



Roj: **STS 2538/2026 - ECLI:ES:TS:2026:2538**

Id Cendoj: **28079130042026100138**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **10/06/2026**

Nº de Recurso: **8145/2024**

Nº de Resolución: **725/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Bilbao, núm. 5, 12-09-2023 (proc. 135/2022) ,
STSJ PV 1717/2024,
ATS 5794/2025,
STS 2538/2026**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 725/2026

Fecha de sentencia: 10/06/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8145/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/06/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: SECCION 1ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DEL PAIS VASCO

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8145/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 725/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. Francisco José Sospedra Navas

D.ª María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 10 de junio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º **8145/2024**, promovido por la **EXCMA. DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA** representada por el procurador de los tribunales don Jesús López Gracia y defendida por la letrada doña Amaia Zurbano-Beaskoetxea Laradogoitia, contra la sentencia n.º 163/2024, de 8 de mayo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso apelación n.º 447/2023 que desestimó el recurso interpuesto contra la sentencia de 12 de septiembre de 2023 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 5 de Bilbao.

Siendo parte recurrida la mercantil **MULTIENERGIA VERDE, S.L.** representado por la procuradora de los tribunales doña Sonia Peire Blasco, y defendida por el letrado don Lucas Granados Gómez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia n.º 163/2024, de 8 de mayo, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictada en el recurso apelación n.º 447/2023, que desestimó el recurso interpuesto por la Excm. Diputación Foral de Bizkaia frente a la sentencia n.º 114/2023, de 12 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo n.º 5 de Bilbao en el procedimiento ordinario n.º 135/2022, instado por la mercantil Multienergía Verde, S. L. contra la Orden foral de la Diputada Foral de la Administración Pública y Relaciones Institucionales de la Diputación Foral de Bizkaia de 24 de marzo de 2022, que acordaba la resolución del contrato de suministro de gas natural para los años 2020 y 2021 por incumplimiento culpable de la contratista, incautando las garantías constituidas y reclamando a Multienergía Verde, S.L. la cantidad de 74.532,95 euros en concepto de indemnización.

La sentencia ahora recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

«[...] DESESTIMAR el recurso de apelación planteado por la Diputación Foral de Bizkaia frente a la sentencia del juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Bilbao de fecha 12 de septiembre de 2023 dictada en el procedimiento ordinario nº 135/2022, que en consecuencia confirmamos. Sin imposición de costas. [...]».

SEGUNDO.-Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de la Excm. Diputación Foral de Bizkaia, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se tuvo por personados y partes en concepto de recurrente a la Excm. Diputación Foral de Bizkaia, y como recurrido a la mercantil Multienergía Verde, S.L.

CUARTO.-Por auto de 11 de junio de 2025, la Sección Primera de esta Sala acordó:

«[...] 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 8145/2024, preparado por la representación procesal de la Diputación Foral de Bizkaia mercantil contra la sentencia de 8 de mayo de 2024, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso de apelación n.º 447/2023.

2.º) Declarar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia son las siguientes:

- Si, en los contratos de suministro, el contratista que entienda que concurre un desequilibrio económico entre las partes que permitiría aplicar la doctrina del riesgo imprevisible, puede resolver unilateralmente el contrato o no.

- Si, en el caso de resolución unilateral por tal circunstancia, la suspensión del suministro objeto del contrato puede entenderse que constituye un incumplimiento culpable con los efectos de incautación de la garantía

prestada e indemnización a la Administración de los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación las contenidas en los artículos 189, 209, 190, 211.1 f) y g) y 213.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA. [...]».

QUINTO.-Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

«[...] A LA SALA SUPlico que tenga por presentado este escrito y por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia núm. 163/2024, de 8 de mayo de 2024, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) desestimatoria del recurso de apelación núm. 447/2023, interpuesto contra la sentencia de 12 de septiembre de 2023 -aclarada por auto del día 18 siguiente- dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 5 de Bilbao en el recurso contencioso-administrativo núm. 135/2022; y que, con estimación íntegra de nuestro recurso en los términos interesados, se case y anule la Sentencia recurrida ya referenciada, confirmándose y declarándose ajustada a Derecho la Orden Foral 3257/2022, de 24 de marzo, de la diputada foral de Administración Pública y Relaciones Institucionales; con expresa imposición de las costas; y, declarando que:

