

**REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

DICIEMBRE 2024



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad
de Madrid**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid

Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho de libertad de expresión, sin pretender representar la posición institucional de la Comunidad de Madrid.

@ Comunidad de Madrid

Edita: Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid
Puerta del Sol, 7, 3ª planta – 28013 Madrid
Tel.: 91 580 42 86 – Fax: 91 580 42 69
E-mail: revjuridica@madrid.org

Diciembre 2024

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- DICIEMBRE 2024 -

Sumario

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS	4
2. DISPOSICIONES ESTATALES	8
3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS	17
4. DISPOSICIONES LOCALES	22
5. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	23
6. RESOLUCIONES JUDICIALES	28
6.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	29
6.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS)	33
7. COMENTARIOS DOCTRINALES	41
7.1. Nuevos planteamientos sobre la contratación irregular – Fernando Luque Regueiro...41	
7.2. Competencia de la Administración madrileña para el inicio de expedientes sancionadores por vulneración de la normativa de accesibilidad en los supuestos de inmuebles de titularidad estatal y de estaciones e intercambiadores de medios de transporte en los que existieran líneas de ámbito superior al de la Comunidad de Madrid – Cristina Recarte Llorens	79
7.3. Principales novedades de las Leyes ómnibus de 2024 y de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025 – Federico Lara González.	88

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS

- ***Reglamento (UE) 2024/3012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos:*** El objetivo del presente Reglamento es facilitar y fomentar la implantación de absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos por parte de operadores o grupos de operadores como complemento de las reducciones sostenidas de emisiones en todos los sectores para cumplir los objetivos y metas establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119. A tal fin, el presente Reglamento establece un marco voluntario de la Unión para la certificación de las absorciones de carbono y las reducciones de emisiones del suelo. El Reglamento abarca las siguientes actividades en toda la UE: (i) absorciones permanentes de carbono que capturan y almacenan carbono atmosférico o biogénico durante varios siglos (por ejemplo, bioenergía con captura y almacenamiento de carbono y con captura directa del aire con almacenamiento); (ii) actividades de almacenamiento de carbono que capturan y almacenan carbono en productos duraderos durante al menos 35 años (como los productos de construcción derivados de la madera); (iii) actividades de carbonocultura que mejoran el secuestro y el almacenamiento de carbono en bosques y suelos, o que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero de los suelos durante un período de al menos cinco años (por ejemplo, la reforestación, la restauración de turberas o humedales y la mejora del uso de fertilizantes). Las actividades de absorción de carbono tendrán que cumplir cuatro criterios generales para ser certificadas: (i) deben generar un beneficio neto de la absorción de carbono o un beneficio neto de la reducción de las emisiones del suelo cuantificado; (ii) deben ser adicionales, lo que significa que van más allá de los requisitos legales en lo que respecta al operador individual y necesitan el efecto incentivador de la certificación para que sea viable desde el punto de vista financiero; (iii) deben tener como objetivo garantizar el almacenamiento a largo plazo de carbono y minimizar el riesgo de liberación de carbono; (iv) no deben causar un perjuicio significativo al medio ambiente y deben poder producir beneficios secundarios para uno o varios de los objetivos de sostenibilidad. Además, las actividades que puedan optar a la certificación deberán ser verificadas de forma independiente por organismos de certificación terceros. Se establecerán sistemas de certificación para que los operadores demuestren el cumplimiento del Reglamento. Estarán sujetos a unas normas de seguimiento, verificación y notificación sólidas y transparentes para promover la confianza en el sistema y garantizar la integridad medioambiental. También se establecerán mecanismos de responsabilidad para los operadores a fin de solventar cualquier liberación de vuelta a la atmósfera de carbono capturado. Cuatro años después de la entrada en vigor del Reglamento, la Comisión establecerá un registro electrónico a escala de la UE para garantizar la transparencia y la plena trazabilidad de las denominadas unidades certificadas, que se expedirá para reflejar el beneficio neto de carbono generado a través de actividades certificadas de absorción de carbono y de reducción de emisiones del suelo (**DOUE L 6-12-24**).

- ***Reglamento (UE) 2024/3005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza (ASG), y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/2088 y (UE) 2023/2859:*** Las calificaciones ASG (Ambiental, Social

y de Gobernanza) sirven para emitir un dictamen sobre el perfil de sostenibilidad de una empresa o de un instrumento financiero, evaluando sus efectos en la sociedad y el medio ambiente y su exposición a los riesgos relacionados con la sostenibilidad. El nuevo Reglamento de Actividades de Calificación Ambiental, Social y de Gobernanza tiene por objeto reforzar la fiabilidad y la comparabilidad de las calificaciones ASG, potenciando la transparencia y la integridad de las actividades que realizan los proveedores de calificaciones ASG y previniendo posibles conflictos de intereses. En concreto, los proveedores de calificaciones ASG tendrán que estar autorizados y supervisados por la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) y deberán cumplir una serie de requisitos en materia de transparencia, en particular en lo que se refiere a los métodos y las fuentes de información empleados. Los proveedores de calificaciones ASG establecidos fuera de la Unión que deseen operar en la Unión deberán obtener una validación de sus calificaciones ASG por parte de un proveedor de calificaciones ASG autorizado en la UE o un reconocimiento basado en un criterio cuantitativo, o deberán estar incluidos en el registro de la UE de proveedores de calificaciones ASG sobre la base de una decisión de equivalencia. El Reglamento introduce como principio la separación de actividades para evitar conflictos de intereses **(DOUE L 12-12-24)**.

- ***Reglamento (UE) 2024/3118 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1408/2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola***: Las medidas adoptadas son las siguientes: (i) La ampliación de 25.000 euros a 50.000 euros del límite máximo *de minimis* por empresa a lo largo de tres años, a fin de contemplar factores como la experiencia adquirida, la evolución de los mercados y la excepcional inflación sectorial en los últimos años, así como la inflación prevista hasta la fecha de expiración del Reglamento. (ii) El ajuste de los topes nacionales, que se calculan sobre la base del valor de la producción agrícola del Estado miembro. Los topes nacionales se actualizan del 1,5% al 2% de la producción agrícola nacional y el período de referencia se amplía de 2012-2017 a 2012-2023, lo que permite tener en cuenta el aumento del valor de la producción agrícola, especialmente durante los últimos años, ampliando así el tope nacional para todos los Estados miembros. (iii) La supresión del «tope sectorial», que impedía a los Estados miembros conceder ayudas *de minimis* superiores al 50% del tope nacional para el mismo sector de productos. (iv) Por último, se introduce la obligatoriedad de un registro central de ayudas *de minimis* a escala nacional o europea, para aumentar la transparencia y disminuir el papeleo para los agricultores (microempresas en su mayoría), los cuales emplean actualmente un sistema de autodeclaración. Hasta ahora, este registro era voluntario **(DOUE L 13-12-24)**.

- ***Reglamento (UE) 2024/3011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la remisión de causas en materia penal***: El presente Reglamento regula la remisión de causas penales entre los Estados miembros, con el fin de mejorar la eficiencia y la adecuación de la administración de la justicia dentro del espacio común de libertad, seguridad y justicia. El Reglamento será fundamental para que el país más apropiado pueda investigar o enjuiciar la infracción penal. También evita que se sustancien procedimientos en paralelo y de manera innecesaria (de un mismo sospechoso) en diferentes Estados miembros de la UE y, por lo tanto, contribuirá a luchar más eficazmente contra la delincuencia transfronteriza. Las autoridades de un país decidirán si

solicitan la remisión de la causa (a otro Estado miembro) a partir de una serie de criterios, como que la infracción penal se haya cometido en el territorio del Estado miembro al que deba remitirse la causa o que la mayoría de sus efectos o una parte sustancial del daño se hayan producido en dicho Estado miembro (**DOUE L 18-12-24**).

- ***Reglamento (UE) 2024/3234 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/1115, de 31 de mayo de 2023, en lo que respecta a las disposiciones relativas a la fecha de aplicación:*** La fecha de aplicación de las disposiciones del Reglamento (UE) 2023/1115, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º. 995/2010, que establecen obligaciones para los operadores, los comerciantes y las autoridades competentes, enumeradas en el artículo 38, apartado 2, de dicho Reglamento, debe aplazarse doce meses. Esto es necesario para permitir que los terceros países, los Estados miembros, los operadores y los comerciantes estén plenamente preparados, también para que esos operadores y comerciantes establezcan los sistemas de diligencia debida necesarios que abarquen todas las materias primas y productos pertinentes, de modo que estén en condiciones de cumplir plenamente sus obligaciones. El Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo se adoptó para reducir la deforestación y la degradación forestal. Establece normas relativas a la introducción y comercialización en el mercado de la Unión, así como a la exportación desde la Unión de los productos pertinentes, enumerados en su anexo I, que contengan o se hayan alimentado o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes, concretamente, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera. En particular, su objetivo es garantizar que dichas materias primas y productos pertinentes se introduzcan o comercialicen en el mercado de la Unión o se exporten únicamente si están libres de deforestación, se han producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción y están amparados por una declaración de diligencia debida. La mayoría de las disposiciones de dicho Reglamento habían de aplicarse a partir del 30 de diciembre de 2024 (**DOUE L 23-12-24**).

- ***Directiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (versión refundida):*** La Directiva revisada amplía el ámbito de aplicación a las aglomeraciones urbanas más pequeñas, incluye más contaminantes, entre ellos los microcontaminantes, y contribuye a la neutralidad energética. Los Estados miembros deben recoger y tratar las aguas residuales de todas las aglomeraciones urbanas que tengan más de 1.000 habitantes equivalentes (una medida utilizada para calcular la contaminación de las aguas residuales urbanas) con arreglo a las normas mínimas de la UE (en lugar del umbral de 2.000 habitantes equivalentes establecido en la normativa anterior). Para abordar mejor la contaminación y evitar los vertidos al medio ambiente de aguas residuales urbanas no tratadas, todas las aglomeraciones urbanas de entre 1.000 y 2.000 habitantes equivalentes deben disponer de sistemas de colectores y todas las fuentes de aguas residuales domésticas deben estar conectadas a estos sistemas a más tardar en 2035. En el caso de esas aglomeraciones urbanas, los Estados miembros tendrán que eliminar, de aquí a 2035, la materia orgánica biodegradable de las aguas residuales urbanas (tratamiento secundario) antes de verterla al medio ambiente. Se aplicarán excepciones a los Estados miembros en los que la cobertura

de los sistemas de colectores sea muy baja y, por lo tanto, se necesitarían inversiones significativas. Los Estados miembros que se hayan adherido a la UE más recientemente y hayan realizado inversiones considerables para llevar a efecto la Directiva vigente (es decir, Rumanía, Bulgaria y Croacia) también pueden acogerse a excepciones. A más tardar en 2039, la eliminación de nitrógeno y fósforo (tratamiento terciario) será obligatoria para las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que traten aguas con una carga igual o superior a 150.000 habitantes equivalentes. Para esas instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, de aquí a 2045 los Estados miembros tendrán que aplicar un tratamiento adicional para eliminar los microcontaminantes, conocido como tratamiento cuaternario. Los productores de productos farmacéuticos y cosméticos, la principal fuente de microcontaminantes en las aguas residuales urbanas, tendrán que aportar como mínimo el 80% de los costes adicionales destinados al tratamiento cuaternario, mediante un sistema de responsabilidad ampliada del productor y de conformidad con el principio de quien contamina paga. El sector del tratamiento de aguas residuales urbanas puede desempeñar un papel importante a la hora de reducir significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero y ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de neutralidad climática. La nueva normativa introduce un objetivo de neutralidad energética, lo que significa que, de aquí a 2045, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que traten una carga igual o superior a 10 000 habitantes equivalentes tendrán que utilizar energía procedente de fuentes renovables generada por las instalaciones respectivas (DOUE L 12-12-24).

- *Decisión (UE) 2024/3080 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, por la que se establece el Reglamento interno de la Comisión y se modifica la Decisión C(2000) 3614:* La presente Decisión establece la normativa que rige el funcionamiento de la Comisión Europea, que se rige por los principios de colegialidad y buena gobernanza. Se regulan las facultades y atribuciones del Presidente, de los Comisarios, del Secretario General, los Directores Generales, los Jefes de Servicio y el resto de los funcionarios, los procedimientos de toma de decisiones, el funcionamiento de sus reuniones, los procedimientos de habilitación y delegación, los servicios de la Comisión (incluido el Servicio Jurídico) y la transparencia, la protección de datos, la seguridad y la confidencialidad como principios de su actuación (DOUE L 5-12-24).

- *Decisión (UE) 2024/3081 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, sobre las medidas de transparencia aplicables a las reuniones entre los miembros de la Comisión y los representantes de intereses y por la que se deroga la Decisión 2014/839/UE, Euratom:* La presente Decisión establece medidas relativas a la transparencia de las reuniones que los miembros de la Comisión o los miembros de sus gabinetes celebren con representantes de intereses. Se publicará la información sobre las reuniones, se levantará acta de las mismas, pero no se harán públicos los datos de las personas que intervengan (DOUE L 5-12-24).

- *Decisión (UE) 2024/3082 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, sobre las medidas de transparencia aplicables a las reuniones entre el personal de la Comisión con funciones de gestión y los representantes de intereses y por la que se deroga la Decisión 2014/838/UE, Euratom:* La presente Decisión establece medidas relativas a la transparencia de las reuniones que el personal de la Comisión con funciones de gestión celebre con representantes de intereses. El personal de la Comisión que desempeñe funciones de gestión solo se reunirá con los representantes de intereses que estén inscritos en el Registro de

transparencia en la medida en que estos entren en el ámbito de aplicación del Acuerdo Interinstitucional. Se publicará la información sobre las reuniones, se levantará acta de las mismas, pero no se harán públicos los datos de las personas que intervengan (**DOUE L 5-12-24**).

- *Decisión (UE) 2024/3083 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, por la que se establece el Código de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público: Se adopta el Código de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público. El Código de Buena Conducta Administrativa contribuye a garantizar que el personal de la Comisión ponga en práctica diariamente los principios de buena administración en sus relaciones con el público. Establece los principios que guían la conducta administrativa del personal de la Comisión, como la legalidad, la independencia, la no discriminación y la igualdad de trato, la proporcionalidad, la coherencia, la imparcialidad, la objetividad y la rápida tramitación de las consultas públicas (**DOUE L 5-12-24**).*

2. DISPOSICIONES ESTATALES

- *Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial: Se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra a fin de reintegrar a la Comunidad Foral de Navarra en el pleno ejercicio de las funciones en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, de modo que esta asume la competencia de vigilancia y control del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra (**BOE 6-12-24**).*

- *Ley 6/2024, de 20 de diciembre, para la mejora de la protección de las personas donantes en vivo de órganos o tejidos para su posterior trasplante: Si bien es cierto que en la actualidad los procesos de donación de órganos o tejidos encuentran cobertura a través de la prestación de incapacidad temporal por enfermedad común (existiendo códigos específicos de baja médica para estas situaciones), se estima necesario configurar estos procesos como supuestos especiales de incapacidad temporal, con un régimen específico de protección, con el fin de otorgar en estos casos una cobertura lo más amplia posible. Se trata de que la persona que, de forma altruista, lleva a cabo la cesión de un órgano o tejido, que sirve para salvar la vida o mejorar las condiciones de vida de otra persona, no se vea obligada a asumir determinados perjuicios económicos por ello. Con esta finalidad, se modifican varios textos legales y reglamentarios en materia laboral, Seguridad Social y empleo público (**BOE 21-12-24**).*

- *Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias: Mediante esta ley se incorpora al Derecho español la*

Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión. La Directiva (UE) 2022/2523 establece un impuesto complementario mediante dos reglas interconectadas, en virtud de las cuales se garantiza que las rentas obtenidas por los grupos nacionales de gran magnitud situados en Estados miembros de la Unión Europea o por los grupos multinacionales cuya matriz esté situada en un Estado miembro de la Unión Europea, en ese último caso tanto si las empresas del grupo están situadas en la Unión Europea como fuera de ella, tributen efectivamente a un tipo mínimo global del 15 por ciento. Estas reglas interconectadas son la regla de inclusión de rentas y la regla de beneficios insuficientemente gravados, esta segunda sirve de apoyo a la primera. Así, cuando el tipo impositivo efectivo de las entidades constitutivas de los grupos nacionales de gran magnitud o grupos multinacionales, en una jurisdicción determinada, sea inferior al 15 por ciento, se recaudará un impuesto adicional, el impuesto complementario, que permita alcanzar el tipo mínimo global del 15 por ciento, ya sea a través de la regla de inclusión de rentas o, en su defecto, de la regla de beneficios insuficientemente gravados. A partir de lo anterior, la presente ley establece normas para garantizar un nivel mínimo de imposición efectiva a los grandes grupos multinacionales y los grupos exclusivamente nacionales de gran magnitud (aquellos cuyo importe neto de la cifra de negocios consolidado sea igual o superior a 750 millones de euros en, al menos, dos de los cuatro últimos ejercicios inmediatamente anteriores) que operan en el mercado único, que sean coherentes con el Acuerdo alcanzado por el Marco Inclusivo en 2021, y sigan de cerca las Reglas modelo de la OCDE acordadas por dicho Marco Inclusivo. La extensión de la tributación mínima a los grupos nacionales tiene como finalidad evitar cualquier riesgo de discriminación en un Estado miembro entre una entidad que pertenezca a un grupo con presencia internacional y un grupo de presencia exclusivamente nacional. Las disposiciones finales incorporan diversas modificaciones de la normativa del IVA, Impuestos Especiales, Ley General Tributaria, IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras, Plan General de Contabilidad, Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, Ley General de la Seguridad Social, Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (**BOE 21-12-24**).

- ***Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social:*** El objeto principal de este real decreto-ley es la prórroga de determinadas medidas temporales de carácter económico, tributario, de transporte y de Seguridad Social, y la adopción de otras medidas de adaptación a la situación de prórroga presupuestaria. Entre otras reformas, se modifica la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, con el fin de introducir un mecanismo que permita garantizar la continuidad de empresas o entidades que, sin estar sometidas a medidas restrictivas por sí mismas, lo estén por ostentar su propiedad o control un sujeto sancionado. Se establece la suspensión de la causa de disolución por pérdidas provocada por diversos acontecimientos naturales. En cuanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y con la finalidad de reducir las obligaciones tributarias de perceptores de rentas más bajas, se

eleva a 2.500 euros la cuantía total de los rendimientos íntegros del trabajo procedentes del segundo y restantes pagadores, de manera que opere, en estos casos, el límite general de 22.000 euros de rendimientos íntegros del trabajo para estar obligado a presentar declaración por este impuesto. Con la finalidad de establecer un marco normativo estable que permita a los pequeños autónomos continuar aplicando el método de estimación objetiva para el cálculo del rendimiento neto de su actividad económica, evitando, además, un incremento en sus obligaciones formales y de facturación, se prorrogan para el período impositivo 2025 los límites cuantitativos que delimitan en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas el ámbito de aplicación del método de estimación objetiva, con excepción de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, que tienen su propio límite cuantitativo por volumen de ingresos. Se prorrogan para el período impositivo 2025 los límites para la aplicación del régimen simplificado y el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca, en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Para aquellos municipios en que los valores catastrales hubieran sido revisados, modificados o determinados mediante un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, de conformidad con la normativa catastral, siempre que hubieran entrado en vigor a partir de 1 de enero de 2012, se seguirá aplicando la imputación de rentas inmobiliarias al 1,1 por ciento en 2024, al objeto de evitar un incremento de la tributación derivado de la tenencia de inmuebles, respecto de la que se aplicó en 2023. Asimismo, el presente real decreto-ley aborda, como cuestión urgente y prioritaria, la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2025 en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior, expresado con un decimal, resultando un 2,8 por ciento. En materia de empleo, y siguiendo la senda del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por un lado, las empresas beneficiarias de las ayudas directas no podrán justificar despidos objetivos basados en el aumento de los costes energéticos. Y, por otro, las que se acojan a las medidas de reducción de jornada o suspensión de contratos reguladas en el artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por causas relacionadas con la invasión de Ucrania y que se beneficien de apoyo público no podrán utilizar estas causas para realizar despidos. De otra parte, se incluye la prórroga de la vigencia del Real Decreto 145/2024, de 6 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2024, durante el periodo necesario para garantizar la continuidad de los trabajos de la mesa de diálogo social en la búsqueda, un año más, de un incremento pactado del salario mínimo interprofesional. Por otro lado, se añade una nueva disposición adicional 57ª a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para regular las especialidades del régimen jurídico aplicable a los contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública. Se amplía hasta el 31 de diciembre de 2025 la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamientos en los supuestos y de acuerdo con los trámites ya establecidos, así como, en consonancia, la posibilidad hasta el 31 de enero de 2026 de solicitar compensación por parte del arrendador o propietario recogida en el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. En consonancia con lo anterior, se establece que la referencia al 31 de diciembre de 2024 que se realiza en la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se entenderá hecha al 31 de diciembre de 2025. La disposición final segunda modifica la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la

información y de comercio electrónico, para adaptar el ordenamiento jurídico interno a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2022/2065 del PE y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, que entró en vigor el 17 de febrero de 2024. La disposición final quinta modifica la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, a fin de designar a la propia Comisión como coordinador de servicios digitales responsable de controlar el cumplimiento de la mayoría de las obligaciones establecidas en el Reglamento (UE) 2022/2065 para los prestadores de servicios intermediarios (BOE 24-12-24).

- *Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo*: Con este nuevo real decreto-ley se emprende una nueva reforma del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y de otras normas legales, también en el marco del Pacto de Toledo, concretamente de su recomendación 12 sobre edad de jubilación, que recomienda fomentar la permanencia de los trabajadores en activo a través de la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales existentes; profundizando en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que dicha prolongación no esté motivada por una pensión insuficiente. Por ello, la recomendación valora positivamente la mejora del régimen de compatibilidad de la pensión con los ingresos provenientes de una actividad profesional. El acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de Seguridad Social y Pensiones, del 31 de julio de 2024, ratificado el 18 de septiembre por los agentes sociales y el Presidente del Gobierno, a propósito de la referida recomendación, ha acordado modificar el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social para establecer, entre otras mejoras, una nueva regulación de la jubilación parcial y de la jubilación activa con la finalidad de acabar con la dicotomía entre trabajador y pensionista, de forma que los trabajadores, llegada la hora de su jubilación, puedan salir del mercado de trabajo de forma más progresiva y flexible, en línea con los países de nuestro entorno, adaptándose así la pensión de jubilación a las necesidades y situación de cada persona. Asimismo, este real decreto-ley ha previsto la mejora de las condiciones de los trabajadores fijos-discontinuos, recuperando el coeficiente multiplicador del 1,5 en el cálculo de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, que se aplicaba en la regulación anterior a la reforma. Simultáneamente a la reforma del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, este real decreto-ley ha tenido que acometer, por una parte, la reforma del artículo 12, apartados 6, 7 y 8, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, toda vez que la regulación que pueda darse a la jubilación parcial en el artículo 215 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social está indisolublemente vinculada a la norma laboral que regula la reducción de jornada del trabajador que se jubila parcialmente, sea de forma anticipada o con la edad ordinaria, así como el contrato de relevo simultáneo a la jubilación parcial. Asimismo, se procede a la reforma del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, concretamente de los apartados 1 a 4 de su artículo 33, a fin de extender a los empleados públicos encuadrados en el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado las mejoras introducidas para el resto de los regímenes en materia de compatibilidad de la pensión de jubilación con la actividad del pensionista, además de incluir algunas modificaciones que mejoran su régimen jurídico a esos efectos (BOE 24-12-24).

- ***Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes:*** Este reglamento tiene por objeto la regulación del régimen del control reglamentario, tanto para las instalaciones nucleares y radiactivas, como para otras entidades y actividades relacionadas con las radiaciones ionizantes. Asimismo, integra el régimen de las acreditaciones del personal, de las obligaciones de los titulares de dichas instalaciones o actividades y de las actividades de inspección y control. Todo ello de acuerdo con la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear; con la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear; y con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y su normativa de desarrollo (BOE 4-12-24).

