuación, estableciendo un calendario y programa de trabajo, así como su financiación.

- autorización al titular de la alcaldía para la firma del convenio entre el ayuntamiento y la Consejería de Fomento y Vivienda, donde se recogerán las obligaciones a asumir por ambas partes.

- disponibilidad de los terrenos de acuerdo con las actuaciones a llevar a cabo, así como el certificado de que la zona propuesta se ajusta y es conforme a lo establecido en la normativa urbanística vigente.

La cuestión de interés casacional planteada se centra en determinar si las bases de la convocatoria de una subvención pueden establecer como uno de los requisitos para poder concurrir el Acuerdo de un determinado órgano administrativo, con independencia de que dicho órgano no tenga atribuida la competencia legal para solicitar este tipo de ayudas.

A tal efecto, debe partirse de que la competencia para solicitar esta subvención, en atención al tipo de ayuda solicitada y al importe de la misma, le correspondía al Alcalde y no al Pleno. Así se afirma en el informe técnico municipal que se presentó ante el requerimiento de la Administración y este extremo no ha sido negado ni en vía administrativa ni ha sido puesto en duda en la sentencia de instancia, no siendo tampoco un extremo controvertido en casación.

Pues bien, la competencia entendida como «conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás» ha de ejercerse por el órgano que la tenga legalmente atribuida. Así lo dispone el *artículo 8 de la Ley 40/2015* en el que se dispone que la «competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia».

Es la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local* la que en sus *artículos 21 y 22* delimita las competencias del Pleno municipal y de los alcaldes, sin que las bases de una convocatoria puedan alterar el régimen competencial legalmente establecido ni exigir que una determinada solicitud sea avalada o presentada por un órgano administrativo carente de esa competencia.

Así mismo, debe rechazarse la argumentación que avala esta posibilidad diferenciando entre competencias de los órganos municipales y los requisitos subjetivos de la entidad beneficiaria para recibir la subvención, sosteniendo que la base de la convocatoria no altera, en realidad, las competencias legalmente establecidas, sino que simplemente condiciona la obtención de una ayuda a unos requisitos concretos para ser beneficiario de la misma. Este razonamiento prescinde de las competencias legalmente establecidas para respaldar que una norma reglamentaria, o lo que es peor aún una resolución administrativa singular, pueda exigir para una subvención determinada unos requisitos de capacidad que despojen a un órgano de las competencias que legalmente le corresponden, lo que supondría desconocer sus competencias privándole del legítimo ejercicio de las mismas para una actuación administrativa concreta.

Este Tribunal, en sus sentencias nº 1862/2018, de 20 de diciembre (rec. 369/2018) y nº 1526/2019, de 5 de noviembre de 2019 (rec. 6806/2018), ya analizó el rechazo de una solicitud de subvención presentada por un Ayuntamiento por faltar el acuerdo del Pleno municipal. En ellas se razonó que «la exigencia de un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local, no solo resultaba excesiva a la vista de las

circunstancias concurrentes (dado que, como consecuencia de las elecciones municipales, el Pleno de la Corporación no se pudo constituir hasta unos días antes de la fecha límite para solicitar la cofinanciación) sino que, además, tal y como señalamos en la *STS nº 1862/2018, de 20 de diciembre (rec. 369/2018)*, carece de cobertura normativa en la *Ley de Bases de Régimen Local que, con carácter residual, confiere al Alcalde (art. 21.1.m)*, además de las competencias que le atribuyan las Leyes, aquellas que la legislación del Estado o de la Comunidades Autónomas asignen al Municipio y no atribuyan a otros órganos municipales».

Por todo ello, se considera que no es conforme a derecho exigir que la solicitud de la subvención estuviese aprobada por el Pleno de la Corporación Local.

TERCERO. Respuesta a la cuestión de interés casacional planteada.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, consistente en determinar si las Bases de la convocatoria de la subvención pueden establecer como requisito para su concesión el acuerdo de un determinado órgano administrativo -en este caso el Pleno del Ayuntamiento- para aceptar los compromisos derivados de una subvención, se concluye que la luz del régimen legal de distribución de competencias entre los órganos de gobierno municipal contenido en la Ley de bases de Régimen Local y en aplicación del principio de competencia, las bases de una convocatoria no pueden alterar el régimen competencial legalmente establecido ni exigir que una determinada solicitud sea avalada o presentada por un órgano de gobierno o administrativo carente de esa competencia

CUARTO. Resolución del litigio.

Por todo lo expuesto, procede estimar el recurso de casación anulando la *sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 22 de noviembre de 2022 (rec. 56/2021)*.

Así mismo, procede anular las resoluciones de la Secretaria General de la Vivienda de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía de 7 de octubre de 2020 y de 25 de noviembre de 2020, por las que desestimó su solicitud para obtener una ayuda destinada a llevar a cabo el proyecto de intervención "Adecuación calle Carrera" de Osuna, apartándole del proceso de concurrencia competitiva por exigirse el Acuerdo del Pleno Municipal.

Se acuerda retrotraer actuaciones para que la Administración continúe con la tramitación de su solicitud y adopte la decisión que corresponda respecto a la procedencia de financiar el proyecto presentado por dicha Corporación Local, sin poder exigir que la solicitud este adoptada o avalada por el Pleno de la Corporación.

QUINTO. Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los *artículos 93.4 y 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, la Sala acuerda que no procede la imposición de las costas del recurso de casación y, en referencia a las costas de instancia, se imponen las costas a la Administración demandada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la

Constitución, esta Sala ha decidido , de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico cuarto ha decidido:

1º Ha lugar al recurso de casación interpuesto por el representante legal del Excmo. Ayuntamiento de Osuna contra la *sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 22 de noviembre de 2022 (rec. 56/2021)*

2º Se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Osuna contra la resolución de 7 de octubre de 2020 de la Secretaria General de la Vivienda, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, confirmada en reposición por la resolución de 25 de noviembre de 2020, por las que se desestimó la solicitud de subvención presentada por el Ayuntamiento de Osuna, anulando las resoluciones administrativas impugnadas.

Se acuerda retrotraer actuaciones para que la Administración continúe con la tramitación de su solicitud y adopte la decisión que corresponda respecto a la procedencia de financiar el proyecto presentado por dicha Corporación Local, sin poder exigir que la solicitud este adoptada o avalada por el Pleno de la Corporación.

3º No ha lugar a la imposición de costas causadas en el recurso de casación imponiendo las costas de instancia a la Administración demandada.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.