Los contratistas no pueden en ningún caso decidir -y mucho menos acordar- por sí la resolución de los contratos que suscriben con la Administración por ser esta una prerrogativa que solo corresponde a la Administración contratante;

Incluso si se produce un desequilibrio económico del contrato de tal magnitud que permite invocar la doctrina del riesgo imprevisible, los contratistas que han suscrito contratos con la Administración no pueden decidir unilateralmente que existe dicho desequilibrio ni liberarse automáticamente de sus obligaciones contractuales, debiendo, en su caso, plantearlo a la Administración contratante;

Consecuentemente, la cesación unilateral del cumplimiento del objeto del contrato por parte del contratista constituye un incumplimiento culpable que lleva aparejados los efectos previstos en el art. 213.3 LCSP consistentes en incautación de la garantía prestada e indemnización a la Administración de los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada. [...]».

SEXTO.-Por providencia de 8 de septiembre de 2025, se dio traslado a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

Por la representación procesal de Multienergía Verde S.L., se presentó escrito de oposición al recurso de casación que finaliza suplicando a la Sala:

«[...] A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO SUPlico: Que, teniendo por presentado este escrito con sus copias el/la secretario/a judicial se sirva admitirlo y tener por interpuesto, en tiempo y forma, y en la representación de Multienergía Verde S.L. que tengo acreditada, el presente ESCRITO DE OPOSICION AL RECURSO DE CASACIÓN, el Tribunal dicte en su día sentencia desestimando el recurso de casación con imposición de costas a la recurrente, pues así procede en derecho. [...]».

SÉPTIMO.-De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.-Mediante providencia de 19 de febrero de 2026, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 9 de junio de 2026, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-El presente recurso de casación es interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de mayo de 2024.

Los antecedentes del asunto son como sigue. La entidad mercantil Multienergía Verde S.L. era la adjudicataria del contrato de suministro de gas natural a la Diputación Foral de Vizcaya para los años 2020 y 2021. El 1 de octubre de 2021, que era viernes, envió un correo electrónico a la Diputación Foral comunicándole la suspensión del suministro a partir del 7 de octubre siguiente. Esta decisión la justificó por el incremento del

precio de adquisición del gas natural en un 400 % desde el momento de celebración del contrato. Consta que el contrato de suministro excluía la posibilidad de revisión de precios.

A raíz de esta decisión de la contratista y tras haberse asegurado el suministro de gas natural mediante el proveedor de último recurso, la Diputación Foral inició y tramitó un procedimiento para la resolución del contrato, que culminó con la Orden Foral 3257/2022, de 24 de marzo. Este acto administrativo acordó lo siguiente: A) Resolver el contrato de suministro por incumplimiento culpable de la contratista. B) Incautarse de las garantías, consistentes en un aval de 22.144,78 € y una cantidad en metálico de 357,02 €. C) Reclamar a la contratista una indemnización por los perjuicios derivados de la suspensión del suministro, cifrada en 74.522,95 €. D) Incoar frente a Multienergía Verde S.L. un expediente de prohibición de contratar con la Diputación Foral de Vizcaya.

Multienergía Verde S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden Foral 3257/2022, que fue estimado por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Bilbao de 12 de septiembre de 2023. Con cita de diversas sentencias de esta Sala, la sentencia de primera instancia entiende, en sustancia, que la decisión de suspensión del suministro estaba justificada por la existencia de un riesgo imprevisible, consistente en el desmesurado incremento del precio de adquisición del gas natural; incremento que, siempre según la sentencia de primera instancia, no pudo preverse en el momento de celebración del contrato y supuso una ruptura del equilibrio económico-financiero del mismo. Interpuesto recurso de apelación por la Diputación Foral, fue desestimado por la sentencia ahora impugnada, que hace suyo el razonamiento de la sentencia de primera instancia.

SEGUNDO.-Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección 1ª de esta Sala mediante auto de 11 de junio de 2025. Las cuestiones declaradas de interés casacional objetivo son si la contratista puede resolver unilateralmente el contrato de suministro en caso de riesgo imprevisible, y si la resolución unilateral por la contratista en caso de riesgo imprevisible es constitutivo de incumplimiento culpable del contrato de suministro.