- ***Real Decreto 1138/2024, de 11 de noviembre, por el que se regula el Foro Nacional de Empresas Emergentes:*** Este real decreto tiene por objeto regular el Foro Nacional de Empresas Emergentes, desarrollando sus funciones, composición y régimen de funcionamiento en cumplimiento de lo previsto en el artículo 25.3 y en la disposición final undécima de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. De acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, el Foro Nacional de Empresas Emergentes es un órgano colegiado interministerial, consultivo y de colaboración, constituido de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El Foro Nacional de Empresas Emergentes se adscribe al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (BOE 11-12-24).

- ***Real Decreto 1246/2024, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal «Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo»:*** Se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal «Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo» (AECID) que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, es una Agencia Estatal de las previstas en el artículo 84.1.a).3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El objeto de la AECID es, de acuerdo con el artículo 31.1 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, el fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la Cooperación Española para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros Departamentos ministeriales, organismos del Sector Público Estatal, Comunidades autónomas, entidades locales y organismos especializados (BOE 11-12-24).

- ***Real Decreto 1247/2024, de 10 de diciembre, por el que se aprueba la transformación de la sociedad mercantil estatal SEPI Desarrollo Empresarial, SA, S.M.E., en la Sociedad Estatal de Promoción Industrial y Desarrollo Empresarial Entidad Pública Empresarial, y se aprueba su Estatuto:*** El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, prevé como fecha en la que deberán haberse alcanzado los hitos

y objetivos finales, tanto de los proyectos de inversión como de las reformas, el 31 de agosto de 2026. Por su parte, los pagos de las contribuciones financieras y en su caso de los préstamos al Estado miembro, deberán haberse realizado a más tardar el 31 de diciembre de 2026. En la práctica esto supone que el 31 de agosto de 2026 todas las inversiones deben haber finalizado y los proyectos haber sido ejecutados, en el caso de que las inversiones las realice la propia Administración. No obstante, si la ejecución la realiza un organismo público que se halle fuera del perímetro de la Administración (tal como una entidad pública empresarial), la Comisión Europea ha interpretado que se entenderá ejecutada la inversión en el momento en el que se hayan transferido los fondos a dicho organismo. Esta interpretación permite alargar la ejecución de los proyectos más allá de dichas fechas. Por lo tanto, para el desarrollo y gestión de estas actuaciones, se ha previsto la participación de la sociedad mercantil estatal SEPI Desarrollo Empresarial, SA, S.M.E. (en adelante, SEPIDES, SA, S.M.E.), como gestora del régimen de ayudas en calidad de entidad ejecutora. Sin embargo, su actual naturaleza jurídica de sociedad mercantil estatal dificulta el ejercicio de potestades administrativas, lo que requiere de su previa transformación en entidad pública empresarial (E.P.E). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el objeto del presente real decreto es acordar la transformación de SEPIDES, SA, S.M.E., en SEPIDES E.P.E. Esta E.P.E. se ajusta a lo previsto en los artículos 84.1.a).2 y 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. La sociedad transformada seguirá estando vinculada a SEPI manteniendo las funciones que venía desempeñando legalmente, necesarias para la buena marcha de las entidades que conforman su Grupo. Además, esta transformación permite que SEPIDES E.P.E. pueda asumir potestades públicas indispensables para llevar a cabo las actuaciones de política industrial que le encomiende el Ministerio de Industria y Turismo tanto para acometer los hitos y objetivos marcados en el PRTR como en los objetivos corrientes del Ministerio (**BOE 11-12-24**).

- *Real Decreto 1248/2024, de 10 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo:* El Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, determina los aspectos esenciales de tales programas, referidos a su objeto y contenidos mínimos, personas destinatarias finales, financiación y requisitos específicos y prioridades, en su caso, así como las cuantías de referencia de las subvenciones públicas dirigidas a su financiación cuando se utilice esta forma de gestión. El citado real decreto es objeto de modificación por esta norma, que contiene un artículo único y una disposición final, con el objeto, en primer lugar, de que pueda sumarse a las subvenciones de costes salariales, la indemnización por residencia en los territorios donde sea de aplicación y la correspondiente cotización empresarial. En segundo lugar, se añade el término TándEM a la denominación de los «Programas experienciales de empleo y formación». Asimismo, algunas de las iniciativas adoptadas en dicho marco se han demostrado positivas para hacer frente al reto del desempleo juvenil, por lo que merecen ser generalizadas en su aplicación, como manifestación de buenas prácticas, mediante su incorporación a los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (**BOE 11-12-24**).

- ***Real Decreto 1251/2024, de 10 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación***: El presente real decreto adapta el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación, a la nueva regulación establecida para el contrato predoctoral en el artículo 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, modificada por la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, y el Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero (**BOE 11-12-24**).

- ***Real Decreto 1280/2024, de 17 de diciembre, por el que se modifican el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, aprobado por el Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre; el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, aprobado por el Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre; el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial; y el Real Decreto 1184/2006, de 13 de octubre, por el que se regula la estructura, composición y funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial***: la modificación que se acomete con este real decreto tiene como fin implementar el acuerdo entre la Administración del Estado, representada por la Secretaría de Estado de Función Pública, y el comité de huelga de los Letrados y Letradas de la Administración de Justicia, de 28 de marzo de 2023, y, asimismo, actualizar adecuadamente el contenido de las cuestiones objeto del mismo al texto de la ley, así como desarrollar diferentes derechos estatutarios introducidos por ella, tales como el derecho individual a las libranzas y la audiencia a las asociaciones profesionales de letrados y letradas de la Administración de Justicia con carácter previo a la toma de decisiones por parte del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes que afecten a su estatuto orgánico. Otras modificaciones son la introducción del voto por procedimiento telemático en el proceso electoral para la conformación del Consejo del Secretariado, la modificación de la composición de los tribunales calificadores de las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, permitiendo que los mismos puedan ser presididos por un letrado o una letrada de segunda categoría con una antigüedad de, al menos, diez años en el Cuerpo; se introduce la reserva de la plaza cuya titularidad corresponda al personal funcionario del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa para el caso de que sea nombrado letrado o nombrada letrada de la Administración de Justicia sustituto o sustituta; se da entrada a los Secretarios Coordinadores o Secretarías Coordinadoras Provinciales del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia en la composición de las comisiones provinciales de coordinación de la Policía Judicial; y se da entrada a la persona titular de la Secretaría General de la Administración de Justicia como vocal representante del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en el Pleno de la Comisión Nacional de Estadística Judicial (**BOE 23-12-24**).

- ***Real Decreto 1303/2024, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte***, aprobado por el Real Decreto 792/2023, de 24 de octubre: Tras la entrada en vigor del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte, aprobado por Real Decreto 792/2023, de 24 de octubre, se ha visto la necesidad de clarificar parte del contenido del mismo, en aras de facilitar el ejercicio de las potestades administrativas que corresponden a la Agencia

Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte y de dotarlo de la flexibilidad suficiente para adaptarlo a los constantes cambios de las normas y estándares internacionales de lucha contra el dopaje, las cuales no se encuentran en este momento satisfechas en relación al Código Mundial Antidopaje y por lo que se vuelven necesarias para poder adaptarse a la normativa internacional vigente (**BOE 24-12-24**).

- **Real Decreto 1307/2024, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 787/2023, de 17 de octubre, por el que se dictan disposiciones para regular el sistema de trazabilidad, identificación y registro de determinadas especies de animales terrestres en cautividad, y otros reales decretos en materia ganadera**: Determinadas disposiciones del Real Decreto 787/2023, de 17 de octubre, precisan ser modificadas para introducir ciertas medidas de flexibilización, en algunos casos, o en aras de la claridad y con el propósito de mejorar su eficacia asegurando siempre que se mantenga la coherencia con el marco europeo y con la normativa nacional correspondiente, entre otros. Asimismo, deben corregirse algunos errores de redacción detectados tras la publicación del meritado real decreto. Junto con estas modificaciones principales, el real decreto incorpora un conjunto de cambios concomitantes a los anteriormente descritos, que afectan a otras disposiciones de carácter reglamentario en materia ganadera (**BOE 24-12-24**).

- **Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración**: el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024 establece la obligación a los Estados miembros de crear un sistema de información en materia de alquileres de corta duración, a través de un sistema de registro y de obtención de un número de identificación para el alquiler de corta duración de una vivienda. El ámbito objetivo del presente real decreto comprende tanto los servicios de alquiler de corta duración prestados por las plataformas en línea a anfitriones que prestan servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en España, independientemente del lugar de establecimiento de dichas plataformas, como los servicios de alquiler que prestan los anfitriones. Para ello, se crea la Ventanilla Única Digital a modo de pasarela digital para la transmisión electrónica de datos entre las plataformas en línea de alquiler de corta duración y las autoridades competentes, así como para informar sobre los diferentes usos, regulación y destinos de las unidades dedicadas a alquiler de corta duración en todo el territorio nacional. Los arrendadores de viviendas destinadas a un alquiler de corta duración, según lo definido en la norma, están obligados a obtener un número de registro para comercializar en línea sus viviendas. Asimismo, las plataformas, por su parte, están obligadas a que en sus aplicaciones los arrendadores identifiquen mediante este número sus viviendas. El presente real decreto entrará en vigor el 2 de enero de 2025 y su aplicación será efectiva desde el 1 de julio de 2025, finalizado el período de transición para que empresas y administraciones se adapten a lo dispuesto en la norma (**BOE 24-12-24**).

- **Orden CNU/1385/2024, de 3 de diciembre, por la que se regula el procedimiento específico para reconocer como acreditado al profesorado de las universidades de Estados Miembros de la Unión Europea**: La presente orden tiene como objeto regular el procedimiento para reconocer como acreditado al profesorado de

universidades de Estados miembros de la Unión Europea, conforme a lo establecido en el artículo 88 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, y el artículo 24 del Real Decreto 678/2023, de 18 de julio, por el que se regula la acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso a plazas de dichos cuerpos (**BOE 9-12-24**).

- **Orden PJC/1430/2024, de 16 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 15 de octubre de 2024, por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Protección Civil**: el presente documento, previsto en el artículo 4 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y concebido como instrumento de planificación operativa brinda un marco de actuación para anticipar, prevenir y responder eficazmente ante situaciones de riesgo. La Estrategia Nacional de Protección Civil desarrolla las actuaciones que debe realizar la Administración General del Estado en el ámbito de la seguridad pública y analiza las principales amenazas y riesgos de origen natural, humano y tecnológico que pueden dar lugar a emergencias y catástrofes en nuestro país, así como las líneas de acción estratégicas para integrar, priorizar y coordinar todos los esfuerzos para optimizar los recursos disponibles en esta Administración para su gestión (**BOE 18-12-24**).

- **Orden PJC/1473/2024, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2024**: En el contexto de prórroga presupuestaria y a la vista del importante incremento que ha sufrido el gasto en prestaciones económicas de incapacidad temporal derivadas de contingencias comunes, tanto en trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia, se hace necesario un incremento de la fracción de cuota que reciben las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en aras a mantener la adecuada suficiencia económica. Para ello, se adoptan dos medidas concretas consistentes, por un lado, en el incremento de la fracción de cuota hasta el tope máximo del 0,081 en los supuestos en que la suma de los resultados a distribuir para la aplicación o dotación de reservas de contingencias comunes y profesionales resulte negativa tras el reconocimiento del coeficiente que corresponda, y, por otro, en la extensión del mismo régimen de financiación a las prestaciones reconocidas a trabajadores por cuenta propia (**BOE 27-12-24**).

- **Orden HAC/1484/2024, de 26 de diciembre, por la que se aprueban los precios medios de venta aplicables en la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte**: Los precios medios de venta de los medios privados de transporte (vehículos automóviles, autocaravanas, motocicletas, embarcaciones de recreo, motos náuticas, motos eléctricas y quads) que se aprueban por esta disposición serán utilizables como medios de comprobación a los efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Para la elaboración de las tablas de modelos y precios se han utilizado las aportaciones realizadas por las asociaciones de fabricantes y vendedores de medios de transporte (**BOE 28-12-24**).

- ***Resolución de 16 de diciembre de 2024, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se establece a efectos de cómputo de plazos, el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2025***: En aplicación del artículo 30.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la presente resolución fija, en el ámbito de la Administración General del Estado, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos del año 2025, con sujeción al calendario laboral oficial, que ha sido fijado en la Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2025 («Boletín Oficial del Estado» del 18 de octubre de 2024) (BOE 24-12-24).

- ***Resolución de 30 de diciembre de 2024, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el primer semestre natural del año 2025***: A efectos de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en la redacción dada por el artículo 33.Tres de la Ley 11/2013, de 26 de julio, el tipo legal de interés de demora a aplicar durante el primer semestre natural de 2025 es el 11,15 por 100 (BOE 31-12-24).

3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- ***Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Adaptación Normativa de la Comunidad de Madrid a la nueva terminología para referirse a las personas con discapacidad***: Mediante la presente Ley se procede a la modificación de determinadas normas legales con el fin de su adaptación terminológica para referirse a las personas con discapacidad y eliminar cualquier término peyorativo (BOCM 26-12-24).

- ***Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio***: se modifican las siguientes Leyes autonómicas: Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la flora y fauna silvestre de la Comunidad de Madrid; Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid; Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid; Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid; Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid; Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria de la Comunidad de Madrid (IMIA); Ley 9/2017, de 3 de julio, por la que se establece el mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida. Se regula el régimen jurídico de los consejos reguladores y otras

entidades de derecho público de gestión de las figuras de calidad alimentaria diferenciada de productos agroalimentarios. Asimismo, quedan derogados expresamente el apartado tercero del artículo 122 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, así como el artículo 167 duodécimos y la disposición adicional sexta de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (**BOCM 27-12-24**).

- *Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid*: se modifican las siguientes Leyes autonómicas: Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid; Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid; Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público; Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid; Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos. Se suprime el Consejo de la Juventud y creación de un órgano colegio sin personalidad jurídica que lo sustituya. Asimismo, quedan derogadas las siguientes disposiciones: a) La Ley 8/2017, de 27 de junio, de Creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid. b) El Decreto 128/1996, de 29 de agosto, por el que se regulan las características técnico-sanitarias de los vehículos-ambulancia residenciados en la Comunidad de Madrid para el transporte sanitario terrestre (**BOCM 27-12-24**).

- *Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025*: se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 y se modifican las siguientes Leyes autonómicas: Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid; Ley 8/2000, de 20 de junio, por la que se procede a la homologación de las retribuciones de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Comunidad de Madrid con los de la Administración General del Estado, y de los Diputados de la Asamblea de Madrid con los Diputados por Madrid del Congreso; texto refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre (**BOCM 30-12-24**).

- *Decreto 105/2024, de 4 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales*: El artículo 36 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el artículo cinco, apartado siete, de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la

Comunidad de Madrid, introdujo la posibilidad de construcción de viviendas públicas en suelos dotacionales vacantes. El Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, destinadas al arrendamiento. Dentro de los objetivos de la Comunidad de Madrid se encuentra incrementar la oferta de vivienda en nuestra región y en particular de las destinadas al alquiler a precios asequibles. Es voluntad de la Administración autonómica llevar a cabo la construcción de viviendas públicas y alojamientos en suelos dotacionales vacantes que no tengan la consideración de redes supramunicipales y actualmente no existe una regulación para la asignación y uso de las que se construyen en este tipo de suelos. Este Decreto tiene por objeto extender el régimen regulado por el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, a las viviendas y alojamientos que se construyan en otros suelos titularidad de la Comunidad de Madrid aptos para ello, pero que no tienen la consideración de redes supramunicipales. Para ello, se introduce una nueva disposición adicional única en el Decreto 84/2020 que lleva por rúbrica “Régimen aplicable a las viviendas y alojamientos promovidos en suelos cuya titularidad corresponda a la Administración de la Comunidad de Madrid distintos de las redes supramunicipales” (BOCM 5-12-24).

- *Decreto 107/2024, de 4 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales*: Se suprime la Dirección General de Igualdad y se crea, en su lugar, la nueva Dirección General de la Mujer, transfiriéndose algunas de sus competencias, a la Dirección General de Servicios Sociales e Integración. Fruto de la modificación de competencias, también es necesario reorganizar las subdirecciones generales de ambas direcciones generales (BOCM 5-12-24).

- *Decreto 110/2024, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los requisitos de utilización y usos admitidos de áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid*: El objeto del decreto es establecer los requisitos y usos admitidos de utilización de los áridos reciclados procedentes de operaciones de valorización de residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid en condiciones que garanticen la protección de la salud de las personas y del medio ambiente, y con una adecuada calidad técnica (BOCM 13-12-24).

- *Decreto 111/2024, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112*: La Ley 5/2023, de 22 de marzo, de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, creó la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 como Ente del Sector Público del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y adscrito a la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias. La Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 ejerce las competencias de protección civil, seguridad y emergencias atribuidas a la Comunidad de Madrid, con el fin de mejorar la gestión, el

impulso, la coordinación, la integración de los servicios, la respuesta, el apoyo y la supervisión de las funciones necesarias para su ejercicio. Desde la aprobación del Decreto 217/2023, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, la práctica diaria ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar dicha estructura para asegurar el cumplimiento de los fines que tiene atribuidos por la Ley 5/2023, de 22 de marzo, con mayor eficacia. En consecuencia, este decreto sustituye al anterior estableciendo la organización y funciones hasta el nivel de subdirección general (BOCM 13-12-24).

- *Decreto 113/2024, de 18 de diciembre, del Consejo de Gobierno, de adaptación de la normativa reglamentaria de la Comunidad de Madrid a la nueva terminología para referirse a las personas con discapacidad*: Mediante el presente decreto se procede a la modificación de determinadas normas reglamentarias con el fin de su adaptación terminológica para referirse a las personas con discapacidad y eliminar cualquier término peyorativo (BOCM 19-12-24).

- *Decreto 114/2024, de 18 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas*: Conforme al tiempo transcurrido desde su aprobación, al marco normativo vigente, a la experiencia adquirida, es necesario actualizar algunas de las funciones del personal de control de accesos para permitir la adecuada cobertura de seguridad durante la entrada de los asistentes a los establecimientos, locales o recintos, y que puedan adoptar medidas correctoras en caso de incidencias como negar el acceso o instar a abandonar el local a determinadas personas dentro del marco legal establecido. Así mismo, en aras de una mayor eficacia en los procedimientos de habilitación del personal de control de acceso, resulta aconsejable modificar los requisitos de renovación de su acreditación, suprimiendo la obligación de superar nuevamente el test psicológico y el de conocimiento en materia de derechos fundamentales, derecho de admisión, medidas de seguridad en los establecimientos, horarios de cierre y régimen jurídico de los menores de edad; agilizándose de esta forma el procedimiento de renovación. Por último, se ha revisado también el texto de la norma para adecuarlo a la organización administrativa presente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (BOCM 20-12-24).

- *Acuerdo de 4 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen las condiciones de reafianzamiento público de los riesgos de crédito de sociedades de garantía recíproca en operaciones de financiación de la compra de suelo finalista para la construcción de viviendas de protección pública de la Comunidad de Madrid*: La posibilidad de que entidades públicas y, por tanto, la Administración General de la Comunidad de Madrid, avalen el riesgo de crédito que, para las sociedades de garantía recíproca, supone la concesión de garantías a sus asociados, mediante el reafianzamiento o reaval de ese riesgo, se prevé expresamente en el artículo 6 del Real Decreto 2345/1996, de 8 de noviembre, relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las sociedades de garantía recíproca. Dicha posibilidad se ha concretado, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, a través del artículo 5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el cual habilita a ésta a reafianzar los riesgos de crédito asumidos por sociedades de garantía

recíproca de carácter general y domicilio social en la Comunidad de Madrid, derivados de las garantías otorgadas por éstas a sus socios partícipes; y señala que el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, establecerá las condiciones del reafianzamiento, que se instrumentará a través de un convenio a celebrar entre la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y la sociedad de garantía recíproca correspondiente, cuya eficacia estará condicionada a la consignación presupuestaria de los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de aquellos. Este Acuerdo tiene por objeto establecer las condiciones de reafianzamiento por la Comunidad de Madrid de los riesgos de crédito asumidos por sociedades de garantía recíproca, de carácter general y domicilio social en la Comunidad de Madrid, derivados de las garantías otorgadas por éstas a aquellos socios partícipes que hayan solicitado financiación para la compra de suelo finalista para la construcción de viviendas de protección pública de la Comunidad de Madrid **(BOCM 5-12-24)**.

- *Acuerdo de 11 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba expresa y formalmente el **Acuerdo de 2 de diciembre de 2024, de la Mesa Sectorial del Personal Funcionario de Administración y Servicios, sobre condiciones de trabajo del personal funcionario de administración y servicios de la Comunidad de Madrid (2025-2028)**: Aprueba expresa y formalmente el Acuerdo de 2 de diciembre de 2024, de la Mesa Sectorial de Personal Funcionario de Administración y Servicios, sobre condiciones de trabajo del personal funcionario de administración y servicios de la Comunidad de Madrid (2025-2028), con los votos favorables de las centrales sindicales CSIT Unión Profesional, CC OO Federación de Servicios a la Ciudadanía de Madrid, Central Sindical Independiente y de Funcionarios CSIF y UGT Servicios Públicos Madrid **(BOCM 23-12-24)**.*

- *Acuerdo de 26 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se fija el calendario para el año 2025 de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid: Se fija el calendario de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos que regirá durante el año 2025 en la Comunidad de Madrid **(BOCM 27-12-24)**.*

- *Orden 5150/2024, de 23 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se aprueba la Estrategia de Seguridad Integral en la Comunidad de Madrid para el año 2025: La Comunidad de Madrid, aunque carece de competencias en materia de seguridad, ha venido interviniendo en el ámbito de la seguridad pública a través del ejercicio de la competencia exclusiva de coordinación de las policías locales que le atribuye el artículo 26.1.28 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, así como bajo el amparo de los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas contenido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Teniendo en cuenta que las policías locales de la Comunidad de Madrid son actores clave en la seguridad pública y que desempeñan un papel fundamental en la prevención del delito y en la protección de los derechos de los ciudadanos, se considera necesario aprobar la Estrategia de Seguridad Integral en la Comunidad de Madrid para el año 2025, lo que permitirá consolidar los resultados alcanzados en los años de vigencia de la actual estrategia 2021-2024 y reforzar las actuaciones que están realizando los ayuntamientos con sus*

Cuerpos de policía local posicionándolos mejor para afrontar los retos de futuro (BOCM 31-12-24).

- **Resolución de 3 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se declaran las fiestas laborales de ámbito local en la Comunidad de Madrid para el año 2025:** Se declaran inhábiles para el trabajo, retribuidos y no recuperables, en el año 2025, los días de fiestas locales que, con referencia a sus respectivos Municipios, se incluyen en la lista incorporada a la presente Resolución (BOCM 13-12-24; **modificación: BOCM 27-12-24**).

- **Resolución de 12 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, sobre registro, depósito y publicación del Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral al Servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid (2025-2028) (Código número 28004531011988):** Se inscribe el nuevo Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral al Servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid (2025-2028) en el Registro de Convenios Colectivos, Acuerdos colectivos de trabajo y Planes de Igualdad de la Dirección General de Trabajo, se procede al correspondiente depósito en este Organismo, y se publica gratuitamente en el BOCM (BOCM 23-12-24).

- **Resolución de 26 de noviembre de 2024, de la Viceconsejería de Política y Organización Educativa, por la que se da publicidad a los protocolos de actuación ante cualquier tipo de violencia en los centros educativos:** Mediante la presente resolución se da publicidad a los protocolos de actuación en los centros educativos ante cualquier tipo de violencia, elaborados por la Subdirección General de Inspección Educativa, que estarán accesibles a través de una página web (BOCM 27-12-24).

4. DISPOSICIONES LOCALES

- **Acuerdo de 19 de diciembre de 2024 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se crea el Registro Municipal de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico del Ayuntamiento de Madrid y se aprueban los criterios de organización y funcionamiento electrónico:** El nuevo art. 85 bis, apartado 5, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, introducido por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, establece que en todos los municipios existirá un registro público de transferencias de aprovechamiento en el que se anotarán éstas y se custodiará un ejemplar completo de la transferencia autorizada por el ayuntamiento. En cumplimiento de dicho mandato legal, mediante el presente acuerdo se crea el Registro Municipal de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico del Ayuntamiento de Madrid, que tendrá carácter público administrativo y funcionamiento electrónico, así como aprobar los criterios de su organización y funcionamiento, que se incorporan como anexo I y II del presente acuerdo (BOAM 23-12-24).

5. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Derecho de las mujeres a ingresar en una cofradía religiosa que ostenta una posición de dominio en los actos devocionales. STC (Sala Segunda) 132/2024, de 4 de noviembre de 2024. Recurso de amparo 1128-2022.* Promovido por doña María Teresita Laborda Sanz en relación con la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que desestimó, en casación, su impugnación de un precepto de los estatutos de la Pontificia, Real y Venerable Esclavitud del Santísimo Cristo de La Laguna. Vulneración de los derechos a la no discriminación por razón de género y de asociación: ingreso de mujeres en una cofradía que ostenta una posición de dominio en la realización de los actos devocionales. Ni la Esclavitud ni el Obispado de Tenerife han puesto de manifiesto que la prohibición de las mujeres de formar parte de la Esclavitud obedezca a una valoración o motivación religiosa, más allá de insistir en que los fines de la asociación son exclusivamente religiosos y que, en consecuencia, solo a la hermandad le corresponde decidir si las mujeres se incorporan a la misma, alegación abstracta a la libertad religiosa que no puede justificar una restricción del derecho fundamental de no discriminación por razón de sexo en la medida en que la autonomía de las comunidades religiosas que es objeto de protección en nuestro texto constitucional no puede alegarse de forma abusiva. Tampoco aprecia este tribunal que la decisión de no admitir mujeres en la Esclavitud esté fundada en motivos atinentes a la ética o a su organización religiosa. Por otro lado, en este examen es también relevante el hecho de que siendo la Esclavitud una asociación regida por el Derecho canónico, dicho derecho no impide, como explica el Obispado de Tenerife, que las mujeres se integren en las hermandades y cofradías, siendo notoria la existencia de otras cofradías y hermandades que admiten que fieles laicos de ambos sexos puedan pertenecer a ellas, haciendo referencia expresa en sus alegaciones a la regulación que al respecto actualmente está vigente en la Archidiócesis de Sevilla. Por lo tanto, no existen razones de índole religiosa o moral que permitan amparar la restricción por parte de la Esclavitud de los derechos fundamentales de la recurrente en el lícito ejercicio de su derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16.1 CE). Desde la perspectiva del derecho fundamental de asociación, si bien una asociación privada ostenta el derecho a elegir libremente a quien asocia, esta facultad no puede suponer una discriminación por razón de género cuando la asociación ostente una posición «privilegiada» o «dominante» en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la no pertenencia a dicha asociación suponga un quebranto objetivo de los intereses de las mujeres en dichos ámbitos (STC 218/1988 y ATC 254/2001). Debido a la posición de dominio que la Esclavitud ostenta en la realización de los actos devocionales relacionados con la Sagrada Imagen del Santísimo Cristo de La Laguna, la recurrente no tiene posibilidad de ejercer esa misma actividad de culto de dicha imagen en otra hermandad o cofradía del municipio. Por lo tanto, la imposibilidad de ingresar en la Esclavitud por el simple hecho de ser mujer constituye una discriminación por razón de género prohibida por el art. 14 CE y que no queda tampoco amparada por la libertad de autoorganización de la Esclavitud (art. 22 CE). Votos particulares. **(BOE 6-12-24)**

- *Doctrina constitucional sobre limitación de derechos fundamentales por motivos de salud pública en contextos sanitarios. STC (Pleno) 136/2024, de 5 de noviembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 2901-2021.* Interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados respecto del artículo único, apartado quinto, de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de

10 de julio, de salud de Galicia. Reserva de ley orgánica y competencias en materia de salud: nulidad de los preceptos legales autonómicos que habilitan a los órganos autonómicos la adopción de medidas preventivas y tipifican infracciones en materia de salud pública. Esta sentencia establece la doctrina aplicable, a la vista de la evolución experimentada en la jurisprudencia constitucional (SSTC 148/2021, 38/2023, 61/2023 y posteriores), a la limitación de derechos fundamentales por motivos de salud pública en contextos sanitarios. El TC considera superada la doctrina fijada en al STC 148/2021, en el sentido siguiente: la intensidad de la injerencia en el ámbito del derecho fundamental no es un criterio determinante de la diferenciación constitucional entre la suspensión y la restricción de derechos fundamentales, por lo que una ley de restricción, incluido (cuando así sea procedente) el propio decreto de estado de alarma, puede establecer limitaciones de alta intensidad en los derechos fundamentales siempre y cuando se ajuste a los requisitos constitucionales necesarios y, en particular, siempre que respete el principio de proporcionalidad. La suspensión y la restricción de los derechos fundamentales no pueden distinguirse abstractamente por la intensidad de la injerencia impuesta. Asimismo, esta sentencia desarrolla la doctrina del TC sobre la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE: (i) Principio de interpretación restrictiva que rige la interpretación de la referida reserva a los fines de preservar el principio democrático y evitar petrificaciones del ordenamiento jurídico. (ii) La reserva de ley orgánica se refiere únicamente a la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que desarrolle la Constitución de manera directa; la ley es la única habilitada por la Constitución para fijar los límites a los derechos fundamentales» de modo que la fijación de los límites de un derecho fundamental no es un lugar idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales. (iii) Como criterios interpretativos auxiliares, hay que tener en cuenta la delimitación del ámbito de regulación realizada por el propio legislador orgánico y el grado de proximidad al ámbito material o a las reglas complementarias. Aplicando esta doctrina, el TC concluye que el elenco de medidas del art. 38.2 b) inciso segundo de la Ley 8/2008 de 10 de julio, de salud de Galicia excede del ámbito propio de la ley ordinaria y aborda aspectos esenciales del desarrollo directo de los derechos fundamentales afectados, por lo que es inconstitucional y nulo. Esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe llevar consigo, por conexión o consecuencia del art. 39.1 LOTC, la del régimen sancionador específicamente asociado a las medidas que resultan anuladas. En cuanto al resto del art. 38 impugnado, el TC aplica su doctrina sobre la *lex repetita*: a) la norma impugnada ha reproducido el contenido normativo de una ley estatal en un ámbito donde tanto el Estado como la comunidad autónoma tienen competencias; b) esa reproducción de normas estatales tiene la finalidad instrumental de hacer más comprensible una regulación dictada por la comunidad autónoma en el ejercicio de una competencia propia; c) la reproducción realizada es fiel y no desnaturaliza la regulación estatal reproducida; por lo que desestima el recurso en este punto. Voto particular. (BOE 6-12-24).

- *Constitucionalidad de los preceptos legales que limitan las competencias a ejercer por el Consejo General del Poder Judicial en prórroga de funciones tras expirar su mandato. STC (Pleno) 139/2024, de 6 de noviembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 6914-2022.* Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados respecto de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes

públicos, primacía del Derecho de la Unión Europea y derecho a la participación en los asuntos públicos, régimen jurídico del Tribunal Constitucional: constitucionalidad de los preceptos legales que limitan las competencias a ejercer por el Consejo General del Poder Judicial en prórroga de funciones tras expirar su mandato. La sentencia desestima todos los motivos de inconstitucionalidad aducidos en relación con la tramitación parlamentaria, en el Congreso de los Diputados, de la Ley Orgánica 8/2022 y la solicitud de planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJUE por haber desconocido la tramitación de la proposición de ley los estándares de protección del Estado de Derecho de la Unión Europea. Entrando en las vulneraciones materiales alegadas, el TC desestima la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), porque constata que no estamos frente a una ley singular o de caso único y autoaplicativa. Se rechaza también la infracción del artículo 165 CE en relación con el artículo 16.1 LOTC, porque la Ley Orgánica impugnada no altera la forma de designar a los Magistrados del TC establecida en la CE y en la LOTC. Por último, también desestima la infracción del art. 159 CE porque, dado su carácter meramente procedimental, la previsión de un plazo para efectuar la propuesta de nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional cuya designación corresponde al Consejo General del Poder Judicial no puede reputarse inconstitucional. Votos particulares. (BOE 6-12-24)

- *Derecho de las madres monoparentales a disfrutar del permiso de nacimiento y cuidado de menor del otro progenitor. STC (Pleno) 140/2024, de 6 de noviembre de 2024. Cuestión de inconstitucionalidad 6694-2023.* Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el artículo 48, apartados 4, 5 y 6, del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en conexión con el artículo 177 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. Principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo y de protección de la familia y de los hijos; régimen de Seguridad Social: inconstitucionalidad de la regulación legal de los permisos por nacimiento y cuidado de menor que omite la posibilidad de que las madres biológicas de familias monoparentales, trabajadoras por cuenta ajena, puedan ampliar su permiso por nacimiento disfrutando del permiso que correspondería al otro progenitor, caso de existir. El TC expone la doctrina constitucional sobre los permisos de maternidad, los permisos de paternidad y los permisos por nacimiento y cuidado de menores, recordando los límites del legislador a dichos efectos y declarando el principio de prohibición de discriminación por razón de nacimiento en familia monoparental, el cual puede ser excepcionado cuando la diferencia de trato basada en el nacimiento en familia monoparental esté justificada por la finalidad perseguida y se atenga al principio de proporcionalidad, aplicando para su apreciación un canon mucho más estricto y riguroso del habitual. En el presente caso. Aplicando esta doctrina al presente caso, el TC declara que los arts. 48.4 LET y 177 LGSS, al no prever la posibilidad de que, en circunstancias como las descritas en el caso del que trae causa la presente cuestión, la madres biológicas de familias monoparentales, trabajadoras por cuenta ajena, puedan ampliar su permiso por nacimiento y cuidado de hijo más allá de dieciséis semanas, disfrutando del permiso (y también de la correspondiente prestación económica de la Seguridad Social) que se reconocería al otro progenitor, en caso de existir, generan *ex silentio* una discriminación por razón de nacimiento de los niños y niñas nacidos en familias monoparentales, que es contraria al art. 14 CE, en relación con el art. 39 CE, en tanto esos menores podrán disfrutar de un período

de cuidado de sus progenitores significativamente inferior a los nacidos en familias biparentales. No obstante, dado que el defecto de los preceptos legales cuestionados es una omisión del legislador y que la declaración de nulidad de los mismos haría que desaparecieran de nuestro ordenamiento jurídico los permisos y prestaciones por nacimiento y cuidado de hijo, la apreciación de la inconstitucionalidad de la insuficiencia normativa de los preceptos cuestionados exige el mantenimiento de su vigencia, correspondiendo al legislador, en uso de su libertad de configuración normativa y a la luz de su específica legitimidad democrática llevar a cabo, a partir de esta sentencia, las modificaciones pertinentes para reparar la vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 39 CE. Sin perjuicio de ello, el TC declara que en las familias monoparentales el permiso a que hace referencia el art. 48.4 LET, y en relación con él el art. 177 LGSS, ha de ser interpretado en el sentido de adicionarse al permiso del primer párrafo para la madre biológica (dieciséis semanas), el previsto en el segundo para progenitor distinto (diez semanas, al excluirse las seis primeras). Por otro lado, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia aquellas que, a la fecha de dictarse esta, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) o mediante resolución administrativa firme (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11). También tendrán la consideración de situaciones consolidadas aquellas respecto de las que, a la fecha de dictarse esta sentencia, no se haya presentado la correspondiente solicitud. Votos particulares. **(BOE 6-12-24)**

- *Doctrina constitucional sobre limitación de derechos fundamentales por motivos de salud pública en contextos sanitarios (en este caso, mediante decreto-ley). STC (Pleno) 141/2024, de 19 de noviembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 5403-2021.* Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en relación con el artículo 1.1 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19. Límites materiales de los decretos-leyes autonómicos: nulidad de los preceptos que habilitan a los órganos autonómicos la adopción de medidas preventivas y tipifican infracciones en materia de salud pública. Dado que la mayoría de los preceptos aquí impugnados tienen una redacción casi idéntica a los apartados de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, en la redacción dada por la Ley 8/2021, de 25 de febrero, que fueron declarados inconstitucionales y nulos por la STC 136/2024, de 5 de noviembre, también se declaran nulos por infracción de los arts. 86.1 y 81.1 CE, si bien se desestima la alegación de vulneración de la doctrina constitucional sobre indebida reproducción de la legislación estatal por la legislación autonómica (*lex repetita*) **(BOE 26-12-24)**.

- *Constitucionalidad de la ley estatal que atribuye personalidad jurídica a la laguna costera del Mar Menor. STC (Pleno) 142/2024, de 20 de noviembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 8583-2022.* Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en relación con la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Competencia sobre legislación de protección ambiental,

principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y legalidad sancionadora; derecho al medio ambiente: constitucionalidad de la ley estatal que atribuye personalidad jurídica a la laguna costera del Mar Menor y su cuenca. Voto particular. El art. 45 CE no contiene una previsión definida, cerrada o excluyente de los mecanismos jurídicos de protección, defensa y restauración, en su caso, de los espacios naturales, por lo que no podemos entender, como línea argumental de principio, que ningún mecanismo jurídico de los que se puedan ir desarrollando con el tiempo, y la evolución de la teoría del Derecho, quede excluido del modelo constitucional de protección del medio ambiente siempre que respete la finalidad de protección y mejora de la calidad de vida y de defensa y restauración del medio natural en que la vida se desarrolla. El art. 45 CE ofrece un marco constitucional de referencia lo suficientemente abierto como para que el legislador desarrolle las previsiones de protección del medio ambiente desde perspectivas y enfoques muy diversos. En este contexto, la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca es la primera norma euromediterránea que se inscribe dentro del modelo que atribuye personalidad jurídica a los entes naturales, asumiendo el legislador, al tramitar y aprobar finalmente la iniciativa legislativa popular que está en el origen de esta disposición normativa, un traslado de paradigma de protección desde el antropocentrismo más tradicional, a un ecocentrismo moderado. Para ello se acude a la herramienta técnica de la atribución de personalidad jurídica al humedal, encontrándonos ante una norma ambiental de protección de carácter transversal. La Ley 19/2022 es una norma singular que crea un nuevo tipo de persona jurídica, una realidad natural, buscando atribuirle una serie de potestades en defensa de su propia existencia y recuperación. A pesar de tratarse de una técnica ignota hasta ahora en nuestro derecho ambiental, ya se ha expuesto que no se trata de una técnica desconocida en derecho comparado, y que se inscribe en un movimiento internacional en auge en la última década, que promueve el desarrollo de mecanismos de garantía innovadores y basados en un paradigma ecocéntrico que convive con el paradigma antropocéntrico tradicional, que se identifica en otros mecanismos y herramientas jurídicas de protección del medio ambiente. No encontramos aquí razones suficientes para considerar que la norma impugnada deba ser declarada inconstitucional, sin que desde luego sea tarea de este tribunal enjuiciar el mayor o menor acierto del legislador al establecer, en este caso, este tipo de herramienta jurídica. Con el reconocimiento de la personalidad jurídica al Mar Menor y su cuenca no cabe ver un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental, sino de reforzarla, al conectar el art. 10 con el art. 15 y el art. 45 CE, siguiendo el sistema argumental propio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Tampoco puede aceptarse que la ley suponga una vulneración de la tutela judicial efectiva, ni de los arts. 9.3, 25.1 y 81.1 CE (BOE 26-12-24).

- *Inadmisibilidad de iniciativa legislativa popular que implica reforma del texto constitucional. STC (Pleno) 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas 2159-2024.* Formulada por el Gobierno de la Nación en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Reforma constitucional e iniciativa legislativa popular: incumplimiento por la mesa del Parlamento de Cataluña del deber de inadmisión de una iniciativa legislativa popular cuyo contenido no puede tener cabida a través de una iniciativa legislativa autonómica. Voto particular. La resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña que

admite a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña» cumple con las condiciones exigibles a las resoluciones que pueden impugnarse por el procedimiento constitucional que nos ocupa, y no incurre en la condición de ser un simple acto inserto en un procedimiento legislativo con efectos únicamente *ad intra* del Parlamento de Cataluña. La resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña impugnada por el Gobierno de la Nación posee naturaleza jurídica, es manifestación de la voluntad institucional de la comunidad autónoma porque procede de órganos capaces de expresar la voluntad de esta y no se presenta como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate, y tiene, aunque sea indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos. En fin, el acto de admisión de la iniciativa legislativa popular no puede entenderse como un acto de trámite con meros efectos internos. La iniciativa legislativa popular de la que trae causa el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña impugnado incorpora, de manera indubitada a la luz de nuestra doctrina, una propuesta de reforma constitucional que persigue la declaración unilateral de independencia de Cataluña. En definitiva, el contenido literal, los fines y los principios que informan la iniciativa legislativa popular en su totalidad se corresponden con los de una propuesta normativa cuya tramitación y aprobación habría debido canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución previsto en su art. 168, como se desprende con toda evidencia del simple hecho de que se pretende reconocer la condición de soberano, en el ámbito territorial de nuestro Estado, a un sujeto colectivo distinto a aquel reconocido como tal en el título preliminar de la Constitución (art. 1.2 CE), el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado, y alterando también la unidad de la Nación española que la norma suprema eleva a fundamento del ordenamiento constitucional (art. 2 CE). La mesa no solo podía inadmitir la iniciativa legislativa popular que contravenía todos los límites descritos, sino que debió haberlo hecho para no infringir, como ha hecho, la Constitución, al abrir la vía para que la Comunidad Autónoma de Cataluña, al margen del procedimiento constitucional, adopte una disposición normativa que trunca, por atentar frontalmente contra él, uno de los principios constitucionales esenciales e identificadores del régimen constitucional español, como es el de unidad, proclamado en el art. 2 CE. La Constitución excluye de manera directa la iniciativa legislativa popular del procedimiento para su reforma, pero queda excluido también su ejercicio de forma indirecta. El acuerdo de admisión aquí impugnado viene a ampliar esa legitimación, que la ley catalana circunscribe lógicamente a las materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencias y el Parlamento puede legislar (art. 1 de la Ley 1/2006), a una materia que no es de la competencia de esa comunidad autónoma y sobre la que no caben leyes autonómicas según la doctrina constitucional (STC 124/2017, de 8 de noviembre), y que es propia de la reforma de la Constitución reservada a la aprobación de las Cortes Generales y a la ratificación del pueblo español, en un procedimiento en el que no tiene cabida la iniciativa legislativa popular, la ejerza quien la ejerza. En consecuencia, la correcta calificación de la iniciativa debía haber conducido a su inadmisión, por estar vedada a la iniciativa legislativa popular la reforma constitucional, aún por vía indirecta (BOE 26-12-24)

6. RESOLUCIONES JUDICIALES

6.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- *Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Concepto de “contables externos”.* **STJUE (Sala Primera) de 5 de diciembre de 2024, asunto C-3/24.** El artículo 2, apartado 1, punto 3, letra a), de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «contables externos», en el sentido de esa disposición, se refiere a las personas físicas o jurídicas cuya actividad profesional consiste en prestar a terceros, de forma independiente, servicios de contabilidad, como la elaboración, la llevanza y el control de las cuentas. En cambio, no está incluida en ese concepto una persona jurídica que, con el propósito de poner recursos en común, se encarga de llevar la contabilidad de sociedades que están vinculadas con ella.

- *Medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Concepto de “cantidad adeudada”.* **STJUE (Sala Novena) de 12 de diciembre de 2024, asunto C-725/23.** El artículo 2, punto 8, de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «cantidad adeudada» que en él se menciona comprende, además de la cantidad que el deudor está obligado a pagar como contraprestación de la prestación principal realizada por el acreedor en ejecución del contrato celebrado entre ambos, las cantidades que el deudor se ha comprometido, en virtud de ese contrato, a reembolsar al acreedor por los gastos que este haya efectuado y que estén relacionados con la ejecución de dicho contrato.

- *Cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores. Referenciación del tipo de interés variable a índices oficiales publicados, Tasa Anual Equivalente y nulidad.* **STJUE (Sala Novena) de 12 de diciembre de 2024, asunto C-300/23.** 1) Los artículos 4, apartado 2, y 5 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, deben interpretarse en el sentido de que el requisito de transparencia derivado de estas disposiciones se cumple en la celebración de un contrato de préstamo hipotecario por lo que se refiere a la cláusula de ese contrato que prevé la adaptación periódica del tipo de interés tomando como referencia el valor de un índice oficial establecido mediante un acto administrativo, que incluye la definición de dicho índice, por el mero hecho de que ese acto y los valores anteriores del correspondiente índice hayan sido publicados en el diario oficial del Estado miembro de que se trate, sin que, en consecuencia, el prestamista esté obligado a informar al consumidor acerca de la definición de ese índice y de su evolución anterior, incluso si, debido a su método de cálculo, tal índice no se corresponde con un tipo de interés remuneratorio, sino con una Tasa Anual Equivalente (TAE), siempre que, debido a su publicación, esos elementos resulten suficientemente accesibles para un consumidor medio gracias a las indicaciones dadas en tal sentido por este profesional. En ausencia de esas indicaciones, incumbe al profesional ofrecer directamente una definición completa de ese índice y cualquier otra información pertinente, en particular por lo que se refiere a una

eventual advertencia hecha por la autoridad que haya establecido dicho índice acerca de sus particularidades y de las consecuencias de este que puedan considerarse importantes para el consumidor con el fin de evaluar correctamente las consecuencias económicas de la celebración del contrato de préstamo hipotecario que se le propone. En cualquier caso, incumbe al profesional ofrecer al consumidor toda la información que, en virtud de la normativa nacional aplicable en el momento de la celebración del contrato, esté obligado a proporcionar. 2) El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar el carácter eventualmente abusivo de una cláusula de un contrato de préstamo hipotecario a tipo de interés variable que prevé la adaptación periódica del tipo de interés tomando como referencia el valor de un índice oficial, es pertinente el hecho de que esta cláusula se remita directa y simplemente a este índice, aunque de las indicaciones contenidas en el acto administrativo que estableció dicho índice resulte que, debido a las particularidades derivadas de su método de cálculo, sería necesario aplicar un diferencial negativo para ajustar la Tasa Anual Equivalente (TAE) de la operación en cuestión a la TAE del mercado, siempre y cuando el profesional no haya informado al consumidor acerca de tales indicaciones y de que estas no fueran suficientemente accesibles para un consumidor medio. 3) El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que, en caso de que, en una cláusula que prevé la adaptación periódica del tipo de interés de un contrato de préstamo hipotecario, se haga uso de un índice de referencia establecido a partir de Tasas Anuales Equivalentes (TAE) aplicables a los contratos tomados en consideración para calcular los valores sucesivos de este índice, el hecho de que esas TAE incluyan elementos derivados de cláusulas cuyo carácter abusivo se declare posteriormente no implica que la cláusula de adaptación del tipo de interés del contrato en cuestión deba considerarse abusiva y, en consecuencia, no pueda hacerse valer frente al consumidor. 4) El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que la buena fe del profesional no puede presumirse en caso de que, en una cláusula que prevé la adaptación periódica del tipo de interés de un contrato de préstamo hipotecario, se haga uso de un índice de referencia por el mero hecho de que se trate de un índice oficial establecido por una autoridad administrativa y utilizado por las administraciones públicas. La apreciación del eventual carácter abusivo de tal cláusula debe hacerse en función de las circunstancias propias del caso, tomando en consideración, en particular, el incumplimiento del requisito de transparencia y comparando el método de cálculo del tipo de los intereses ordinarios previsto por esta cláusula y el tipo efectivo de esos intereses resultante con los métodos de cálculo generalmente aplicados y, entre otros, con los tipos de interés aplicados en el mercado en la fecha en que se celebró el contrato de préstamo en cuestión a un préstamo de un importe y una duración equivalentes a los de dicho contrato. 5) El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar el carácter eventualmente abusivo de una cláusula de un contrato de préstamo hipotecario a tipo de interés variable que prevé la adaptación periódica del tipo de interés en función del valor de un índice de referencia determinado, es pertinente comparar el método de cálculo del tipo de los intereses ordinarios previsto por esta cláusula y el tipo efectivo de esos intereses resultante con los métodos de cálculo generalmente aplicados y, en particular, con los tipos de interés aplicados en el mercado en la fecha en que se celebró el contrato en cuestión a un préstamo de un importe y una duración equivalentes a los de ese contrato. Otros aspectos del método de cálculo del tipo de interés contractual o del índice de referencia pueden ser pertinentes, si pueden crear un desequilibrio en detrimento del consumidor. 6) Los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, de la Directiva 93/13 deben

interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que, en principio, un contrato de préstamo hipotecario a tipo de interés variable no pueda subsistir sin la cláusula que prevé la adaptación periódica del tipo de interés en función del valor de un índice de referencia determinado, cuyo carácter abusivo ha sido declarado, y de que la anulación de ese contrato en su conjunto dejara expuesto al consumidor a consecuencias especialmente perjudiciales, no se oponen a que el juez nacional sustituya esta cláusula por una disposición supletoria de Derecho nacional, siempre que esta disposición supletoria tenga un alcance equivalente al de la cláusula que se pretende sustituir. Por el contrario, ese juez no puede modificar esta cláusula añadiéndole un elemento que permita remediar el desequilibrio que genera en detrimento del consumidor. 7) Los artículos 6, apartado 1, 7, apartado 1, de la Directiva 93/13 deben interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que un contrato de préstamo hipotecario no pueda subsistir sin una cláusula cuyo carácter abusivo ha sido declarado, se oponen a la aplicación de una disposición de Derecho nacional en virtud de la cual el profesional tiene derecho a obtener la recuperación de la totalidad de la cantidad prestada, incrementada con intereses calculados al tipo legal a partir de la fecha en que se puso a disposición del consumidor esta cantidad.