Conviene dejar constancia de que el auto de admisión no considera que sea de interés casacional objetivo determinar si, en el presente caso, había una situación de riesgo imprevisible. Así, dado que las sentencias de primera instancia y de apelación consideraron que así era, a ello ha de estarse ahora.

TERCERO.-El escrito de interposición del recurso de casación de la Diputación Foral de Vizcaya sostiene que la resolución unilateral del contrato de suministro por parte de la contratista es un caso de incumplimiento culpable del mencionado contrato, con arreglo al art. 213.3 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 (en adelante, LCSP). Argumenta a este respecto que, ante un riesgo imprevisible que destruye el equilibrio económico-financiero del contrato, es solo la Administración la que puede acordar la resolución; nunca la contratista de manera unilateral. Cita en apoyo de esta afirmación los arts. 189, 190, 209 y 211.1 f) y g) de la LCSP. A ello añade que este incumplimiento contractual, consistente en dar por resuelto unilateralmente el contrato de suministro por la existencia de un riesgo imprevisible, es además culpable habida cuenta de las circunstancias en que se produjo: breve preaviso de la suspensión del suministro, no asunción de ninguna pérdida por la contratista, y falta de intentos por esta de hallar soluciones alternativas.

Añade la Diputación Foral que las sentencias de esta Sala citadas en las sentencias de primera instancia y de apelación no son de aplicación al presente caso. Observa que todas ellas versan solo sobre el derecho de la contratista a pedir la resolución del contrato -o, en su caso, una indemnización- por la rotura del equilibrio económico-financiero dimanante de un riesgo imprevisible, sin que en ningún momento afirmen que la resolución puede decidirla unilateralmente la contratista.

En fin, la Diputación Foral advierte que, si se confirmase el criterio de las sentencias de primera instancia y de apelación, se reconocería a la contratista una libérrima facultad de resolución. Subraya que una facultad semejante no la tiene la Administración, que debe seguir un procedimiento administrativo para acordar la resolución, ni tampoco tiene parangón en el Derecho Civil.

CUARTO.-En su escrito de oposición al recurso de casación, Multienergía Verde S.L. recalca que no fue ella quien resolvió el contrato de suministro, sino la Diputación Foral. Dice que ella tan solo suspendió el suministro, dada una situación de imposibilidad de continuar prestándolo como consecuencia de un enorme e imprevisible aumento del precio del gas natural. Con base en esta premisa, cita la jurisprudencia de esta Sala sobre el derecho de la contratista a la resolución del contrato en caso de riesgo imprevisible; y añade que no cabía ninguna otra solución, habida cuenta de que el contrato excluía la revisión de precios.

Siempre en relación con las circunstancias en que todo ello se produjo, dice la contratista que incluso si se admitiese un incumplimiento no podría este calificarse de culpable. Sería, a su modo de ver, un mero incumplimiento.

El escrito de oposición al recurso de casación, por último, reproduce pasajes de una larga serie de sentencias de Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo que, en relación con la misma situación de alza extraordinaria del precio del gas natural en el período aquí considerado han llegado a la misma conclusión de la sentencia impugnada. Así, según la contratista, que esta Sala sostuviera ahora otro criterio resultaría contrario al principio de seguridad jurídica.

QUINTO.-Abordando ya el tema litigioso, está fuera de duda que el riesgo imprevisible, entendido como una situación que no pudo razonablemente ser contemplada en el momento de celebración del contrato de suministro y que afecta gravemente al equilibrio económico-financiero de este, puede dar lugar -entre otras posibles consecuencias- a la resolución del contrato. Ahora bien, que el riesgo imprevisible pueda ser causa legítima de resolución del contrato de suministro no implica, contrariamente a lo que afirman las sentencias de primera instancia y de apelación, que tal resolución pueda ser unilateralmente decidida por la contratista. Una lectura conjunta de los preceptos citados como infringidos por la Diputación Foral conduce, sin duda alguna, a esa conclusión. Pero hay más: el art. 212 de la LCSP es terminante e inequívoco cuando, al regular la "aplicación de las causas de resolución", establece que "la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca". La resolución solo puede, así, ser decidida por la Administración y tras iniciar y tramitar el correspondiente expediente.

Aún en este orden de consideraciones, es preciso subrayar que las sentencias de esta Sala mencionadas en las sentencias de primera instancia y de apelación, así como luego invocadas en el escrito de oposición a recurso de oposición, no dicen algo distinto: ciertamente reconocen que el riesgo imprevisible puede dar derecho a la resolución de contrato; pero no dicen que la contratista pueda decidir la resolución contractual por sí sola, sino que puede "pedir la resolución".