- *Impuestos especiales. Sujeto pasivo en operaciones transfronterizas. STJUE (Sala Cuarta) de 19 de diciembre de 2024, asunto C-596/23.* El artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE, debe interpretarse en el sentido de que en las situaciones a que se refiere esta disposición, ha de considerarse que los productos objeto de impuestos especiales son «expedidos o transportados [a otro Estado miembro] directa o indirectamente por el vendedor o por cuenta de este», de manera que el vendedor es deudor de los impuestos especiales en ese otro Estado miembro, cuando este orienta al comprador en la elección de la sociedad encargada de la expedición o del transporte de dichos productos, sugiriendo y facilitando el recurso a determinadas sociedades a las que pueden encargarse tales servicios.

- *Obligación de establecimiento de un sistema que permita computar la jornada laboral de los empleados de hogar. STJUE (Sala Séptima) de 19 de diciembre de 2024, asunto C-531/23.* Los artículos 3, 5 y 6 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, a la luz del artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional y a su interpretación por los órganos jurisdiccionales nacionales o a una práctica administrativa basada en tal normativa en virtud de las cuales los empleadores domésticos están exentos de la obligación de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral realizada por los empleados de hogar, privando por tanto a estos últimos de la posibilidad de determinar de manera objetiva y fiable el número de horas de trabajo realizadas y su distribución en el tiempo.

- *Posibilidad de que un tribunal nacional conozca de una demanda de responsabilidad extracontractual por infracción del Derecho comunitario en el que es parte demandada. STJUE (Sala Cuarta) de 19 de diciembre de 2024, asunto C-369/23.* El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de

que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual un órgano jurisdiccional conoce en última instancia, en el marco de un recurso de casación, de un asunto en el que dicho órgano jurisdiccional tiene la condición de parte demandada relativo a la responsabilidad del Estado derivada de una supuesta infracción del Derecho de la Unión como consecuencia de una sentencia dictada por ese órgano jurisdiccional, siempre que dicha normativa nacional y las medidas adoptadas para tramitar el asunto permitan excluir toda duda legítima en los justiciables en cuanto a la independencia y la imparcialidad del órgano jurisdiccional en cuestión.

- *Prohibición de la participación de un inversor puramente económico en el capital de una sociedad profesional de abogados. STJUE (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2024, asunto C-295/23.* El artículo 15, apartados 2, letra c), y 3, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y el artículo 63 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que, so pena de cancelación de la inscripción de la sociedad en cuestión en el Colegio de la Abogacía, prohíbe la transmisión de participaciones de esa sociedad a un inversor puramente económico que no tenga intención de ejercer en la referida sociedad una actividad profesional contemplada en esa normativa.

- *Responsabilidad por daños causados por productos defectuosos. Suministrador que se presenta como productor. STJUE (Sala Quinta) de 19 de diciembre de 2024, asunto C-157/23.* El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, debe interpretarse en el sentido de que el suministrador de un producto defectuoso ha de ser considerado como una «persona que se presenta como productor» de ese producto, en el sentido de la citada disposición, cuando dicho suministrador no ha puesto materialmente su nombre, su marca u otro signo distintivo en el mencionado producto, pero la marca que el productor ha puesto en él coincide, por un lado, con el nombre del referido suministrador o un elemento distintivo de este y, por otro lado, con el nombre del productor.

- *Protección de datos de carácter personal. Tratamiento de datos en el ámbito laboral. Disposiciones más específicas establecidas por convenio colectivo. STJUE (Sala Octava) de 19 de diciembre de 2024, asunto C-65/23.* Doctrina: 1) El artículo 88, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), debe interpretarse en el sentido de que una disposición nacional que tiene por objeto el tratamiento de datos personales para fines de la relación laboral y que ha sido adoptada en virtud del artículo 88, apartado 1, de dicho Reglamento debe tener el efecto de obligar a sus destinatarios a cumplir no solo las exigencias del artículo 88, apartado 2, de dicho Reglamento, sino también las derivadas de los artículos 5, 6, apartado 1, y 9, apartados 1 y 2, de este. 2) El artículo 88, apartado 1, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que, cuando un convenio colectivo está comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición, el margen de apreciación de que disponen las partes en dicho convenio para determinar el carácter «necesario» de un

tratamiento de datos personales, en el sentido de los artículos 5, 6, apartado 1, y 9, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento, no impide al juez nacional ejercer un control jurisdiccional completo a este respecto.

6.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS)

Noviembre

- *Proceso social. Acciones de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en materia de Seguridad Social y FGS. Interpretación del art. 146.2 LRJS. STS nº 1816/2024, de 13 de noviembre de 2024, rec. 8073/2020.* 1.- El supuesto de excepción a la aplicabilidad del régimen general de revisión de los actos declarativos de derechos contemplado en el primer inciso del artículo 146.2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, debe interpretarse en el sentido de que solo exime a las Entidades, órganos u Organismos gestores de la Seguridad Social de instar el correspondiente proceso judicial ante el Juzgado de lo Social competente, cuando la revisión tenga por objeto la rectificación de errores materiales o de hecho ostensibles, manifiestos o indiscutibles y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario. 2.- En los supuestos en que la Tesorería General de la Seguridad Social aprecie la existencia de simulación de una relación laboral entre empleador y trabajador, al parecer que se trata de un caso de omisiones o inexactitudes constatadas en las declaraciones del beneficiario, puede instar el procedimiento de revisión de oficio y, por tanto, no deberá interesar la revisión ante la jurisdicción social, en cuanto que concurre el presupuesto contemplado en el artículo 146.2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. (Varias sentencias).

- *Función pública. Consolidación de grado en situación de comisión de servicios. STS nº 1887/2024, de 26 de noviembre de 2024, rec. 4479/2022.* El artículo 70.6, apartado primero, del Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, debe interpretarse en el siguiente sentido: para que el funcionario que ha desempeñado un puesto en comisión de servicios pueda aplicar ese tiempo a efectos de consolidar un grado superior, se exige que el destino desempeñado provisionalmente en comisión pase inmediatamente a desempeñarlo como destino definitivo, sin interrupción, o que, también sin interrupción, acceda como destino definitivo a otro puesto de igual nivel o superior.

- *Contratación pública. Reiteración de la doctrina sobre la mora de la obligación de pago de la Administración y el dies a quo de los intereses de demora. STS nº 1880/2024, de 26 de noviembre de 2024, rec. 6115/2021.* Reiteramos la doctrina jurisprudencial formulada por esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en las sentencias referidas a la interpretación del artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en el sentido de que, con la presentación de la factura ante la Administración contratante se inicia el plazo de treinta días de comprobación y

aprobación, y si una vez aprobada transcurren treinta días sin efectuar el pago, incurre en mora y se inicia el devengo de intereses, con independencia de que la Administración no hubiere formulado ninguna objeción en la fase de comprobación.

- Proceso contencioso-administrativo y proceso social. Cuestiones prejudiciales e incidentales. Interpretación del art. 4 LJCA. STS nº 1894/2024, de 27 de noviembre de 2024, rec. 5003/2022. 1.- El artículo 4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe interpretarse en el sentido de que la competencia de los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales directamente relacionados con un recurso contencioso-administrativo, que tiene por objeto la impugnación de actos administrativos en materia de altas de oficio y actas de liquidación en los regímenes de la Seguridad Social emanados de la Tesorería General de la Seguridad Social, aunque ello determine pronunciarse sobre cuestiones propias del orden social, pero la decisión no produce efectos fuera del proceso en que se dicta, ni vincula al orden jurisdiccional social, en relación con el enjuiciamiento de plena jurisdicción respecto de los asuntos de que conoce, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. 2.- Las resoluciones dictadas por los Juzgados y Tribunales Contencioso-Administrativo no prejuzgarán la resolución que adopten los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional social, en relación con la determinación de la naturaleza jurídica de una relación laboral por cuenta ajena, a los efectos de la aplicación del Estatuto de los Trabajadores, aunque el pronunciamiento de la jurisdicción social, respecto del enjuiciamiento de aquellos recursos de los que sea competente en exclusiva, por afectar a la relación laboral, vincula al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, debiendo corregirse las eventuales contradicciones a través de los procedimientos y recursos legalmente previstos en la legislación procedimental o en la legislación procesal.

- Costas. Exclusión de los BIC locales situados en dominio público marítimo-terrestre del régimen concesional. STS nº 1896/2024, de 27 de noviembre de 2024, rec. 1045/2023. La disposición adicional undécima de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, debe ser interpretada en el sentido de que la referencia que en ella se contiene a «los bienes declarados de interés cultural situados en el dominio público marítimo-terrestre» sólo comprende los bienes formalmente declarados como «bienes de interés cultural» en los términos del art. 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, e inscritos como tales en el Registro General previsto en el art. 12 de dicha ley, en la interpretación de tales preceptos por la STC 17/1991, que incluye, no sólo los declarados como tales bienes de interés cultural por ministerio de la ley o por el Gobierno mediante Real Decreto de forma individualizada, al amparo de la competencia estatal que deriva de los arts. 149.1.28.^a y 149.2 CE, sino también los declarados como tales por las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias exclusivas en materia de cultura (art. 148.1.17.^a CE), para ser incluidos en el citado Registro General dependiente de la Administración del Estado. Y por lo tanto, no comprende los bienes declarados de interés cultural local que no reúnan los anteriores requisitos.

- Régimen local. Adhesión de un municipio a los Planes Provinciales de Obras y Servicios. STS nº 1899/2024, de 28 de noviembre de 2024, rec. 6165/2022. Se exige a un

municipio que certifique que ha sido el Pleno el que ha acordado acogerse a un PPOS, no es contrario a Derecho que esa exigencia se mantenga para certificar la decisión de acogerse a los PPOS adicionales, que se integran en la misma convocatoria; y, más en concreto, que ante las circunstancias vividas durante el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que no es contrario a Derecho prever que ese acuerdo lo adopte provisionalmente el alcalde, condicionado a su ratificación por el Pleno municipal.

- *Proceso contencioso-administrativo. Reiteración de la “doctrina Sorolla” sobre el valor de los informes periciales de la Administración elaborados por funcionarios públicos. STS nº 1902/2024, de 28 de noviembre de 2024, rec. 119/2023.* Se reitera la doctrina establecida sobre esta cuestión en la STS nº 202/2022, de 17 de febrero (RC 5631/2019), caso Sorolla, que señalaba en su Fundamento Jurídico Séptimo lo siguiente: "Todo ello significa que, para determinar la naturaleza y la fuerza probatoria de los informes y dictámenes elaborados por expertos de la Administración, hay que estar a la legislación procesal civil. Pues bien, tales informes y dictámenes serán subsumibles dentro del medio de prueba oficialmente denominado "dictamen de peritos" en tanto en cuanto reúnan las características que al mismo atribuye el art. 335 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: que "sean necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos" y que las personas llamadas como peritos "posean los conocimientos correspondientes". En pocas palabras, se trata de que la acreditación de un hecho requiera de conocimientos especializados."

Diciembre

- *Contratación pública. Revisibilidad de la certificación final de obras por la liquidación final del contrato. STS nº 1904/2024, de 2 de diciembre de 2024, rec. 4789/2021.* Se reitera lo declarado por esta Sala en la sentencia nº 1465/2023, de 16 de noviembre (casación 1331/2021) y, en consecuencia, debemos declarar nuevamente que, en lo que se refiere a las prestaciones económicas derivadas del contrato, el certificado final de las obras ejecutadas es un acto provisional o a cuenta de la liquidación final del contrato y, por tanto, los pagos derivados de la certificación final de las obras son susceptibles de regularización o ajuste en la liquidación final del contrato, sin necesidad de acudir para ello a la declaración de lesividad de la certificación final de las obras ejecutadas.

- *Función pública. Obligación de motivación de la valoración del aspirante por la comisión de valoración. Informe técnico y motivación in aliunde. STS nº 1905/2024, de 2 de diciembre de 2024, rec. 4359/2022.* 1.- Cuando por algún aspirante sea solicitada la aclaración o cuando sea impugnada la valoración otorgada por los órganos de valoración, como ha ocurrido en el supuesto que ahora examinamos, surge la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico. Esa obligación nace en la previsión constitucional de prohibición de arbitrariedad, que hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio técnico de que se trate. Es posible justificar en informe técnico emitido con razón de un recurso administrativo las razones de la puntuación otorgada a los aspirantes por la comisión de valoración de un proceso selectivo. Y, claro está, ese informe técnico puede servir de motivación a la resolución administrativa que resuelva la impugnación de la valoración siempre que cumpla las exigencias del artículo 88.6 de la Ley 39/2015. 2.- El informe emitido únicamente por dos miembros de la comisión de valoración

no puede tener el valor pretendido, de justificar/motivar las puntuaciones numéricas emitidas por cada uno de los miembros de la comisión.

- *Tributario. Comprobación de valores por falta de concordancia entre el valor declarado y el fijado en la tasación hipotecaria. Justificación de la apertura de la comprobación. STS nº 195/2024, de 4 de diciembre de 2024, rec. 2810/2023.* 1. Se completa nuestra doctrina jurisprudencial, establecida con carácter general en las sentencias mencionadas y, en particular, en la STS núm. 75/2023, de 23 de enero (rec. cas. 1381/2021), relativa a las comprobaciones administrativas de valor de bienes a efectos tributarios y, en particular, sobre la necesidad de motivar el inicio del procedimiento de comprobación, en el sentido de declarar, en términos similares a los recogidos en la STS de 28 de octubre de 2022 (rec. cas. 5364/2020), que de la presunción legal de certeza para los obligados tributarios, de los datos y elementos de hecho consignados en sus autoliquidaciones, declaraciones y demás documentos presentados por ellos (art. 108.5 LGT), no se sigue que el ejercicio por la Administración de la potestad de comprobar el valor de los bienes y derechos quede sujeta a la previa acreditación de indicios de ocultación de una parte del precio satisfecho, o bien que, aun siendo el precio consignado en el contrato el efectivamente satisfecho, este precio pueda no corresponder con la base imponible, que, en este caso, es el valor real del bien transmitido. Esto es, que esa exigencia a la Administración tributaria de justificar la apertura de la comprobación, que mantenemos, puede entenderse suficientemente cumplida cuando de la comparación entre el valor declarado por el sujeto pasivo y el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas, en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria (art. 57.1.g) LGT), resulte una diferencia relevante de valor, máxime cuando ambos datos son conocidos por el interesado al mismo tiempo -en la escritura de adquisición y en la consecutiva de préstamo hipotecario, donde figura esa tasación- y no ha reaccionado frente a este último valor. 2. La Administración, advertida la falta de concordancia entre el valor declarado por el obligado tributario y el fijado en la tasación hipotecaria, acreditado mediante certificación emitida conforme a la legislación hipotecaria, puede, utilizando el medio de comprobación del artículo 57.1.g) de la Ley General Tributaria, que resulta apto e idóneo atendiendo a las características del bien, comprobar el valor real del bien transmitido, sin que le sea exigible ninguna carga adicional respecto a los demás medios de comprobación de valores, y sin que venga obligada a justificar con carácter previo que el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas coincide con el valor ajustado a la base imponible del impuesto, ni la existencia de algún elemento de defraudación que deba corregirse. 3. Todo ello sin perjuicio de la facultad que asiste, en todo caso, al contribuyente del impuesto sobre transmisiones patrimoniales de contradecir, tanto en vía administrativa como judicial, la comprobación llevada a cabo por el medio de comprobación del art. 57.1.g) LGT, siendo suficiente, a los efectos de su motivación, la asunción por el órgano administrativo comprobador de la indicada tasación hipotecaria, cuando ésta sea motivada y justificada y haya sido dada a conocer al interesado. (Al menos dos sentencias)

- *Función pública. Efectos de la anulación de un cese de un puesto de libre designación. STS nº 1929/2024, de 5 de diciembre de 2024, rec. 4673/2022.* Reiterando lo declarado en la sentencia n.º 40/2024 en el recurso de casación n.º 8376/2021, salvo que proceda la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa, la anulación por falta o insuficiencia de motivación del cese en un puesto de libre designación implica la reposición

del cesado en dicho puesto, con todos los derechos profesionales y económicos correspondientes.

- *Urbanismo. Las casas móviles están sujetas a licencia urbanística. STS nº 1917/2024, de 5 de diciembre de 2024, rec. 7459/2022.* La naturaleza de las denominadas "mobile-home" o casas móviles es asimilable a las casas prefabricadas desde la perspectiva de la exigibilidad de la licencia urbanística por uso de suelo, siendo de aplicación el artículo 11.4.c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En definitiva, serán las normas urbanísticas aplicables en cada caso las que legitimen la instalación de las casas móviles en un camping, sin que pueda quedar amparada dicha instalación en la licencia de actividad que se haya podido obtener previamente ya que esta licencia, como certeramente señala el Ayuntamiento de Tarragona, no tiene por función realizar el control urbanístico de los usos del suelo, sino procurar que la actividad se desarrolle sin causar molestias o perjuicios a su entorno.

- *Función pública. Cómputo del tiempo de excedencia por cuidado de hijos a efectos de la experiencia profesional. STS nº 1945/2024, de 10 de diciembre de 2024, rec. 4634/2022.* La interpretación y aplicación que venimos realizando del artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007, en relación con los artículos 14 y 23.2 de la CE y las normas de la función pública aplicables en cada caso, se extiende tanto a los funcionarios de carrera, como a los contratados laborales, toda vez que en ambos casos, función pública y contratación laboral, hemos considerado que no hay razones para la distinción, y que debe computarse el tiempo de excedencia por cuidado de los hijos a efectos de la experiencia profesional, tanto en los procesos de provisión, como en los procesos de selección, en el ámbito del empleo público. Todo ello en aplicación, principalmente, de los artículos 89.4 del Estatuto Básico del Empleado Público, 57 de la Ley Orgánica 3/2007 y de la cláusula 5.2 de la Directiva 2010/18/CE.

- *Naturaleza de la contraprestación por la prestación del servicio público de suministro de agua potable. STS nº 1948/2024, de 11 de diciembre de 2024, rec. 3075/2023.* la regulación de las contraprestaciones económicas percibidas por la prestación de determinados servicios públicos, en esta ocasión, el suministro de agua potable, mediante gestión indirecta, no se contemplará en una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación de tales servicios públicos, cuando el receptor del servicio, como es el caso, sea una administración pública de carácter local. Todo ello nos conduce a rechazar que estemos ante una tasa, lo cual lleva a la anulación de la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por suministro de agua, alcantarillado y depuración del Ayuntamiento de Manzanares.

- *Contratación pública. Liquidación de contratos anulados. STS nº 1964/2024, de 12 de diciembre de 2024, rec. 6216/2021.* No puede exigirse por una vía independiente al procedimiento de liquidación del art. 35 TRLCSP el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el contenido del contrato anulado y poseen naturaleza accesoria de otras obligaciones sometidas a liquidación.

- *Las instrucciones y órdenes de servicio pueden ser presupuesto de la inactividad material de la Administración. STS nº 1969/2024, de 16 de diciembre de 2024, rec. 7770/2022.* El artículo 29.1 de la LJCA prevé, como presupuesto para enjuiciar una inactividad material, que la Administración desatienda el deber o, en su caso, la obligación de ejecutar una prestación exigible reglamentaria o convencionalmente, o bien que se deduzca de actos administrativos. Ciertamente, las instrucciones y órdenes de servicio previstas en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que implique la restricción de la atención hospitalaria a los pacientes geriátricos en los centros sociosanitarios no tendrán naturaleza reglamentaria ni, obvio, convencional, pero sí son actos impugnables. No cabe, por tanto, sin más y por principio, rechazar que las instrucciones u órdenes de servicio, como actos que son, puedan entrar en la lógica del apartado 1 del artículo 29 de la LJCA. Ahora bien, teniendo en cuenta su función ex artículo 6 de la Ley 40/2015, ya dependerá de cada caso si de las mismas se deduce la obligación de ejecutar una prestación con las características del artículo 29.1 de la LJCA, sin entrar a valorar otros aspectos como, por ejemplo, si la inactividad material impugnable cabe advertirla en las relaciones entre Administraciones territoriales.

- *Contratación pública. La amenaza terrorista está comprendida en el principio de riesgo y ventura del contratista. STS nº 1967/2024, de 16 de diciembre de 2024, rec. 7720/2022.* No cabe sostener que la amenaza terrorista respecto de las obras de construcción de la vía férrea constituyese un riesgo imprevisible ni un supuesto de fuerza mayor, tratándose de una eventualidad que pudo y debió haber sido contemplada por el contratista y que debe considerarse comprendida en el ámbito del principio de riesgo y ventura que rige como regla general en el ámbito de la contratación administrativa (artículo 98 del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2000).

- *Impugnación de la revisión del Plan Hidrológico del Tajo. STS nº 1978/2024, de 17 de diciembre de 2024, rec. 450/2023.* Recurso de Canal de Isabel II, E.P. contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Tajo, entre otros. El art. 20.3 de las disposiciones normativas del Plan Hidrológico del Tajo somete a autorización previa del organismo de cuenca las transferencias de recursos entre embalses de diferentes sistemas de explotación. No se trata, por tanto, de ninguna modificación o revisión del condicionado o características de la concesión al margen del procedimiento establecido, como se afirma, sino de una restricción previa de carácter normativo amparada en los preceptos legales antes citados. Todo ello, lógicamente, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar en el supuesto de que se produzca una privación singular del contenido del aprovechamiento concedido, como expresamente salva el precepto recurrido al remitirse a «los términos previstos por el párrafo primero del artículo 55.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas» en el que se contempla tal eventualidad indemnizatoria. Y sin perjuicio, asimismo, de la posibilidad de revisión de la concesión «cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos», tal y como contempla el art. 65.1.c) TRLA, posibilidad ésta legalmente prevista, no afectada por el precepto impugnado; revisión que, caso de ser necesaria, deberá lógicamente ajustarse al procedimiento establecido y que podrá dar lugar a indemnización cuando como consecuencia de la misma se cause un daño efectivo al patrimonio del concesionario, supuestos no excluidos por el precepto impugnado. Como cumplidamente se

explica en estos documentos que acompañan al plan, la limitación impuesta en el precepto cuestionado es una medida general de coordinación de las transferencias que puedan producirse entre embalses de diferentes sistemas de explotación para garantizar debidamente los abastecimientos y otros usos que de ellos dependen. En concreto, por lo que a la entidad pública recurrente se refiere, se trata de coordinar las transferencias que pueda realizar el Canal de Isabel II con el mantenimiento de la disponibilidad de los demás usos que dependen del Alberche, tanto abastecimiento de poblaciones como otros usos concedidos, al observarse un riesgo cierto para la garantía de satisfacción de tales demandas.

- Anulación del Reglamento de la Ley de acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura. STS nº 1975/2024, de 17 de diciembre de 2024, rec. 407/2023. Recurso del Consejo General de Procuradores de España contra el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura. La breve y genérica y prácticamente nula referencia que la MAIN hace al impacto de la norma proyectada sobre la competencia no cumple con los estándares exigidos. En la medida en que el real decreto impugnado reconoce que se dicta al amparo de la atribución competencial del artículo 149.1.6ª CE al Estado en materia de legislación procesal, por razones de estricta coherencia, debe reconocerse que en este caso resulta preceptivo el informe del Consejo General de Poder Judicial, por disposición del artículo 561.1.6ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que exige someter a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre normas procesales. Dado que la normativa afecta directamente a las condiciones de acceso y ejercicio de estas profesiones, resulta imprescindible realizar un test sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas en la norma, especialmente por las diferencias establecidas en el régimen transitorio, que afectan a la totalidad de los abogados y procuradores incorporados en los respectivos colegios profesionales en el momento de la entrada en vigor de la reforma, tal y como exige el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

- Función pública. Reconocimiento de trienios devengados en situación de incapacidad temporal. STS nº 2010/2024, de 18 de diciembre de 2024, rec. 3716/2020. El artículo 9.1 y 2 del Real Decreto ley 20/2012 debe ser interpretado en el sentido de que no es posible reconocer, una vez finalizada la situación e incapacidad laboral, el derecho a percibir con efectos retroactivos al momento del devengo el importe económico derivado del reconocimiento de un nuevo trienio durante la situación de incapacidad temporal.

- Función pública. Funciones de los Auxiliares de Enfermería. STS nº 1987/2024, de 18 de diciembre de 2024, rec. 7768/2022. La limpieza y desinfección de equipos de protección individual contra el Covid-19 (gafas y pantallas de protección) entra dentro de las funciones de los Auxiliares de Enfermería.

- Función pública. Funciones de los enfermeros. STS nº 2011/2024, de 18 de diciembre de 2024, rec. 5017/2022. Entre las competencias de los enfermeros no cabe incluir las funciones de traslado, entrega y recogida de material empleado en las asistencias

sanitarias prestadas en las dotaciones de los servicios de emergencias prehospitalarios a las dependencias hospitalarias de esterilización.

- *Seguridad Social. Inembargabilidad parcial de ayudas o subvenciones de emergencia social. STS nº 2017/2024, de 17 de diciembre de 2024, rec. 8255/2022.* El artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con lo dispuesto en el artículo 2.1 b) y c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe interpretarse en el sentido de que aquellas ayudas o subvenciones públicas de las que resulten beneficiarios trabajadores por cuenta ajena sometidos a expedientes de regulación temporal de empleo o trabajadores autónomos, que tenga como finalidad subvenir a situaciones de emergencia social (como las contempladas en la Ley de Cantabria 3/2021, de 26 de abril), gozan de la prerrogativa de inembargabilidad parcial frente a deudas contraídas con la Tesorería General de la Seguridad Social, al resultar aplicable el límite establecido en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

7. COMENTARIOS DOCTRINALES

7.1. Nuevos planteamientos sobre la contratación irregular – *Fernando Luque Regueiro*¹.

SUMARIO:

I. Consideraciones generales. II. El enriquecimiento injusto como fundamento jurídico del deber de restitución en la contratación irregular. III. Nuevos planteamientos en la doctrina del Consejo de Estado. IV. La convalidación del gasto como presupuesto procedimental para la restitución de las prestaciones. V. Instrumentos previstos en la LCSP para evitar las contrataciones irregulares: la prórroga extraordinaria, las ordenes de continuidad, contratos puentes y otros. VI. Efectos de la contratación irregular: la restitución al operador económico de las prestaciones realizadas sin cobertura contractual. BIBLIOGRAFÍA.

I. Consideraciones generales²

Se ha denominado contratación irregular a un conglomerado de supuestos en los que los operadores económicos realizan prestaciones propias de los contratos, sin que exista la correspondiente cobertura contractual. Es lugar muy común anudar a tales situaciones una

¹ Letrado de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrado-Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

² Con intención de que la lectura del presente artículo sea más fluida, indicamos las abreviaturas de los principales textos normativos que se citan en el cuerpo del mismo:

LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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.

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

LHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

LTBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

RGC: Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

obligación de abono de las prestaciones sobre el fundamento del principio que proscribe el enriquecimiento injusto, según el cual ha de repararse al empobrecido en su justa medida.

Sobre estas cuestiones es obligado remitirnos a los laboriosos e ilustrados trabajos publicados conjuntamente por Cebrián Herranz y Pascual Martín³ en la *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, en los que se daba testimonio del más relevante caudal jurisprudencial, consultivo y doctrinal existente hasta ese momento, explicando con rigor y detalle las distintas derivadas que circunvalan a esta anómala contratación, exponiendo con claridad y acierto sus posicionamientos y conclusiones.

Tomando de partida esas necesarias referencias consideramos oportuno retomar las luces y sombras imbricadas en esta materia al cobijo de los nuevos pronunciamientos, centrando particularmente nuestra atención en la renovada visión que el Consejo de Estado ha ofrecido recientemente, sin descuidar las enseñanzas de los Consejos Consultivos autonómicos.

El foco del presente estudio se ceñirá fundamentalmente en discernir el cauce procedimental más adecuado para que los operadores económicos afectados puedan canalizar su pretensión restitutoria, y paralelamente, cómo la Administración Pública puede actuar, bien de oficio, bien a instancia de aquellos, ante la eventual contratación irregular una vez consumada. También procuraremos vislumbrar los criterios imperantes sobre el alcance que debe darse a la restitución, aspecto muy controvertido cuya trascendencia económica es relevante.

Examinaremos también los distintos instrumentos que la LCSP habilita como posibles vías para dar continuidad a las prestaciones en evitación de las contrataciones irregulares, haciendo que éstas sean mucho menos justificables en el momento presente.

II. El enriquecimiento injusto como fundamento jurídico del deber de restitución en la contratación irregular.

En el Derecho Romano se consideraba que existía “*enriquecimiento injusto cuando una persona se lucra a costa de otra sin estar asistida por una causa jurídica*”⁴. Ya en el Derecho patrio, como nos informa la Sentencia 529/2010, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 23 de julio (rec.1926/2006) (F.D. Tercero), “*el enriquecimiento injusto, que aparece en dos textos del Digesto, está recogido en las Partidas (VII, 34,17) con el concepto que se mantiene hoy: ninguno non deve eriqueszer tortizeramente con daño de otro*”. Como

³ CEBRIÁN HERRÁNZ, L / PASCUAL MARTÍN, J I. (junio 2018). CEBRIÁN HERRÁNZ, L / PASCUAL MARTÍN, J I. (enero 2019).

⁴ IGLESIAS, J. 1988, pág.482.

se observa, el concepto de enriquecimiento injusto no ha variado en lo sustancial durante más dos mil años⁵.

Prosigue la precitada Sentencia 529/2010 aclarando que el enriquecimiento injusto es un principio general del Derecho y se erige en fuente de las obligaciones⁶.

Como decíamos, es casi unánime la doctrina, el acervo consultivo y la jurisprudencia en fundamentar el abono de las prestaciones realizadas en el principio de prohibición del enriquecimiento injusto. La Sentencia 1275/2023, de 17 de octubre, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (rec.6316/2020) (F.D. Tercero), nos recuerda que este principio fue elaborado por la jurisprudencia civil, para después, desde los años sesenta –según se indica–, ser acogido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Dicha traslación exigió, empero, el establecimiento de “*ciertas matizaciones derivadas de las singularidades propias de la relación jurídico-administrativa*”.

Así pues, los presupuestos necesarios para la virtualidad del enriquecimiento injusto definidos por la jurisprudencia civil son heredados por la jurisprudencia contenciosa-administrativa, y es sabido que son los siguientes:

a) El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos.

b) El empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido, siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre.

c) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea el efecto de aquél. Dicho en otros términos, que al enriquecimiento le siga un correlativo empobrecimiento.

d) La falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento⁷.

⁵ Desde la época de la República, y también en la etapa clásica se vino a reconocer por la jurisprudencia la obligación de restituir lo injustamente recibido. Se concedían diversas *conditio*, destacando la *conditio sine causa* por su carácter residual, ejercitable en los casos de enriquecimiento que carecieran de una propia acción.

⁶ “(...) *ha sido desarrollado por reiterada jurisprudencia, que lo proclama como un principio general del Derecho (sentencia de 8 de mayo de 2006) y que constituye una fuente de obligaciones, la de reparar el perjuicio ocasionado: el que se ha enriquecido, lo ha hecho sin causa y, por ello, debe restituir al empobrecido aquello en que se enriqueció (sentencias de 27 de septiembre 2004, 27 de octubre de 2005, 18 de noviembre de 2005.)*”

⁷ En relación con este último requisito, la Sentencia 1275/2023 puntualiza, siguiendo la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 13 de enero de 2015 (recurso 1147/2013), qué ha de entenderse por justa causa de una atribución patrimonial: “*aquella situación jurídica que autoriza, de conformidad con el ordenamiento jurídico, al beneficiario de la atribución para recibir ésta y conservarla, lo cual puede ocurrir*”

A los presupuestos clásicos del Derecho Civil se añade, a decir de la Sentencia 1275/2023, y atendiendo a las particularidades de la relación jurídica administrativa antes advertidas, uno fundamental y propio del ámbito administrativo⁸, que tiene su *ratio* en “evitar que las situaciones en las que puede darse un eventual enriquecimiento injusto o sin causa, se conviertan en un fácil medio de eludir las exigencias formales y procedimentales establecidas para asegurar los principios de igualdad y libre concurrencia que rigen en la contratación administrativa”. Este presupuesto adicional exigiría, en definitiva, un cierto grado o suerte de buena fe en el empobrecido (el que ha realizado la prestación sin estar obligado a ello por relación contractual), en la medida en que el desequilibrio patrimonial ha de estar “constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración”⁹, lo que conecta con el principio de confianza legítima.

No pueden olvidarse las premisas emanadas de la originaria jurisprudencia civil, en su aplicación a aquellos casos en los que la contratación irregular fuera espontánea, sin instrucción alguna de la Administración. La mencionada Sentencia 529/2010 precisa e incide en el requisito de ausencia de causa, afirmando que “la persona que realiza la atribución patrimonial no puede hacerlo por su propia voluntad, a plena conciencia y sin conocimiento ni consentimiento de la otra”¹⁰ puesto que si la atribución patrimonial se ha realizado a plena voluntad y a sabiendas del autor, no podría ampararse en la ausencia de causa para reclamar después dicho desequilibrio patrimonial. Se estaría más correctamente en el ámbito de la gestión de negocios ajenos sin mandato¹¹, ubicado en la denostada figura del cuasicontrato, regulado en los artículos 1888 y siguientes del Código Civil.

porque existe un negocio jurídico válido y eficaz o porque existe una expresa disposición legal que autoriza aquella consecuencia”.

⁸ Destacado por las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de julio de 2003 (recurso 254/2002), 18 de junio de 2004 (recurso 2000/1999), 12 de diciembre de 2012 (recurso 5694/2010) y 5 de julio de 2016 (recurso 1368/2015), que reproduce la Sentencia 1275/2023 que estamos glosando.

⁹ Son palabras de la Sentencia 1275/2023, ya citada.

¹⁰ Continúa explicando que “los supuestos de enriquecimiento sin causa no comprenden el que se haga el desplazamiento patrimonial, sin causa, de un patrimonio a otro con plena voluntad del que lo hace y sin aceptación, ni siquiera conocimiento, de la persona que se beneficia.”

¹¹ “(...) el enriquecimiento sin causa supone una subsidiariedad que implica la falta de causa que justifique la atribución patrimonial y si ésta se ha hecho a plena voluntad y a sabiendas por el autor, no puede luego ampararse en una falta de causa. Esta ha sido la voluntad del autor. Podría darse una gestión de negocios ajenos, lo cual no ha sido planteado en la instancia ni alegado en casación, pero un enriquecimiento producido por la voluntad unilateral de una parte, no puede ampararse sino en su propia voluntad, no en una falta de causa que luego le permita dirigirse contra el que se ha beneficiado que nunca prestó su consentimiento y ni siquiera hubo un conocimiento. Admitir lo contrario sería tanto como permitir a los sujetos hacer obras en supuesto beneficio de terceros que ni lo conocen y luego exigirles los beneficios”.

No obstante, señala el reputado civilista Cuadrado Iglesias¹² que para que exista gestión de negocios ajenos sin mandato siempre es necesario el altruismo del gestor: “*que actúe con desinteresada voluntad y sin ánimo de codicia*”¹³. Concertemos en que la filantropía pocas veces puede apreciarse en el contratista irregular, que actúa consustancial y lógicamente con ánimo de lucro.

Por tanto, una aplicación rigurosa de la doctrina expuesta en las prestaciones espontáneas del contratista irregular excluiría la obligación de restitución –el Consejo de Estado apuesta por este mismo resultado, como veremos después, aunque sin sustentarlo en el basamento indicado-. Ha de reconocerse, sin embargo, que la práctica administrativa nos enseña que lo común es la intermediación de instrucciones o encargos de la Administración, aun cuando éstos no presentaren vestigios ostensibles.

Por otro lado, debe convenirse en lo forzado de visualizar supuestos en los que el contratista irregular no sea consciente de su propia participación en la comisión de una irregularidad administrativa por ausencia de procedimiento. Es difícil imaginar, ciertamente, que el contratista no perciba que está realizando, en verdad, prestaciones sin cobertura contractual. Incluso podría plantearse si no debería exigírsele dicho conocimiento de acuerdo con la diligencia propia de un buen comerciante.

Muy pocas veces puede admitirse, por tanto, que el contratista irregular no sepa que lo es, y en este punto podemos anticipar, como desarrollaremos más adelante, la preponderancia de ciertas modulaciones en la restitución de las prestaciones realizadas por contratación irregular, suprimiendo –o penalizando– el beneficio industrial en aquellos casos –los más– en los que se demostrase de alguna manera, o hubiera indicios de la connivencia entre Administración y contratista irregular en la realización de las prestaciones. Se observa, efectivamente, que dicho criterio mensurador de la restitución está siendo asumido por el Consejo de Estado y por algunos consejos consultivos autonómicos, amén de la propia jurisprudencia. La generalización de dicho criterio, si así se consolidare, coadyuvaría a la progresiva reducción de estas prácticas, desincentivando muy posiblemente la proactividad del contratista irregular, lo que, sin embargo, y para equilibrar la balanza, debería acompañarse con la depuración de las responsabilidades imputables en el seno de la Administración.

En cualquier caso, la aplicación del enriquecimiento injusto en este ámbito ha permitido resolver una situación de todo punto injusta para vadear la renuencia de la Administración a la restitución de las prestaciones bajo el pretexto de su realización ya extinto el vínculo contractual¹⁴.

¹² CUADRADO IGLESIAS. M. 2015.

¹³ CUADRADO IGLESIAS. M. 2015. Nota 8: “*Es preciso añadir otros presupuestos, tales como el utiliter, non prohibente domino, absentia domini, etc., cuya existencia justifica la actio negotiorum directa del dominus contra el gestor y, en su caso, la actio negotiorum contraria que pueda corresponder al gestor contra el dominus*”.

¹⁴ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., 2023, pág.110: “*(...) lo relevante es que la jurisprudencia acude al principio de prohibición del enriquecimiento injusto ante la negativa de la Administración a pagar a los proveedores*”.

Finalmente, recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo elevan a auténtico principio general del Derecho Administrativo la doctrina del enriquecimiento injusto en la contratación administrativa, situándola en el más alto peldaño axiológico de esta rama jurídica. Por todas, citamos la reciente Sentencia 1426/2024, de 12 de septiembre (recurso 608/2021) (F.D. Quinto)¹⁵, en la que se enjuicia un supuesto curiosamente inverso al que tratamos, en cuanto es la propia Administración la que apela a la prohibición de enriquecimiento injusto para reclamar ciertas cantidades retribuidas por su parte en el seno de un determinada relación concesional¹⁶.

las prestaciones satisfechas a su encargo sobre la base de la existencia de un contrato nulo²¹. En buena medida fue una reacción para poner coto al abuso de la Administración frente al impago de las prestaciones de las que se había beneficiado. La Administración, que es mala perdedora, reacciona esgrimiendo un aspecto formal: si el contrato es nulo, previamente debe declararse esa nulidad por la vía de la revisión de oficio, con lo que complica y demora su obligación de pago”.

¹⁵ “(...) La acción de resarcimiento o restitución, basada en el principio general del Derecho Administrativo que prohíbe el enriquecimiento injusto o sin causa, no resulta directamente aplicable a aquellos supuestos en que la Administración concedente de un servicio público exige a la empresa concesionaria el reintegro de aquellas cuantías que fueron previamente satisfechas en concepto de compensación por el incremento de los costes de los carburantes, con base en las cláusulas del propio título concesional, como consecuencia de soportar el gravamen del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, cuyo establecimiento fue ulteriormente declarado incompatible con el Derecho de la Unión Europea en sentencia de 27 de febrero de 2014, invocado como fuente de la obligación de restituir la presunción consistente en la mera posibilidad de carácter aleatorio de que la concesionaria podría instar el procedimiento tributario de devolución de ingresos indebidos incoado frente a la Hacienda Pública, o ejercitar la acción indemnizatoria de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, si no se acredita el presupuesto de la existencia de aumento patrimonial o la transferencia o desplazamiento del valor patrimonial en favor del presuntamente enriquecido sin justo título”.

¹⁶ En concreto, se plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia si es conforme a derecho que la Administración concedente de un servicio público de transporte imponga al concesionario del servicio, con el único fundamento del principio de la buena fe en el cumplimiento de los contratos y de la prohibición del enriquecimiento injusto, que soporte el reintegro las cantidades que en su día la Administración le abonó como ingreso de la concesión, en la parte correspondiente al Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (céntimo sanitario), sobre la base de que la concesionaria tuvo la oportunidad de instar, bien un procedimiento administrativo de devolución de ingresos indebidos, bien la responsabilidad patrimonial del Estado por la disconformidad de dicha modalidad impositiva con el Derecho de la Unión Europea.

La Sala reconoce la vigencia del principio de prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa en el ámbito del Derecho Público y, específicamente, en la contratación administrativa, como uno de los institutos destinados a mantener el equilibrio contractual en el marco del principio de buena fe, pero considera que no procede la aplicación de dicho principio en el caso enjuiciado porque entiende que no se ha probado por la Administración la concurrencia del requisito y presupuesto del “efectivo” enriquecimiento del concesionario, desplazando la carga probatoria a aquel contra quien se ejercita la acción restitutoria, cuando, además, con base en los principios de cooperación y colaboración interadministrativas, se dispone de los mecanismos necesarios para demostrar el eventual enriquecimiento patrimonial de la concesionaria, así como para ejercer acciones ante la Administración del Estado, en relación con la nulidad del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Explica la sentencia que no hay *a priori* certeza de la existencia del enriquecimiento injusto, en consideración al plazo de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, que en este caso, se entiende vencido transcurrido el plazo de un año desde la fecha de la publicación de la

III. Nuevos planteamientos en la doctrina del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado ha intentado en los últimos años afinar su doctrina en torno a la restitución de las prestaciones realizadas en la contratación irregular. Es el Dictamen 606/2020, de 27 de mayo de 2021, el que preconiza este cambio de tendencia, motivado –así se manifiesta– por el elevado número de expedientes dictaminados en los que concurre “*la falta de sometimiento a las reglas de la contratación pública y, más concretamente, a los principios de publicidad y concurrencia que la inspiran*”.

En aquella ocasión se informaba un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado de oficio para reparar los daños y perjuicios que habría sufrido un operador económico como consecuencia de la prestación de un servicio con posterioridad a la extinción del contrato que le unía a la Administración. Como decimos, el Consejo de Estado constituyó una ponencia especial¹⁷ para definir los cauces procedimentales más ajustados para sustanciar y acometer aquella reparación económica.¹⁸

La contratación irregular puede presentar distintos semblantes, pudiendo manifestarse de formas diferentes, siendo la casuística muy amplia¹⁹. El Dictamen enuncia así una diversidad de supuestos a modo ejemplificativo²⁰.

Aquellos, los más comunes, en los que la disfunción trae causa del retraso en la adjudicación de un nuevo contrato para una determinada prestación, de modo que el antiguo contratista (cuya relación contractual ya ha finalizado) persiste durante un cierto tiempo en la ejecución. Esto suele ocurrir con la aquiescencia –expresa o tácita– de la Administración, y las más de las veces por su iniciativa, propiciando la continuidad de la prestación. Estas

sentencia del Tribunal de Justicia de Unión Europea de 27 de febrero de 2014; y que tampoco es seguro que la acción de devolución de ingresos indebidos que, eventualmente, entablare la sociedad concesionaria, tras la notificación de la resolución del Consorcio Regional de Transportes de Madrid de 16 de marzo de 2018, tuviera como resultado la obtención de un enriquecimiento patrimonial ilegítimo.

En consecuencia, se sienta la siguiente doctrina transcrita en la anterior nota a pie de página.

¹⁷ HURTADO SOTO, R., 2022, pág. 204.

¹⁸ Efectivamente, estima procedente “*hacer algunas reflexiones de carácter general respecto de las vías procedimentales más adecuadas para resarcir o compensar a un contratista que realiza, a vista, ciencia y paciencia de la Administración contratante, una determinada prestación o servicio a favor de la misma con posterioridad a la extinción del contrato o al margen del objeto o contenido del mismo*”.

¹⁹ La casuística de la contratación irregular es tratada también en: UMEREZ ARGAI, E., 2019 y 2020, págs. 437-497.

²⁰ El posterior Dictamen 1592/2022, de 26 de enero, alude al volumen de contratación irregular en el ámbito de la Administración General del Estado: “*Según datos de la Intervención General de la Administración del Estado, dentro de esta se tramitaron en el año 2021 ciento treinta y tres expedientes de convalidación del gasto, por un importe total de 1.800.619.571 euros. El motivo de la omisión de la fiscalización previa fue la "falta de tramitación del correspondiente expediente" en cuarenta y siete de los casos, los "retrasos en la tramitación del expediente" en veintiuno de ellos y la "incorrecta tramitación del procedimiento de contratación" en otros catorce, entre otras causas*”.

instrucciones de continuidad pueden ser meramente verbales o formalizados mínimamente (v.gr. a través de correo electrónico, en el seno de una reunión, o por llamada telefónica), dificultando su acreditación.

Son habituales también los casos en los que existen instrucciones de continuidad de la prestación o de "*prórroga contractual*" algo más expresas o mejor formalizadas, pero igualmente sin cobertura contractual ni legal.

Otros supuestos, menos frecuentes, son aquellos en los que, habiéndose tramitado el correspondiente procedimiento se ha alcanzado una propuesta de adjudicación, pero ésta no llega a culminarse, o adjudicado, no se formaliza, pero debido a la necesidad del objeto contractual, sus prestaciones se ejecutan de forma inmediata, sin cobertura, y desistiendo del procedimiento contractual tramitado.

Tampoco pueden olvidarse aquellos en los que median órdenes expresas para desarrollar "*trabajos complementarios*" fuera del objeto contractual previamente pactado, o aumentos de éste sin sustrato contractual o legal.

Carecen igualmente de cobertura aquellos contratos menores adjudicados sin seguir las mínimas reglas procedimentales exigibles.

Pueden adicionarse los contratos con una indebida o insuficiente declaración de urgencia o emergencia. Estos últimos proliferaron especialmente durante el periodo de pandemia COVID-19, en el que junto a contrataciones de suministros y servicios sanitarios en los que efectivamente concurría una verdadera vinculación con las situaciones de emergencia contempladas en el artículo 120 de la LCSP, se acometieron contrataciones que no pasaban de ser "*ordinarias*" pero indebidamente planificadas, en las que se aprovechó esta vía excepcional a la vista de las ventajas que ofrecía, en un contexto de cierto desconcierto administrativo²¹.