Frente a todo ello no cabe aducir, como aquí hace la contratista, que no fue ella quien resolvió el contrato de suministro, sino que se limitó a suspender la prestación dado el precio exorbitante del gas natural. Esto es un sofisma, por dos razones. Por un lado, resulta difícilmente compatible con su continuado esfuerzo en demostrar que concurría una causa de resolución, amparada además por la jurisprudencia: quien no ha resuelto un contrato no tiene necesidad de argumentar en ese sentido. Por otro lado, aún más importante es destacar que, si efectivamente la contratista no decidió dar por resuelto el contrato sino que solo suspendió el suministro, habría que preguntarse qué fundamento tenía para actuar así. Y la contratista no da ninguna pista sobre ello. El dato normativo crucial se encuentra en el art. 208 de la LCSP, de conformidad con el cual corresponde a la Administración acordar la suspensión de los contratos, naturalmente siempre que haya causa legítima para ello. Tampoco la suspensión podía, así, ser acordada por la contratista de manera unilateral.

Todo esto significa que la contratista partió en el presente caso de la idea de que, ante un riesgo imprevisible, podía unilateralmente dar por terminado el contrato de suministro. Esta idea, como se acaba de comprobar, es jurídicamente incorrecta y, por ello mismo, yerran las sentencias de primera instancia y de apelación. Además, tiene sentido el modo en que el auto de admisión formula las cuestiones de interés casacional objetivo, pues lo que materialmente quiso hacer la contratista fue precisamente dar por resuelto el contrato.

Sentado lo anterior, queda el extremo de la culpabilidad: dar unilateralmente por resuelto el contrato de suministro, suspendiendo además su ejecución, constituye un incumplimiento culpable en el presente caso. Hay un dato determinante en este sentido, como es la interrupción repentina del suministro de gas natural, con un preaviso sorpresivo de menos de una semana. Ello pone de manifiesto que, por difíciles que fueran las circunstancias, la contratista no tuvo para nada en cuenta las necesidades de la Diputación Foral y de los servicios de esta dependientes.

SEXTO.-A la vista de cuanto queda expuesto, es claro que las sentencias de primera instancia y de apelación no son conformes a derecho al dar por buena la resolución unilateral del contrato de suministro decidida por la contratista, cuyo comportamiento -aun en presencia de un riesgo imprevisible, que en esta sede no se discute- debe ser calificado de culpable. Así, el recurso de casación debe ser estimado, al igual que el recurso de apelación; y, en su lugar, el recurso contencioso-administrativo debe ser desestimado, confirmando la validez de la Orden Foral 3257/2022.

Como respuesta a las cuestiones de interés casacional objetivo, cabe decir que ante un riesgo imprevisible no es lícita la resolución del contrato de suministro decidida unilateralmente por la contratista. Que tal incumplimiento del contrato de suministro deba, además, ser calificado de culpable dependerá de una ponderación de las circunstancias del caso concreto.

Conviene hacer una última consideración: que esta Sala se aparte del criterio seguido por órganos judiciales inferiores ante un problema similar al aquí examinado nunca podría legítimamente ser tachado, como sugiere



la contratista, de atentatorio contra la seguridad jurídica. Más bien, es la jurisprudencia de esta Sala la que asegura la certidumbre en la interpretación y aplicación de las normas.

SÉPTIMO.-Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas. En cuanto a las costas de primera y segunda instancia y de conformidad con el art. 139 de mismo cuerpo legal, deben ser impuestas a la contratista, cuyas pretensiones han sido íntegramente desestimadas, quedando fijadas en un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.-Estimamos el recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de mayo de 2024, que anulamos.

SEGUNDO.-Estimamos el recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Bilbao de 12 de septiembre de 2023, que anulamos.

TERCERO.-Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Multienergía Verde S.L. contra la Orden Foral 3257/2022 de la Diputación Foral de Vizcaya.

CUARTO.-No hacemos imposición de las costas del recurso de casación, e imponemos las costas de primera y segunda instancia a Multienergía Verde S.L. hasta un límite conjunto para ambas de 4.000 € por todos los conceptos.

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

Así se acuerda y firma.