²¹ La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de Contratación, en el informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia, de marzo de 2021, se señala, entre otras, la siguiente recomendación: "*tratándose de determinados objetos contractuales, parece que el recurso a la tramitación de emergencia responde más a la carencia de una diligente planificación o programación, de acuerdo con el artículo 28.4 de la LCSP, que a la concurrencia de alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la misma norma, por lo que se recomienda reforzar aquella a fin de evitar la utilización de instrumentos que excepcionan la publicidad y la concurrencia, principios esenciales y vertebradores de la contratación pública*". En el informe posterior de julio de 2022, en conclusiones, se apunta: "*los contratos de emergencia consecuencia del COVID-19 encuentran un tipo de justificación diferente, ya que han tenido como base jurídica la "declaración generalizada de emergencia" hecha en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo. No obstante, y a pesar de existir tal declaración, ha debido justificarse por cada órgano de contratación la vinculación del objeto del contrato con la situación provocada por el COVID-19, de tal forma que pueda acreditarse y razonarse que existe una relación de causa-efecto entre la situación provocada por el COVID-19 y la necesidad surgida y que se ve cubierta por el contrato tramitado por vía de emergencia. En este sentido sí cabe mencionar que, debido a la referida falta de documentación adjunta (o a su insuficiencia), no ha podido comprobarse en muchos casos la idoneidad de la justificación. Tal supervisión (y control por parte de los órganos competentes) se hace imprescindible en aras a evitar los posibles abusos que pudieran estar cometándose al acudir a esta tramitación*".

Finalmente, cabría englobar en estos supuestos la utilización anómala de la figura de los convenios subyaciendo verdaderas relaciones contractuales, asunto éste que requeriría de un estudio separado.

En toda esta multiplicidad surge la necesidad, al menos en principio, de restituir las prestaciones realizadas para frustrar el enriquecimiento injusto, y variados son los mecanismos empleados por las distintas Administraciones Públicas para su consecución.

Apunta el Consejo de Estado que ha sido dos las vías principales empleadas. En primer lugar, el procedimiento de revisión de oficio con la intención de orientar “*la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos o decisiones administrativas que dieron pie a la prestación del servicio sin cobertura contractual*”, uniendo a esa declaración de nulidad el pago de las prestaciones en concepto de restitución recíproca o de daños y perjuicios.

En segundo término, la vía de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas –así acontece particularmente en el expediente analizado en el meritado Dictamen 606/2020–.

Se divisan, por tanto, dos fundamentos disímiles, ora la responsabilidad contractual ora la extracontractual o *aquiliana*, respectivamente.

Cabría añadir una tercera vía de resolución de estas situaciones que pasaría por la mera tramitación del expediente presupuestario de convalidación del gasto, posibilidad no menos espinosa, como después podremos descifrar.

Los dos cauces principales indicados por el Consejo de Estado son cuestionables, a su juicio, por distintas razones.

En el procedimiento de revisión de oficio la pretensión ha de fundamentarse en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPAC –al que remite el artículo 39.1 de la LCSP–, esto es, la “*ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido*” para dictar dichos actos. La declaración de esa nulidad de pleno derecho se acompaña con el acuerdo sobre el pago de las prestaciones en concepto de restitución recíproca, y en su caso, de indemnización (al amparo de los artículos 42.1 de la LCSP²² y 106.4 de la LPAC), pero se objeta como principal inconveniente su “*compleja articulación*” ya que en la mayoría de ocasiones no hay rastro alguno de esos supuestos actos o decisiones por las que se condena al contratista a continuar en la prestación. Esto es, si no hay acto, nada cabe revisar, máxima que atiende a una lógica incontestable.

²² Recordemos que el artículo 42.1 de la LCSP dispone lo siguiente: “*la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.*”

Solo sería ajustada –se dice– la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en los casos en que exista algún tipo de acto expreso y mínimamente formalizado que haya servido de anclaje al operador económico para llevar a cabo la prestación fuera de contrato, en el entendido de que es identificable un acto administrativo nulo susceptible de revisión, de modo que su nulidad serviría de base al pago²³.

González Sanfiel también cuestiona el uso del procedimiento de revisión de oficio porque, en su opinión, implica una tardanza irrazonable en la restitución de la compensación, poco justificable sobre la presunción de que la contratación irregular siempre es imputable a la Administración, como después veremos. Supone además, según indica, una subversión de la propia institución de la revisión de oficio que, de concebirse como una garantía del ciudadano se transmuta en un instrumento a favor de la propia Administración²⁴.

Desechando este primer cauce procedimental con los matices especificados, se antoja también inadecuada la vía de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el funcionamiento de los servicios de ella dependientes (consagrada, como es sabido, en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP).

Nos recuerda el Consejo de Estado su propia doctrina según la cual aquella institución viene presidida por el principio de subsidiariedad, erigiéndose sólo como procedimiento adecuado cuando no quepa acudir a otros títulos específicos para alcanzar esa misma finalidad²⁵. Se concluye, en su corolario, que, como pueden existir otros cauces

²³ Previene el Consejo de Estado que *“fuera de tales casos, esta primera vía exige un intenso esfuerzo de argumentación para acomodar el supuesto a un instituto -el de la revisión de oficio- que está diseñado para acoger, con mayor naturalidad, otros supuestos. En consecuencia, la aplicación de esta primera posibilidad debe hacerse con toda cautela y evitando distorsionar sus perfiles propios y característicos”*.

²⁴ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., 2023, pág.112.: *“(…) la revisión de oficio es un mecanismo para declarar la nulidad del acto nulo de pleno derecho por la propia Administración que, al ir en contra del principio de intangibilidad del acto declarativo de derecho, se rodea de unas mayores exigencias formales, especialmente la intervención del Consejo de Estado u órgano equivalente autonómico. En realidad, opera como una garantía en favor del particular para dificultar la destrucción del acto administrativo, pero esta herramienta en manos de la Administración es capaz de ser alterada en su esencia, convirtiéndose más en un instrumento a su favor que en auténtica garantía.”*

²⁵ Efectivamente, define la responsabilidad patrimonial como *“una institución jurídica de cobertura de los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que aquéllos no dispongan de vías específicas de resarcimiento, de modo que los daños y perjuicios generados en el desenvolvimiento de concretas relaciones jurídicas deben indemnizarse en el seno de las mismas siempre que ello sea posible” (entre otros, dictámenes números 1.796/2007, de 29 de noviembre, y 456/2012, de 10 de mayo)”*.

Con cita del Dictamen 390/2017, de 6 de julio, explica que *“la figura de la responsabilidad extracontractual de la Administración no es un mecanismo de resarcimiento que permita atraer en torno a sí toda suerte de quebrantos económicos que pueda sufrir una persona, ni desde luego constituye una fórmula que permita acoger lo que es propio de una relación jurídica específica. Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado estima que si la petición de indemnización se basare en un título más específico, como puede ser el que se derive de la condición del reclamante, o el supuesto de hecho causante se inserta en una relación jurídica previamente constituida que dispone de vías específicas de resarcimiento, procederá su aplicación prevalente con exclusión del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración”*.

diferentes que permiten dar curso a la restitución de las prestaciones ejecutadas, ha de desecharse el camino de la responsabilidad patrimonial²⁶. En nuestra opinión, esta afirmación es algo esquiva en la medida de que se está examinando una cuestión que carece precisamente de tratamiento expreso material y procedimental –tan sólo tiene una regulación presupuestaria, como después entreveremos-.

En este punto, el meritado Dictamen 606/2020 anuncia que “*una nutrida jurisprudencia reconoce que el enriquecimiento injusto forma parte del ordenamiento jurídico administrativo*”, y transcribe algunos pasajes de la jurisprudencia del Tribunal Supremo para confirmarlo, mas puntualiza que el enriquecimiento injusto no es, en sentido estricto, un procedimiento de oficio que pueda usar la Administración para canalizar el pago de las cantidades debidas por la contratación irregular, sino que, en verdad, se trata de una acción propia y singular del Derecho Administrativo que puede ejercitar el empobrecido, y distinta de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, apoyando estas afirmaciones en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2012 (recurso n.º 5694/2010)²⁷. Apostilla que esa acción de enriquecimiento injusto exigiría su previo ejercicio por el interesado, permitiendo colegir que, si no se hiciera uso de la referida acción, la Administración no podría proceder al reconocimiento de oficio de la pretensión y, por ende, se soslayaría la posibilidad de revertir el enriquecimiento del que se ha beneficiado.

Se añade finalmente, cerrando así su decurso argumental, y en el ánimo de confirmar el declive de la vía de la responsabilidad patrimonial, que ha de prevalecer en estos casos el vínculo con la relación contractual previa -aunque ésta se halle extinguida- por lo que, *sensu contrario*, no sería dable hacer la llamada del enriquecimiento injusto en la esfera de la

²⁶ Concurriendo “*otras vías que pudieran evocarse para canalizar los supuestos que se vienen comentando, entiende este Consejo que debe excluirse la posibilidad de encauzar, con carácter general, este tipo de casos por la vía de la responsabilidad extracontractual con invocación del principio del enriquecimiento injusto*”.

²⁷ En su Fundamento de Derecho Cuarto se decía: “*(...) el enriquecimiento injusto o sin causa no es solo un principio general del derecho, que rige también en el derecho administrativo, sino que además debe de considerarse como una acción propia y singular del derecho administrativo, diferente de la que se ejercita en el ámbito civil, precisamente por las particularidades del ámbito administrativo. (...) no puede entenderse producida la infracción de la doctrina jurisprudencial referenciada por la recurrente pues, de un lado, la sentencia de 28 de diciembre de 2006 a la que alude, no solo distingue las acciones citadas en el ámbito del derecho administrativo, lo que vendría a corroborar el carácter autónomo de las mismas, sino que se refiere a un supuesto radicalmente diferente del enjuiciado (...) Tampoco son de aplicación al caso las sentencias invocadas por la recurrente relativas al carácter subsidiario de la acción ejercitada, de las que se infieren supuestos producidos al margen del derecho administrativo; en todo caso, en esta órbita, si se acogiese esa pretendida subsidiariedad reclamada de la acción de enriquecimiento sin causa, este carácter solo habría de predicarse en el ámbito de las relaciones que derivan de un contrato, de una ley o de una sentencia, lo que no es el caso de autos. (...) Concluyamos, reiterando la ya anunciada desestimación del motivo primero del Cabildo y cuarto y quinto de la Comunidad Autónoma, que la acción de enriquecimiento injusto se considera como fuente de obligaciones, conectada con la figura de los cuasicontratos y diferenciada de la acción de responsabilidad por daños, y que precisamente por ser distinta y autónoma de la acción de responsabilidad patrimonial, su ejercicio no está sometido al plazo prescriptivo de un año previsto en el artículo 145 de la Ley 30/1992*”.

responsabilidad extracontractual, puesto que ésta actúa supletoriamente, como se ha dicho²⁸. La reconducción al ámbito de la responsabilidad contractual, empero, no es cuestión incontrovertida en cuanto, como es expresamente reconocido²⁹, la relación contractual ha perdido vida, se halla extinta.

Posiblemente a sabiendas de esta precariedad discursiva el Dictamen 606/2020 parece excusarse admitiendo que se trataría de la solución con mejor encaje –aunque éste no sea pluscuamperfecto–, en definitiva, la respuesta menos forzada de entre las posibles³⁰.

Ese criterio, sin embargo, no es compartido por el voto particular³¹ que acompaña al dictamen glosado –discrepancia que se reitera en otros pronunciamientos posteriores³²–. Efectivamente, el voto dirimente se muestra refractario con la tesis mayoritaria, bajo la creencia de que en estos supuestos no puede reconocerse cobertura contractual de ninguna clase, *ergo* estaríamos en un escenario más proclive a la responsabilidad extracontractual derivada de la negligencia de la Administración³³.

²⁸ “(...) la invocación del enriquecimiento injusto como fundamento jurídico en un procedimiento de responsabilidad extracontractual es una vía que, por general y supletoria, no puede acogerse en este tipo de casos que presentan un claro vínculo con una relación contractual, aunque esta se haya extinguido. La responsabilidad extracontractual por enriquecimiento injusto debe considerarse, por tanto, como una suerte de última ratio, una vía residual llamada únicamente a cubrir aquellos supuestos que no tengan otra vía específica prevista en el ordenamiento jurídico”.

²⁹ “(...) en los casos descritos, como se ha visto, el supuesto de hecho causante de la indemnización frecuentemente proviene de una relación contractual que previamente unía a la Administración y al contratista, o de un contrato que estaba en una avanzada fase de preparación -aunque sin llegarse a su adjudicación y formalización- y que, en todos estos supuestos, las prestaciones que deben compensarse están claramente vinculadas o relacionadas con ese previo contrato o con el que estaba culminándose”.

³⁰ “(...) en tales circunstancias, frente a las vías anteriormente analizadas, resulta mucho menos forzado que el pago de los servicios o trabajos adicionales realizados por el contratista “a vista, ciencia y paciencia” de su antigua Administración contratante, se ponga en referencia con el previo contrato que ligó a las partes, desembocando en una responsabilidad de naturaleza contractual”.

³¹ Formulado por el Consejero Permanente de Estado D. José Luis Manzanares Samaniego.

³² El voto particular figura nuevamente, entre otros, en los Dictámenes 1592/2022, de 26 de enero, 1752/2022, de 26 de enero, 1619/2022, de 9 de marzo, o en el 535/2023, de 6 de julio. En éste último, con tono crítico, se dice que “los últimos dictámenes del Consejo de Estado han llegado a recalificar como supuestos de responsabilidad contractual acciones que el propio reclamante llevaba al enriquecimiento injusto o a la responsabilidad patrimonial (...)”.

³³ Así lo explica: “(...) la dificultad que en este expediente presenta el repetido enriquecimiento es el de la configuración de su acción. Entiendo, por mi parte, que la acción ejercitada en este caso se fundamenta precisamente en dicho enriquecimiento, de modo que su denominación no es muy relevante. Procede de la jurisprudencia civil, donde como acción civil se considera. Podrá discutirse si cabe hablar aquí de responsabilidad patrimonial en el estricto sentido del término, pero esta acción se halla más cerca de la negligencia de la Administración respecto a un servicio público que de una relación contractual. Es frecuente, y así creo que fue también la práctica de este Consejo, conceder la indemnización pedida por enriquecimiento injusto sin entrar en su naturaleza. A la pregunta de si ha existido o no contrato para estas prestaciones hay

Sin embargo, y a pesar de lo poco pacífico de la cuestión, el Consejo de Estado se ha ratificado en su inclinación anterior, de modo que se sigue sosteniendo la vinculación con la relación contractual, y de ahí que el cauce procedimental que habría de seguirse en la mayoría de los casos de contratación irregular, según se afirma, sería el derivado de la responsabilidad contractual, identificando como procedimiento adecuado el previsto en el artículo 97 del RGC³⁴, que actuaría como un cajón de sastre en el que se residenciarían este tipo de pretensiones.

En definitiva, se acoge una solución eminentemente utilitarista, bajo la idea -cabe entender- de que la restitución de las prestaciones realizadas debe someterse a un procedimiento administrativo, como es propio de cualquier otra actuación administrativa, y desde esta perspectiva es loable pretender ofrecer este remedio. El artículo 97, efectivamente, regula un procedimiento –también subsidiario, por cierto– para ventilar aquellas incidencias suscitadas en la ejecución del contrato que no estén sujetas a un procedimiento específico, y cumple, eso sí, con el principio de contradicción, de suerte que a su través es dable la delimitación concreta de las cantidades a satisfacer con audiencia del que realizó las prestaciones, terminando con una resolución motivada que daría pie al correspondiente recurso.

Se solucionaría así el problema antes apuntado de que el enriquecimiento injusto exige el previo ejercicio de una acción, puesto que el procedimiento del artículo 97 puede activarse tanto a instancia de parte como de oficio –su literalidad no lo impide–.

La solución alcanzada, siendo encomiable, no acaba de tener un escrupuloso encaje, como ya se ha dicho, ya que parte de una *fictio iuris*, la presencia de una incidencia en la ejecución de un contrato que no existe en verdad porque ya ha fenecido.

que contestar con una rotunda negativa. Cuestión distinta es que el enriquecimiento injusto sea consecuencia del vacío contractual que la desidia de la Administración ha producido en un determinado servicio público”.

³⁴ El artículo 97 del RGC, responde al siguiente tenor: “Con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos, cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:

1. Propuesta de la Administración o petición del contratista.
2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles.
3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior.
4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista.

Salvo que motivos de interés público lo justifiquen o la naturaleza de las incidencias lo requiera, la tramitación de estas últimas no determinará la paralización del contrato”.

En definitiva, la novedosa doctrina del Consejo de Estado reduce los cauces procedimentales a dos; el procedimiento de revisión de oficio cuando se aprecia algún rastro de acto administrativo, y el procedimiento del meritado artículo 97 del RGC en los demás supuestos. Ambos procedimientos tienen como fin último el abono de las prestaciones realizadas, pero tan sólo en el primero media una declaración de nulidad de pleno derecho. En ambos sería imprescindible la tramitación previa de un procedimiento eminentemente presupuestario, el de convalidación del gasto, del que nos ocupamos después.

El Consejo Consultivo de Castilla León acoge las tesis del Consejo de Estado, como lo muestra sin disimulo su Dictamen 192/2024, de 30 de abril³⁵, a pesar de lo cual da curso al procedimiento de revisión de oficio, no sin advertir que la opción más adecuada para obtener el resarcimiento el contratista es el empleo de la vía de la responsabilidad contractual.

El Consejo Consultivo de Aragón, en su Dictamen 67/2022, de 6 de abril, sin embargo, se separa claramente de esta doctrina, al considerar necesaria la apertura del procedimiento de revisión de oficio.³⁶ Frente a este posicionamiento, el Consejo Consultivo de Canarias abraza las advertencias del Consejo de Estado, incluso en términos más

³⁵ “(...) Sin embargo, en cuanto a la vía procedente para obtener el resarcimiento, no puede dejar de apuntarse que el Consejo de Estado ha considerado que la compensación de las obras ejecutadas o de los servicios prestados sin una cobertura contractual expresa, por orden de la Administración o con el conocimiento de esta, debe sustanciarse como un supuesto de responsabilidad contractual desde el momento en que tales prestaciones se encuentran conectadas con un previo contrato válidamente celebrado o han sido realizadas en el contexto de una relación que, aunque irregular, reúne los caracteres propios de un contrato (Memoria del Consejo de Estado del año 2022 y dictamen 606/2020, de 27 de mayo de 2021). Entiende en este sentido que la aplicación del procedimiento de revisión de oficio en estos casos resulta de todo punto forzada, especialmente cuando – como suele ser frecuente – no existe un acto administrativo formalizado al que aplicar dicha potestad o la prestación ya ha sido realizada. El Consejo de Estado descarta igualmente la utilización de la vía de la responsabilidad extracontractual para el propósito considerado, dado que ha sido concebida para indemnizar los daños y perjuicios sufridos por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en ausencia de un título jurídico más específico que justifique dicho resarcimiento. Añade que el procedimiento de responsabilidad contractual debe observar los trámites previstos en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1.098/2011, de 12 de octubre. En este procedimiento la intervención de este Consejo Consultivo se producirá si la cuantía de la reclamación supera los 50.000 euros, conforme a lo dispuesto en el artículo 191.3.c) de la LCSP”.

³⁶ “(...) Es cierto que el hecho de que ya se haya ejecutado el contrato y cumplida la prestación no puede operar como límite a la revisión de oficio en materia de contratación y que, so pretexto de una buena ejecución del contrato, no debe cerrarse la puerta a la revisión de actos nulos, fomentando así una indeseable «política de hechos consumados». Dada la asiduidad con la que se han presentado situaciones como las que constituyen objeto de este dictamen, el Consejo Consultivo ha indicado en dictámenes anteriores que es preciso huir de ciertos automatismos, tanto por parte de la Administración como por parte de los contratistas, en el recurso al procedimiento excepcional de la revisión de oficio, evitando que, como consecuencia de la nulidad del contrato, se pueda terminar abonando a las empresas el importe facturado sin analizar si realmente se corresponde o no con el valor de la prestación. Actuando así, no habría diferencia entre las consecuencias de un contrato ajustado a derecho y otro nulo de pleno derecho, y esto es una consecuencia indeseable que conviene evitar”.

dramáticos. Así, el Dictamen 490/2024, de 12 de septiembre, con cita de otros anteriores, alerta de que la utilización del procedimiento de revisión de oficio como cauce de abono de las facturas sin cobertura contractual implica un fraude de ley y desviación de poder³⁷.

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid no plantea objeción alguna a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en estos casos, y se inclina por dar continuidad a la antigua doctrina del Consejo de Estado orillando sus nuevos postulados. Así, el Dictamen 366/2024, de 20 de junio, se cuestiona la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio en el que se declare la nulidad del contrato en supuestos de contratación verbal, remontándose a las consideraciones de un Dictamen de Consejo de Estado, de 21 de diciembre de 2011³⁸.

³⁷ “(...)Procede aplicar al presente supuesto lo manifestado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 301/2024, de 6 de junio: «Para finalizar, este Consejo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas correspondientes a unos contratos menores. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (v.gr., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (v.gr., Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), «(...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento»”.

³⁸ “(...) Partiendo de las citadas prescripciones legales, y examinado el expediente contractual que analizamos, resulta evidente que se ha prescindido por completo de la tramitación legalmente prevista para la adjudicación y formalización del contrato. Sobre la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio en el que se declare la nulidad del contrato en supuestos de contratación verbal, resulta muy significativo el dictamen del Consejo de Estado de 21 de diciembre 2011 (expediente 1724/2011) en el que pone de manifiesto que por mucho que la práctica y doctrina anterior hubiese utilizado la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración para evitar un efecto antijurídico (la apropiación por la Administración de unos bienes o servicios sin el correspondiente abono de su precio), lo cierto es que “en la actualidad, a partir de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, se ha instituido una vía precisa y adecuada para alcanzar prácticamente los mismos efectos, la del citado artículo 35.1, que claramente subsume la reclamación

IV. La convalidación del gasto como presupuesto procedimental para la restitución de las prestaciones.

En el seno de las Administraciones Públicas es frecuente la creencia –o la conveniencia– de que es suficiente la tramitación del expediente denominado de convalidación del gasto para solventar la dificultad del pago en las contrataciones irregulares.

Cebrián Herranz y Pascual Martín³⁹ explicaron lo erróneo de tal planteamiento, al considerar que la convalidación del gasto no sana un previo contrato nulo o una modificación irregular del mismo, sino que su objeto se acota en reconocer la existencia de un obligación no presupuestada, con fundamento en la teoría del enriquecimiento injusto, y permitiendo el pago de aquella.

En coincidencia con lo anterior, el Consejo de Estado, en su Dictamen 1592/2022, de 26 de enero, se preocupa de discernir con claridad y detalle la finalidad de dicho procedimiento de convalidación, así como su relación con la invalidez de la contratación irregular. De partida, apremia precisar que en los expedientes de contratación pública la "fiscalización previa" del crédito por parte de la Intervención es un trámite preceptivo que solo se exceptúa en el caso de los contratos menores.⁴⁰ Si la fiscalización previa de la Intervención se omite, la realización del pago se hace inviable, salvo que se tramite el denominado procedimiento de convalidación de gasto⁴¹ (en el ámbito local, se distinguen

objeto del presente expediente en la responsabilidad contractual. Eso sí, para proceder a compensar conforme a lo específicamente regulado ahora en ese artículo 35, hay que decidir previamente si la adjudicación es o no nula de pleno derecho y para ello es necesario seguir el procedimiento específicamente previsto para ello en el ordenamiento. Y es que la Administración no puede partir de que un acto es nulo como fundamento para remediar un daño por haber sido antijurídico sin que haya precedido previa declaración de tal nulidad, por lo que deberá tramitarse el correspondiente procedimiento de revisión de oficio del contrato. Por tanto, con el artículo 35.1 de la Ley de Contratos lo que se produce es que las adjudicaciones realizadas prescindiendo totalmente del procedimiento de contratación son supuestos de nulidad de pleno derecho que deben dar lugar a la declaración de tal nulidad a través de los cauces que para ello tiene el ordenamiento (revisión de oficio) para poder procederse a aplicar las consecuencias -la compensación- que el mismo artículo 35 regula para cuando se produzca tal nulidad". Ello no obstante, puntualiza el Consejo de Estado, "nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (sin necesidad de invocar en abstracto el enriquecimiento injusto como principio general del derecho subsumible en un procedimiento de responsabilidad extracontractual) para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma". Procede, por tanto, acordar la revisión de oficio del contrato (...)"

³⁹ CEBRIÁN HERRÁNZ, L / PASCUAL MARTÍN, J I., 2019, pág.11.

⁴⁰ Así se desprende del artículo 116.3, último párrafo, de la LCSP, artículo 151.a) de la LGP y artículo 219.1 de la LHL.

⁴¹ El procedimiento previsto para el Estado se regula en el artículo 156 de la LGP y en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. Para las entidades locales hay que estar al artículo 28 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las

dos procedimientos con la misma finalidad, pero con denominaciones distintas, según se trate de obligaciones o gastos del ejercicio en curso o de ejercicios anteriores, de convalidación o de reconocimiento extrajudicial del crédito, respectivamente⁴²).

Este procedimiento, a decir del Consejo de Estado, constituye una garantía presupuestaria en estas situaciones de previa situación irregular, y cumple una doble función:

entidades del Sector Público Local, en relación con los artículos 26.2.c) y 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla la Ley reguladora de las Haciendas Locales en materia de presupuestos.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid debe traerse a colación el artículo 29 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, que, bajo la rúbrica “*de la omisión de la intervención*” dispone lo siguiente:

“1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Decreto, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.

2. Si el Interventor general de la Comunidad de Madrid o los interventores delegados al conocer de un expediente observaran alguna de las omisiones indicadas en el número anterior, lo manifestarán a la autoridad que hubiera iniciado aquél y emitirán al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a la actuaciones, pueda el titular de la Consejería de que aquélla proceda, someter lo actuado a la decisión del Consejo de Gobierno para que adopte la resolución a que hubiere lugar.

Este informe, que no tendrá naturaleza de fiscalización, pondrá de manifiesto, como mínimo, los siguientes extremos:

- a) Las infracciones del ordenamiento jurídico que, a juicio del interventor, se hayan producido en el momento en que adoptó el acto sin fiscalización o intervención previa.*
- b) Las prestaciones que se hayan realizado como consecuencia de dicho acto.*
- c) La posibilidad o conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento.*

Los interventores delegados darán cuenta de su informe a la Intervención General de la Comunidad de Madrid en el momento de su emisión.

3. Si el titular de la Consejería acordara someter el expediente a la decisión de Consejo de Gobierno lo comunicará al Consejero de Hacienda, por conducto de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, con cinco días de antelación a la reunión del Consejo en que se conozca el asunto. Al expediente se unirá una memoria que incluya una explicación de la omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa y, en su caso, las observaciones que estime convenientes respecto del informe de la Intervención”.

⁴² Indica el Consejo de Estado, en su Dictamen 1592/2022, de 26 de enero, que “*esta distinción trae causa de las diferentes reglas competenciales previstas en la legislación local para uno y otro supuesto -referidas en el párrafo anterior-, pero carece de consecuencias conceptuales, dado que en ambos se está en presencia de una autorización ex post de obligaciones irregularmente contraídas, es decir, de una “convalidación” del gasto*”. Y en un pasaje anterior señala que en la convalidación de gastos de la anualidad corriente corresponde al Pleno o a la Junta de Gobierno Local, mientras que el reconocimiento extrajudicial de créditos correspondiente a obligaciones o gastos procedentes de ejercicios anteriores correspondería al Pleno.

por una parte, pretende controlar la procedencia y cuantía de las obligaciones contraídas sin fiscalización previa, comprobando que se corresponden con servicios efectivamente prestados y debidamente valorados al precio que corresponda en cada caso; y por otra, identificar las infracciones cometidas de cara a dilucidar las eventuales responsabilidades de los sujetos intervinientes y evitar que se vuelvan a producir en el futuro.

La posible derivación de responsabilidades es lo que justifica, en opinión del Consejo de Estado, que la convalidación corresponda a un órgano distinto, jerárquicamente superior al que contrajo la obligación de forma irregular (el Consejo de Ministros en el Estado, el Consejo de Gobierno en las comunidades autónomas, o el presidente del Pleno o la Junta de Gobierno Local en las entidades locales).

La decisión de dichos órganos en este procedimiento ha de descansar en el informe elaborado por la Intervención, que, siguiendo la dicción del artículo 156.2 de la LGP, deberá tener un contenido que permita vislumbrar, como mínimo, y en primer lugar, las infracciones del ordenamiento jurídico que se hubieran puesto de manifiesto de haber sometido el expediente a fiscalización previa en el momento oportuno; en segundo término, ha de identificar las prestaciones que se hayan realizado como consecuencia de dicha actuación irregular; en tercer lugar, la procedencia de la revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento; y finalmente, la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones pendientes⁴³. Nótese que este precepto hace referencia a la “*procedencia*” de la revisión de los actos, lo que parece indicar la necesidad de incoar ulteriormente el procedimiento de revisión de oficio.

Sin embargo, el artículo 32.2.c) del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, aunque anterior temporalmente y de inferior rango normativo, pero formalmente vigente, reseña un relevante matiz que invita a la reflexión, porque no remite a la revisión de oficio de manera perentoria y automática, sino que alude a “*la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento*”

Este mismo sendero se sigue en el ámbito de la Comunidad de Madrid. El artículo 29 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, también dispone que el informe de la Intervención referido debe contener una indicación sobre la “*procedencia*” o “*conveniencia*” de la revisión de los actos irregulares, lo que denota que no en todos los casos procede iniciar el procedimiento de revisión.

Ello debe comprenderse, en nuestra opinión, con la significación que se explicita en el artículo 28.2.e)⁴⁴ del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen

⁴³ Éste es el contenido mínimo descrito en el artículo 156.2 de la LGP.

⁴⁴ “(...) Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y

jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local, según el cual sólo deberá principiarse el procedimiento de revisión si se estimare que previsiblemente el resultado de éste concluirá un importe inferior de la indemnización del contratista irregular respecto de la propuesta compensatoria derivada del procedimiento de convalidación, y ello por razones de eficiencia del gasto público. También por economía procedimental –dice la norma– se prescindirá de la tramitación de dicha revisión. El espíritu que subyace es plausible desde un doble punto de vista crematístico, puesto que este diseño acelera el pago de las prestaciones al operador económico, con la correlativa reducción de los intereses de demora, aspecto que trataremos más adelante, además de servir a la disminución del importe principal.

Como se observa, la normativa presupuestaria analizada no es unívoca; la de carácter legal estatal parece propender a la perentoriedad del procedimiento de revisión, mientras que su desarrollo reglamentario y la normativa aplicable a las entidades locales y la de la Comunidad de Madrid abocan a una alternativa, siendo sólo obligatoria la revisión si ésta puede suponer un ahorro para las arcas públicas. En todo caso, en lo que hace al orden temporal procedimental, es ocioso reseñar que el expediente presupuestario de convalidación de gasto deberá preceder al procedimiento de revisión⁴⁵.

En lo que aquí interesa, insistimos en que el procedimiento presupuestario incluye un mandato que se inclina por tramitar el procedimiento de revisión de oficio sólo en los casos comentados, lo que tiene un complicado acople con la tendencia doctrinal del Consejo de Estado antes entreverada, que lo acota a los supuestos en los que hay rastro de acto administrativo. Pudiera concurrir, efectivamente, algún supuesto en el que, por los motivos económicos apuntados, fuera necesario acudir a la revisión de oficio, según la normativa presupuestaria, pero que, según la doctrina del Consejo de Estado –por inexistencia de rastro de acto–, debiera reconducirse el asunto al procedimiento del artículo 97 del RGC. Se nos antoja una contradicción difícilmente salvable en la que no se ha reparado y que mermaría las recientes tesis del Consejo de Estado.

En cualquier caso, la importancia del procedimiento presupuestario comentado es incontestable; primero porque se constituye en premisa necesaria para el pago de las prestaciones derivadas de la contratación irregular, como ya hemos apuntado, pero también

perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.”

⁴⁵ Así lo aclara el Dictamen que analizamos, con cita de otros precedentes: “la doctrina del Consejo ha recordado en numerosas ocasiones la necesidad de la “previa convalidación del gasto” en estos casos (dictámenes números 828/2003, de 29 de mayo; 3.111/2004, de 17 de febrero de 2005; 3.305/2004, de 17 de febrero de 2005; 3.306/2004, de 3 de marzo de 2005; 1.712/2005, de 15 de diciembre; 2.335/2006, de 27 de diciembre; 375/2009, de 30 de abril; 488/2012, de 21 de junio; 160/2013, de 18 de abril, 311/2014, de 3 de julio; 676/2014, de 23 de julio; 943/2014, de 4 de diciembre; 224/2015, de 28 de mayo; 1.037/2015, de 10 de diciembre; 783/2017, de 16 de noviembre)”.

porque su resolución se erige en el *dies a quo* del cómputo de los intereses de demora que correspondería abonar al operador económico. Así lo indica el Consejo de Estado, modulando la aplicación del artículo 198.4 de la LCSP⁴⁶, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴⁷. Según aquel precepto, el hito temporal potenciador

⁴⁶ “(...) La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 210, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio. (...)”

⁴⁷ “(...) En diversos pronunciamientos, la jurisprudencia ha venido entendiendo que, en el caso de obras y servicios realizados sin contrato en beneficio de la Administración, el plazo legalmente establecido para el devengo de los intereses de demora no debe computarse a partir de la aprobación de las certificaciones o documentos que acrediten la conformidad con las obras o servicios realizados, sino desde el acuerdo de convalidación del gasto.

Esta posición se mantuvo por primera vez en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2004 (recurso 2341/2000), que dice así (F.J. 3.º):

“(...) es procedente declarar que los intereses de las obras realizadas fuera del contrato sólo se podían devengar a partir de 1998, en atención (...) a que la convalidación definitiva de las obras se produce por acuerdo del Consejo de Ministros de 1998, pues hasta ese momento la Administración no podía abonar el importe de las obras, y si bien es cierto que las obras las había recibido con anterioridad, no cabe olvidar que el contratista también sabía que esas obras realizadas fuera del contrato exigían los trámites oportunos, incluida su convalidación, y por tanto se puede incluso presumir que el contratista al realizar las obras, fuera del contrato, aceptaba que la obligación de la Administración de abonarlas no surgía hasta que se cumplimentaran los trámites oportunos.

Y no obsta en nada a lo anterior el que se pudiera producir un desequilibrio entre las obligaciones de los contratantes, pues, por un lado, era una situación conocida para ambos, por otro, el contratista también se beneficia al percibir el importe de unas obras fuera del contrato, y por tanto sin la competencia de otras empresas, y sin presentar el oportuno previo proyecto y las fianzas procedentes, y en fin, porque se trata de una situación de hecho, que han posibilitado tanto la Administración como el contratista, en cuanto los dos tienen prohibido realizar obras fuera de las previstas en el contrato”.

La misma línea se mantiene en otros pronunciamientos posteriores del Alto Tribunal y, en particular, en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo n.º 605/2020, de 28 de mayo, Sección Cuarta (recurso n.º 5223/2018) y n.º 722/2022, de 13 de junio, Sección Tercera (recurso n.º 5437/2020), de particular relevancia habida cuenta de que, tras la reforma del recurso de casación realizada en el año 2015, solo llegan al Tribunal Supremo por esta vía, y en número mucho más reducido que antes de dicha reforma, las cuestiones que presenten un “interés casacional objetivo”.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo n.º 605/2020, de 28 de mayo (recurso n.º 5223/2018) examinó el supuesto por la vía contractual -como pago del precio de los servicios prestados-, concluyendo que, en los supuestos de prestaciones realizadas por el antiguo contratista a solicitud de la Administración una vez finalizado el contrato de servicios y al margen del principio de licitación pública, el plazo de devengo de los intereses de demora no debe computarse a partir de la aprobación de los documentos que acrediten la conformidad con los servicios realizados, sino desde el acuerdo de convalidación

de los intereses se ubica en “*la aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados*”, posponiéndose, sin embargo, en los casos aquí analizados, a la terminación del procedimiento de convalidación del gasto, lo que vuelve a responder a la idea de penalizar la connivencia del operador económico en la irregularidad. Se suscita nuevamente el dilema de si resulta adecuado atribuir al operador económico parte de la responsabilidad en estas prácticas anómalas. No parece irrazonable afirmarlo, desde luego, en el supuesto analizado por el Consejo de Estado en su Dictamen 1592/2022⁴⁸, pero en otros puede resultar más discutible.

V. Instrumentos previstos en la LCSP para evitar las contrataciones irregulares: la prórroga extraordinaria, las órdenes de continuidad, contratos puentes y otros.

del gasto. El Alto Tribunal consideró que la empresa prestataria del servicio "no puede pretextar desequilibrio en su posición ya que si" la Administración "se benefició del servicio" prestado, dicha empresa "obtuvo el provecho de un encargo, finalmente retribuido, al margen de los procedimientos de concurrencia previstos por la Ley" (F.J. 4.º). Y dio respuesta a la cuestión con interés casacional objetivo que se le planteaba concluyendo que (F.J. 5.º):

"El día inicial para el cómputo de los intereses de demora, es el siguiente al transcurso de los treinta días a que se refiere el artículo 216.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre [vigente artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público], a contar desde el siguiente a la convalidación del gasto".

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo n.º 722/2022, de 13 de junio (recurso n.º 5437/2020), por su parte, analizó el mismo supuesto por la vía indemnizatoria -la Administración había tramitado una previa revisión de oficio-, entendiendo que la indemnización otorgada por dicha Administración, previa convalidación del gasto y sin intereses de demora, se ajustaba a derecho.

También son numerosos -y de especial valor tras la reforma del recurso de casación del año 2015- los pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que llegan a la conclusión de que no procede el abono de intereses de demora antes del acuerdo de convalidación del gasto (sentencias de 17 de enero de 2020, Sección Octava -recurso n.º 61/2019-; de 14 de octubre de 2019, Sección Octava -recurso n.º 398/2018-; de 10 de julio de 2017, Sección Octava -recurso n.º 278/2016-; de 12 de septiembre de 2018 -recurso n.º 247/2017-; de 6 de junio de 2018, Sección Quinta -recurso n.º 1007/2016-; de 14 de septiembre de 2016, Sección Cuarta -recurso n.º 71/2016-; y de 11 de septiembre de 2014, Sección Primera -recurso n.º 497/2012-)."

⁴⁸ Véanse las circunstancias descritas: “*la aplicación de esta jurisprudencia al presente supuesto se encuentra especialmente justificada en la medida en que SURESTE SEGURIDAD S. L., que había sido adjudicataria del servicio de vigilancia de las dependencias municipales de la Ciudad Autónoma de Melilla al amparo del expediente n.º 165/2019, rechazó la prórroga de dos años de este contrato a la que tenía derecho, obligando a la Administración contratante a licitar un nuevo contrato, y, entretanto este procedimiento se resolvía, siguió prestando el servicio durante dos años a través de diversos contratos que le fueron adjudicados, legalmente pero sin una efectiva concurrencia de licitadores, a través del procedimiento negociado, con la consiguiente actualización de precios, e incluso sin contrato, como sucedió entre el 11 de septiembre y el 31 de octubre de 2021*”.

La LCSP no es ajena a algunas de las causas que pueden provocar la contratación irregular y dispensa determinadas herramientas propensas a evitarla. De entre ellas la más novedosa es la que podríamos denominar prórroga excepcional o extraordinaria prevista en el artículo 29.4 de la LCSP en su último párrafo⁴⁹.

Se trata de una prerrogativa que, respecto de los contratos de suministros y servicios de tracto sucesivo, permite dar continuidad a la prestación, vencido el plazo contractual en determinadas circunstancias⁵⁰. Se exige que se acuerde mientras el contrato original esté ejecutándose en vías de vencimiento y que haya habido una actuación diligente de la entidad contratante en la programación del procedimiento contractual futuro, anunciando con una mínima antelación la nueva licitación que tenga por objeto sustituir el contrato que se está ejecutando –tres meses respecto de la fecha final del contrato–, y siempre que se demore la adjudicación del nuevo contrato por mor de acontecimientos imprevisibles en el seno de la nueva licitación.

Si se incumplieran tales premisas, y se prolongara la prestación, la prórroga excepcional no sería válida, convirtiéndose en una contratación irregular.

No ha de confundirse esta prórroga extraordinaria y forzosa con las denominadas órdenes de continuidad⁵¹, aunque todas coadyuvan a la misma finalidad -mantenimiento de

⁴⁹ “(...) No obstante, lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario”.

⁵⁰ En palabras del Informe 6/2022, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, tiene por finalidad “garantizar la continuidad de la prestación, en aquellos supuestos en que, concurriendo razones de interés público para no interrumpirla, al vencimiento del contrato no se disponga de un nuevo contrato formalizado a causa de incidencias que se tienen que producir en el procedimiento de adjudicación y que tienen que ser resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación”.

⁵¹ El Informe 13/2024, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña, nos recuerda ciertos precedentes normativos de las órdenes de continuidad así como la importancia, a día de hoy, de emplear una adecuada corrección terminológica, para evitar el desconcierto: “la prerrogativa de la Administración de ordenar la continuidad del servicio ya se había reconocido en términos similares con anterioridad a su incorporación a la LCSP, si bien bajo la rúbrica de prórrogas forzosas, por ejemplo, en la Sentencia 1066/2020, de 21 de julio, del Tribunal Supremo, respecto de una “prórroga forzosa” prevista en el artículo 85 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, que faculta a la Administración para que pueda adoptar un acuerdo formal de prórroga de un contrato de gestión de servicio público de transporte regular de viajeros en caso de interrupción o riesgo inminente que se produzca dicha interrupción; y en la Sentencia 2470/2023, de 28 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), en relación con la “prórroga forzosa” del artículo 235.a del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales, que obliga a la contratista a seguir prestando el servicio hasta que otro se haga cargo de su gestión. En este sentido, conviene apuntar que tradicionalmente, tanto la jurisprudencia como la doctrina administrativa, ha empleado la denominación de prórroga forzosa para referirse a estos supuestos de extensión del plazo de duración de los contratos de gestión de servicios públicos, mediante la imposición al contratista de continuar con la prestación por razones

las prestaciones por razones de interés general-. Nos referimos a las previsiones del artículo 29.3⁵² o a las órdenes de continuidad *ope legis* del artículo 288.a)⁵³, a las que debe sumarse el orden de continuidad facultativa del artículo 213.6⁵⁴, todos ellos de la LCSP.

Dichos instrumentos presentan ciertas diferencias. Así, en el orden de continuidad del artículo 29.3 actúa como requisito previo la demora en la ejecución de la prestación y es aplicable a todo tipo de contratos. Sin embargo, la prevista en el artículo 288.a) sólo alcanza a la concesión de servicios, acotación que ha remarcado el Informe 13/2024, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña⁵⁵, y atendiendo a su dicción literal actúa

de interés público cuando a su vencimiento no se disponía de un nuevo contrato. Sin embargo, con la supresión de estos contratos de gestión de servicios públicos y su redefinición en contratos de concesión de servicios y en contratos de servicios, no parece conveniente aplicar este 'nomen iuris' de forma indistinta a los contratos de concesión de servicios y de servicios a las personas, pues dicha prórroga forzosa sólo encuentra su equivalencia, en la normativa actual, en la regulación de las órdenes de continuidad de los contratos de concesión de servicios”.

⁵² En el artículo 29.3 se dispone que “cuando se produzca demora en la ejecución de la prestación por parte del empresario, el órgano de contratación podrá conceder una ampliación del plazo de ejecución, sin perjuicio de las penalidades que en su caso procedan, resultando aplicables en el caso de los contratos administrativos lo previsto en los artículos 192 y siguientes de esta Ley”.

⁵³ “El concesionario estará sujeto al cumplimiento de las siguientes obligaciones: a) prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas. En caso de extinción del contrato por cumplimiento del mismo, el contratista deberá seguir prestando el servicio hasta que se formalice el nuevo contrato”.

⁵⁴ “Al tiempo de incoarse el expediente administrativo de resolución del contrato por las causas establecidas en las letras b), d), f) y g) del apartado 1 del artículo 211, podrá iniciarse el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, si bien la adjudicación de este quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución. Se aplicará la tramitación de urgencia a ambos procedimientos.

Hasta que se formalice el nuevo contrato, el contratista quedará obligado, en la forma y con el alcance que determine el órgano de contratación, a adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido o fabricado. A falta de acuerdo, la retribución del contratista se fijará a instancia de este por el órgano de contratación, una vez concluidos los trabajos y tomando como referencia los precios que sirvieron de base para la celebración del contrato. El contratista podrá impugnar esta decisión ante el órgano de contratación que deberá resolver lo que proceda en el plazo de quince días hábiles.

Cuando el contratista no pueda garantizar las medidas indispensables establecidas en el párrafo anterior, la Administración podrá intervenir garantizando la realización de dichas medidas bien con sus propios medios, bien a través de un contrato con un tercero”.

⁵⁵ “(...) En cuanto a la circunscripción de las órdenes de continuidad a los contratos de concesión de servicios cabe apuntar que el legislador estatal ha obviado indeliberadamente regular la posibilidad de continuidad forzosa de la prestación en lo que se refiere a los contratos de servicios, en general, y a los de servicios a las personas, en particular, de modo que en caso de concurrir razones de interés público para seguir prestando estos servicios, únicamente es posible ordenar dicha continuación si se recurre al uso de la prórroga regulada en el último párrafo del artículo 29.4 LCSP, que parece más adecuada calificarla como “excepcional” –más que de “forzosa”, aunque lo sea, como lo son también las prórrogas ordinarias si se da el preaviso previsto–, teniendo en cuenta que para su adopción deben cumplirse los requisitos fijados”.

ope legis, sin perjuicio de que deba contar con la correspondiente formalización. La orden de continuidad facultativa del artículo 213.6 es aplicable a cualquier contrato.

Esta última, sin embargo, está sometida a determinados requisitos imbuidos de un aurea similar a las del artículo 29.4, en cuanto exige cierta diligencia al órgano de contratación, que tendrá que iniciar una nueva licitación en el momento en que se incoa el procedimiento de resolución del contrato anterior. Está vinculado a determinadas causas de resolución, primariamente sólo a la causa de imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados⁵⁶, extendiéndose después, en la vigente LCSP, a otras tres causas más de resolución.

El periodo de continuidad de la prestación se extiende desde el acuerdo de resolución hasta la formalización del nuevo contrato, si bien las prestaciones deben limitarse a las medidas necesarias “*por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido o fabricado*”, conceptos éstos que han de interpretarse de manera restrictiva al tratarse de un cauce excepcional *extra muros* del contrato.

Debe puntualizarse que la prolongación de la prestación sin reunir los requisitos exigibles en cada caso es susceptible de recurso especial en materia de contratación, según han reconocido algunos de los tribunales administrativos competentes en la materia, haciendo una interpretación integradora del artículo 44 de la LCSP⁵⁷. La Resolución

⁵⁶ Apunta la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a este respecto, en su Dictamen 173/2019, de 29 de abril, que “*es una causa de resolución que fue introducida por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, para aquellos supuestos en los que se pretendía modificar un contrato pero la modificación no podía llevarse a cabo porque no existían los requisitos legales para ello, y, no siendo modificable el contrato, existía imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, o existía la posibilidad de lesión grave para el interés público en caso de continuarse su ejecución. Así, se resaltaba por el Consejo de Estado en su dictamen 215/2010, de 18 de marzo (sobre el anteproyecto de esta ley) -y se reiteró en el Dictamen 318/2012-, que el objetivo de la reforma del régimen de modificación de los contratos públicos, una vez celebrados, consistía precisamente en restringir la posibilidad de tal modificación, a la vista del dictamen motivado que la Comisión Europea remitió al Reino de España al considerar que el régimen de modificación de los contratos con posterioridad a su adjudicación, tal y como estaba regulado en la versión originaria de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, infringía los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia derivados del artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Con la introducción de esta nueva causa de resolución contractual -ahora que las posibilidades de modificación contractual son mucho más limitadas- lo que se pretendía era permitir poner fin a los contratos en aquellos supuestos en los que no podían ser modificados pero tampoco ejecutados en los términos inicialmente pactados, motivo por el cual la resolución conlleva, como regla general, el derecho del contratista a una indemnización del 3% del importe de la prestación dejada de realizar, salvo que la causa de resolución le fuera imputable (apartado 5 del artículo 208 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, añadido por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible). Como señala el Consejo de Estado en el citado Dictamen 318/2012 “(...) Atendiendo al origen y exégesis de esta causa de resolución, resulta patente que no puede apreciarse su concurrencia en el caso analizado. En efecto, la ejecución del proyecto en las condiciones pactadas no resulta técnica ni físicamente imposible, simplemente lo es para la contratista por razones financieras que en nada atañen a la Administración.”*”

⁵⁷ La postura contraria se mantiene, sin embargo, por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en la Resolución 345/2024, de 5 de septiembre, siguiendo las tesis del Tribunal

382/2023, de 14 de junio, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público⁵⁸ lo justifica sobre la identificación material que a estos efectos puede predicarse entre aquellas situaciones y las adjudicaciones directas sin procedimiento⁵⁹. A ese mismo sentir obedece la Resolución 5/2024, de 10 de enero, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (OARC), en un supuesto en el que se combatía por parte del contratista la extensión de la prestación por considerar que incumplía los requisitos del artículo 29.4 de la LCSP, y así se confirmó⁶⁰, concluyendo que *“la consideración de que el acto impugnado no está amparado en el artículo 29.4 LCSP implica que se trata de la adjudicación directa de un contrato de servicios sin la tramitación previa del correspondiente procedimiento de adjudicación, por lo que se trata de un supuesto de*

Administrativo Central de Recursos Contractuales: *“Este Tribunal, en su Resolución 417/2022, de 3 de noviembre, compartiendo el criterio seguido por el TACRC, entre otras en su Resolución 685/2021, de 11 de junio, señalábamos: “es evidente que el Acuerdo de prórroga recurrido no tiene encaje a priori dentro de ninguno de los apartados del precepto transcrito. En este sentido, el acuerdo de prórroga adoptado se enmarca en la fase de ejecución contractual, propiciando una extensión del plazo de duración inicial. Se trata así de un acto que no se produce en el procedimiento de preparación y adjudicación del contrato, y que no puede ser objeto del recurso especial en materia de contratación. Así lo hemos señalado en la Resolución nº 610/2020, que su vez se remite a la Resolución nº 885/2014”.*

⁵⁸ Esta Resolución conoció de un recurso especial en materia de contratación contra un acto que acordaba la prórroga de su contrato de servicios, habiendo vencido todas las prórrogas “posibles” conforme lo dispuesto en el artículo 29 de la LCSP e incluso una prórroga adicional que ya no tendría amparo en dicho artículo, puesto que, llegada la fecha de finalización del contrato (31 de diciembre de 2020), este fue objeto de prórroga en conformidad con el establecido a los pliegos (hasta el 31 de diciembre de 2021) y, con posterioridad, se acordó una nueva prórroga por 9 meses más al amparo de aquella norma (hasta el 30 de septiembre de 2022); aun así, seguidamente, todavía se acordaron dos más, excediendo el límite señalado en el precepto (del 1 de octubre de 2022 al 31 de diciembre de 2022 y, del 1 de enero de 2023 al 30 de junio de 2023), siendo la última la que constituye el objeto del recurso.

⁵⁹ *“(…) En este sentido, si bien la decisión de continuidad de un servicio, o de prórroga excepcional o forzosa de un contrato, ciertamente, no viene recogida nominalmente como tal entre los actos objeto del recurso especial en el artículo 44.2 de la LCSP, como sea que, materialmente, incluye la adjudicación directa de un servicio –en el caso examinado, el de cafetería, comedor y explotación de máquinas de venta automática por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 y el 30 de junio de 2023 a favor de la empresa que era la contratista-, privando a otras empresas interesadas de la posibilidad de concurrir a una licitación pública, este Tribunal, tal como ha tenido la ocasión de analizar en otros supuestos de continuidad en la prestación de servicios (en este sentido, las resoluciones 365/2023, 211/2020, 210/2020 y 216/2019), considera que la decisión impugnada se erige como un acto de adjudicación que, por lo tanto, es objeto del recurso especial, conformemente con el artículo 44.2 c) de la LCSP”.* Sobra puntualizar que la referida resolución estimó el recurso interpuesto, reputando nula de pleno derecho la orden de continuidad al amparo del artículo 47 de la LPAC –presumimos que por falta de procedimiento, aunque no se precisa expresamente-.

⁶⁰ *“(…) El artículo 29.4 LCSP reproducido más arriba exige expresamente que los acontecimientos imprevisibles se produzcan “en el procedimiento de adjudicación”, lo que no sucede en este caso, en el que las circunstancias alegadas por el Ayuntamiento pretenden justificar precisamente la demora en el inicio de dicho procedimiento, y no su retraso una vez iniciado. Esta exigencia es consecuente con la finalidad del precepto, que es ofrecer un cauce legal de continuidad del servicio a un poder adjudicador que tramita a tiempo el procedimiento de adjudicación del nuevo contrato, el cual se dilata por causas que no le son imputables; por ello, esta norma excepcional no es aplicable cuando la causa es previa al procedimiento de adjudicación”.*

*nulidad de pleno derecho previsto en los artículos 39.1 LCSP en relación con el 47.1 e) de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, y 39.2 c) LCSP*⁶¹.

Así pues, la doctrina administrativa viene imponiendo la nulidad de las prórrogas extraordinarias cuando adolecen de los requisitos prevenidos en el meritado artículo 29.4, anudando la nulidad de pleno derecho, en su caso, asimilándolas, en consecuencia, a adjudicaciones sin procedimiento, o lo que es lo mismo, a las contrataciones irregulares, razonamiento que, *mutatis mutandi*, sería extensible a las órdenes de continuidad que carecieran de sus respectivos presupuestos.

También ha de tenerse presente la previsión legal que habilita a reducidas desviaciones del objeto contractual; “*los excesos de medición*”⁶² en el contrato de obra (artículo 242.4.i de la LCSP⁶³), que permite un aumento de unidades de obras por encima de las inicialmente previstas, sin necesidad de acudir a la modificación del contrato, siempre que no impliquen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Desde esta perspectiva, no estaríamos en presencia de una contratación irregular, siempre que resulte aquilatada a los contornos cuantitativos destacados, dejando, por tanto, un pequeño halo de ampliación de las prestaciones al margen de las previsiones originarias.

⁶¹ En igual sentido la Resolución 202/2022, de 22 de diciembre del mismo Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁶² El Informe 57/2009, de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, precisa que dicho precepto comprende tanto el exceso de obra como su disminución, sin que sea necesaria la modificación contractual en ninguno de los casos, siempre que se cumpla el límite del 10 por ciento: “*la redacción que ofrece la LCSP en el artículo 242.4 i) tiene, a los efectos de la consulta que se nos dirige, un contenido similar a la del artículo 160 del Reglamento e, incluso, bien puede decirse que recoge los pronunciamientos de esta Junta al respecto cuando alude a una variación en global de las unidades ejecutadas sobre las previstas, o cuando habla expresamente de “exceso de mediciones”, tal como ya hacíamos en nuestro informe del año 2006. Por lo tanto, es comprensible que la interpretación del precepto haya de ser la misma. A ello hay que añadir que en la actualidad una de las finalidades más importantes de las normas que regulan la modificación de los contratos públicos, aparte por supuesto de evitar el crecimiento inadecuado del gasto público, es evitar que pueda vulnerarse el principio de libre concurrencia mediante el abuso de la modificación sobrevenida del contrato. Por ello, ante la existencia de una pequeña discrepancia no ocasionada por el contratista en el número de unidades de obra se considera que no estamos ante una modificación contractual, que no hay riesgo para la concurrencia y que, en consecuencia, no es siquiera necesario tramitar un expediente de modificación del contrato. Si tal conclusión es clara respecto de los pequeños incrementos en las unidades de obra sufridos durante la ejecución del contrato, con mayor razón ha de serlo también a los supuestos de minoración accidental de las unidades de obra ejecutadas sobre las previstas. En este caso es evidente que no hay incremento alguno del gasto público y que no puede existir perjuicio alguno para el resto de los licitadores que concurrieron a la selección del contratista. Por lo tanto, en los supuestos de defectos de medición no estaremos en presencia de una modificación del contrato propiamente dicha y no será necesario tramitar un expediente de modificación*”.

⁶³ “*(...) El exceso de mediciones, entendiéndolo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra*”.

Supuestos análogos se reproducen en los contratos de suministro y servicios cuando se utiliza la modalidad de determinación de precios unitarios. El artículo 301.2⁶⁴ de la LCSP así lo prevé respecto de los primeros, permitiendo incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10 por ciento del precio del contrato. Por su parte, el artículo 309.1⁶⁵ de la LCSP alberga la posibilidad de aumentar la unidades de ejecución inicialmente previstas, siempre que no supongan igualmente un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato. Tales incrementos no tienen la consideración de modificaciones contractuales.

Con este mismo espíritu se configuran los contratos de servicios y suministros en función de las necesidades⁶⁶, previstos en la disposición adicional trigésimo tercera de la LCSP, en los que se puede aumentar el presupuesto máximo si dentro de la vigencia del contrato las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, aunque en estos casos, deberá tramitarse la correspondiente modificación⁶⁷, con el límite del 20 por ciento, conforme prescribe el artículo 204.1 de la LCSP.

Los denominados “*contratos puentes*” conducen también al soslayo de las contrataciones irregulares. A ellos se refiere el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 17/2020, de 20 de mayo⁶⁸, considerando que

⁶⁴ “(...)En el contrato de suministros en el que la determinación del precio se realice mediante precios unitarios, se podrá incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10 por ciento del precio del contrato, a que se refiere el artículo 205.2.c).3.º, sin que sea preciso tramitar el correspondiente expediente de modificación, siempre que así se haya establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares y se haya acreditado la correspondiente financiación en el expediente originario del contrato”.

⁶⁵ “(...) En los casos en que la determinación del precio se realice mediante unidades de ejecución, no tendrán la consideración de modificaciones, siempre que así se haya establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la variación que durante la correcta ejecución de la prestación se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el contrato, las cuales podrán ser recogidas en la liquidación, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato”.

⁶⁶ Como nos ilustra el Informe 5/2016, de 25 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón “desde la introducción de la Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP —por la Disposición final decimotercera de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas—, no cabe ninguna duda acerca de la posibilidad de los contratos de servicios por precios unitarios en función de las necesidades; que vienen a incorporarse al ordenamiento jurídico de la contratación pública con su propia carta de naturaleza, en cuanto a la tipología contractual se refiere, y su específico régimen jurídico”. Con anterioridad sólo se predicaba de los contratos de suministros.

⁶⁷ Matiza el reciente Informe de 1/2024, de 27 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares, que “en los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades regulados en la D.A 33ª, la previsión de una modificación del contrato no es potestativa del órgano de contratación, sino que hay que preverla obligatoriamente en el PCAP y en el contrato que se formalice; y cuando las necesidades reales sean superiores a las estimadas inicialmente se tendrá que tramitar el modificado en los términos del artículo 204 de la LCSP”.

⁶⁸ “(...) Si, ni siquiera acudiendo a estas opciones que la ley contempla para la reducción de plazos y trámites, fuera posible la finalización en plazo de los procedimientos, esta Junta Consultiva ya aludió (Informes 42/14 y 86/18) a la posibilidad muy excepcional de emplear una nueva licitación muy ágil con el fin de permitir la continuidad en la prestación del servicio. Dentro de estas posibilidades en nuestros precedentes informes

los mismos están “*única y excepcionalmente justificados por el grave perjuicio que para el interés público representa la pérdida de un servicio que afecte a aspectos tan relevantes como la salubridad o la seguridad pública, y de los que debe hacerse un uso limitado al tiempo estrictamente imprescindible para terminar la licitación correspondiente*”.

Los “*contratos puentes*” admiten distintas variantes. Podríamos señalar, en primer lugar, los contratos que pueden adjudicarse mediante el procedimiento negociado con publicidad en el caso de que en precedentes procedimientos abiertos o restringidos solo se hubieren presentado ofertas irregulares o inaceptables (artículo 167.e de la LCSP); también los contratos de servicios sociales personalísimos que tengan como una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad a la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio (artículo 167.f de la LCSP). Como se ve, en ambos casos se admite acudir a un procedimiento de contratación más ágil para evitar el interregno de prestaciones.

Se ofrecen mayores facilidades aún, en el procedimiento negociado sin publicidad, siendo dable acudir al mismo cuando no se haya presentado ninguna oferta, ninguna oferta adecuada, ninguna solicitud de participación, o ninguna solicitud de participación adecuada en respuesta a un procedimiento abierto o a un procedimiento restringido, siempre que se cumplan determinados requisitos⁶⁹ (artículo 168.a.1º de la LCSP). Sucede lo mismo cuando exista una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, que demanden una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119 de la LCSP (artículo 168.b.1º de la LCSP) o cuando en los procedimientos abiertos o restringidos seguidos previamente solo se hubieren presentado ofertas irregulares o inaceptables –supuesto legitimador del procedimiento negociado con publicidad, como hemos visto–, pero que en este caso puede prescindirse de la misma –haciéndolo más ágil– si en la negociación se incluye a todos los licitadores que, en el procedimiento antecedente, hubiesen presentado ofertas conformes con los requisitos formales del procedimiento de contratación, y siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen

aludíamos al procedimiento negociado sin publicidad, en los casos en que la legislación autorice su uso, y en la legislación vigente se añaden supuestos como el contrato menor (conforme se indica en nuestro Informe 73/2018), el procedimiento abierto simplificado y el más simplificado del artículo 159.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, amén de la posibilidad que ofrece el artículo 29.4, a la que a continuación aludiremos. Son los que la doctrina ha denominado contratos puente, única y excepcionalmente justificados por el grave perjuicio que para el interés público representa la pérdida de un servicio que afecte a aspectos tan relevantes como la salubridad o la seguridad pública, y de los que debe hacerse un uso limitado al tiempo estrictamente imprescindible para terminar la licitación correspondiente, todo ello sin perjuicio, cuando proceda, de la responsabilidad del órgano de contratación en los supuestos en que pueda haber existido negligencia en la tramitación.”

⁶⁹ Se exigen ciertos condicionantes en esta nueva licitación, y es que las condiciones iniciales del contrato no pueden modificarse sustancialmente, entendiéndose que se produciría una modificación sustancial si se incrementa el presupuesto base de licitación o se modifica el sistema de retribución. Habrían de aplicarse también los límites de la modificación sustancial previstos en el artículo 205.2.c) de la LCSP. En adición, deberá mandarse un informe sobre el procedimiento negociado tramitado a la Comisión Europea cuando esta así lo solicite.

sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el precio de licitación ni modificar el sistema de retribución (artículo 168.b.2º de la LCSP)⁷⁰.

Otra manifestación de los “*contratos puentes*” es la que emana del procedimiento simplificado⁷¹, novedad procedimental introducida en la LCSP, teniendo en cuenta, como apunta su Exposición de Motivos, que “*nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación*”⁷². Sin embargo, no se trata de un procedimiento de alcance general, porque como es sabido, se restringe a los contratos de obras, suministro y servicios cuyo valor estimado supere determinados umbrales establecidos en la propia LCSP. Se introduce un límite adicional en función de los criterios de adjudicación previstos en el pliego, pues se exige que no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el veinticinco por ciento del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en cuyo caso su ponderación no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento del total (artículo 159.1 de la LCSP).

Mayor vivacidad cobraría la especialidad del procedimiento simplificado prevista en el artículo 159.6 de la LCSP, aunque sólo regirá en los contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual a los que no será de aplicación dicho límite.

También se ha considerado a los contratos menores como “*contratos puente*”, en la medida que cabe su adjudicación flexible en los términos del artículo 118 de la LCSP. Ciertamente su utilización para evitar la contratación irregular es limitada, porque no se podría contravenir por esta vía la interdicción del fraccionamiento del contrato, lo que deja poco margen para dar cobertura real a la prestación que pueda quedar pendiente de adjudicación por otros procedimientos.

Finalmente, no cabe olvidar que la normativa contractual, desde antiguo, es sabedora de la posible aparición de necesidades imprevistas y perentorias para cuya cobertura se hace necesario acudir a tramitaciones rápidas, a cuyo fin contempla la tramitación urgente, con reducción de plazos, además de la tramitación de emergencia a la que ya nos hemos referido con anterioridad.

⁷⁰ Los supuestos prevenidos en el artículo 168.2 sólo rigen respecto de los contratos de obras, suministros y servicios.

⁷¹ Al menos así los cataloga el referido Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 17/2020, de 20 de mayo.

⁷² Añade esta parte expositiva que “*sus trámites se simplifican al máximo, por ejemplo, se presentará la documentación en un solo sobre; no se exigirá la constitución de garantía provisional; resultará obligatoria la inscripción en el Registro de Licitadores; y la fiscalización del compromiso del gasto se realizará en un solo momento, antes de la adjudicación*”.

A la tramitación urgente se refiere el artículo 119 de la LCSP, y procede cuando la celebración de los contratos responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. La declaración de urgencia ha de efectuarse en el seno del procedimiento de contratación y ha de estar debidamente motivada, y sus efectos se despliegan en tres órdenes de asuntos. De un lado, dotando a los expedientes de preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes, salvo ciertas excepciones en cuyo caso el plazo puede extenderse hasta diez días. En segundo lugar, los plazos establecidos para la licitación, adjudicación y formalización del contrato se reducirán a la mitad, salvo las excepciones expresamente previstas en el propio precepto. Por último, el plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá exceder de un mes, contado desde la formalización, lo que guarda plena coherencia con la premura declarada por el órgano de contratación.

En la tramitación de emergencia, a diferencia de lo anterior, se exige la concurrencia de determinadas circunstancias habilitantes y tasadas, circunscritas a acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. En estos casos se permite al órgano de contratación, en virtud del artículo 120 de la LCSP, sin obligación de tramitar expediente de contratación, ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la LCSP, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la LGP.

Junto a todo lo anterior procede mencionar el régimen de modificaciones previstas y no previstas en los pliegos, la revisión de precios o los reequilibrios económico-financieros como fórmulas que coadyuvan al mantenimiento ordinario de la vigencia de los contratos.

Por todo, a la vista de todo lo precedentemente expuesto, puede convenirse que la LCSP alberga un amplio abanico de prevenciones que dotan a los órganos de contratación de suficiente margen para evitar las contrataciones irregulares, siendo éstas cada vez menos justificables con poco que se comprometa una mínima diligencia de planificación por parte de aquellos.

VI. Efectos de la contratación irregular: la restitución al operador económico de las prestaciones realizadas sin cobertura contractual.

Ya hemos apuntado que la doctrina del Consejo de Estado⁷³ revela la procedencia del abono de las prestaciones realizadas sin contrato, condicionado a que las mismas hayan sido desenvueltas con la aquiescencia expresa o tácita de la Administración contratante y a satisfacción de ésta.

⁷³ Dictamen del Consejo de Estado 1619/2022, de 9 de marzo.

Sensu contrario, se excluye la procedencia de toda compensación si se acreditase que la prestación del servicio no se hizo "*a vista, ciencia y paciencia*" de la Administración contratante, lo que permite discernir dos supuestos; si ésta no estaba al corriente de esa continuación en la prestación; o si manifestó expresamente su oposición⁷⁴. En ambos casos, se niega, como decimos, el derecho de restitución, postura lógica y coherente con las premisas del enriquecimiento injusto antes tratadas, pero de casuística muy poco probable, con la dificultad añadida de que debiera apoyarse en algún soporte probatorio. No en vano, en el análisis de la diversidad de pronunciamientos analizados para la preparación de este estudio no se ha hallado ningún supuesto de hecho en el que concurren estas circunstancias, lo que ya de por sí es sintomático de que muy difícilmente es factible que la Administración sea desconocedora de la realización de unas prestaciones que favorecen sus intereses, y más aún, que alguien pueda continuar en esas prestaciones si la Administración ha intimidado previamente su cese.

En la señalada situación de aquiescencia de la Administración, el Consejo de Estado entiende adecuado atender al precio establecido en el contrato original y precedente para el cálculo del importe de la restitución como regla general, en la medida en que las prestaciones se realizan sin solución de continuidad respecto de una relación contractual precedente, y sobre la base de que la retribución de las prestaciones realizadas no tiene un carácter indemnizatorio o resarcitorio sino restitutorio –así lo califica el artículo 42.1 de la LCSP-.

La regla general expuesta admite, a juicio del Consejo de Estado, dos excepciones: si la Administración y el contratista hubieran convenido específicamente un precio distinto para la continuación de la prestación, en cuyo caso sería aplicable éste en lugar del pactado en el pretérito contrato; o si la conducta del contratista pudiera quebrar de alguna manera el nexo causal de la restitución, lo que podría justificar una reducción del precio a abonar. Ambas excepciones no están exentas de controversia por las razones que exponemos a continuación.

Para el primero de los casos, el Consejo de Estado suele invocar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2020 (rec.5223/2018)⁷⁵, en la que subyace la idea de dar efectividad a una relación acordada atípica e irregularmente entre las partes, siendo necesario un soporte probatorio indubitado de la voluntad de ambas partes de otorgarla y consentirla. En nuestra opinión, el mantenimiento de este criterio implica dar validez y eficacia a un pacto que *per se* nace herido de nulidad por omisión absoluta de procedimiento, amén de favorecer ciertas prácticas indeseables de connivencia entre las partes para incrementar libremente el precio de las prestaciones al margen de todo procedimiento, pudiendo emplearse, en definitiva, como sustituto irregular de la prórroga del contrato original. En este sentido, no es difícil columbrar supuestos en los que se ha preferido acudir

⁷⁴ Dictamen del Consejo de Estado 606/2020, de 27 de mayo.

⁷⁵ Versa sobre la reclamación de una empresa a la que la Comunidad de Madrid encargó continuar prestando un servicio de limpieza después de extinguirse el correspondiente contrato; en este caso, el Alto Tribunal afirma que el contrato "*es claro que expiró sin ser prorrogado y la base de la relación posterior entre [la empresa prestataria del servicio] y la Comunidad de Madrid es diferente: lo constituyen el encargo en cuestión y las condiciones que convinieron*".

a la extinción del contrato para solventar un riesgo y ventura del contratista excesivamente gravoso, optándose por una continuación del servicio –sin cobertura legal– con pacto al alza de precio. Creemos, por tanto, que debiera mensurarse esta excepción, dando prevalencia a la regla general que atiende a los precios acordados en la contratación antecesora, sujeta en su momento, al menos, a procedimiento, evitando así una mayor merma del principio de igualdad que debió presidir la licitación inicial.

La segunda de las excepciones hace referencia a una cuestión especialmente polémica, por cuanto compromete un enjuiciamiento de la conducta del operador económico. En opinión del Consejo de Estado ésta puede influir en la apreciación del nexo causal, lo que justifica, en su caso, la reducción del *quantum* de la restitución.

El argumento que le sirve de basamento se funda en la idea de que si el operador económico no es del todo ajeno a la irregularidad que se ha producido, no puede beneficiarse de ella, evitando el parangón de esa situación con la que se produciría en un devenir ordinario del contrato. De concurrir tales circunstancias, no procederá el abono del precio de la prestación sino su coste, que se calculará detrayendo de dicho precio el beneficio industrial que el contratista esperaba obtener, determinado en expediente contradictorio⁷⁶. En algunos casos, no obstante, dada la dificultad que presenta el cálculo de ese beneficio industrial, el Consejo de Estado ha indicado que, en lugar de éste, procede extraer un 10% de las facturas pendientes de abono.⁷⁷

En el más reciente Dictamen 535/2023, de 6 de julio, también del Consejo de Estado, se señala que la regla general de abono del precio de las prestaciones tiene su base interpretativa en la solución ofrecida en el artículo 29.4 de la LCSP⁷⁸, referido a la prórroga excepcional antes mencionada. En el expediente allí dictaminado se aprecia que la

⁷⁶ Podemos citar, entre otros, en esta misma línea, los Dictámenes 843/2017, de 20 de diciembre, 906/2019, de 6 de febrero de 2020, 1112/2019, de 9 de mayo, o más recientemente, el 535/2023, de 6 de julio.

⁷⁷ Esta solución se ofrece en los Dictámenes n.º 506/2017, de 28 de septiembre, 842/2017, de 20 de diciembre, 80/2019, de 21 de febrero y 878/2019, de 16 de enero.

⁷⁸ Así lo explica: “*En efecto, tal y como ha apuntado este Consejo de Estado en casos semejantes, en la medida en que ese pago toma en consideración una relación contractual, la retribución de las prestaciones debería atender, como regla general, al precio establecido en el contrato. Ello posibilita que la compensación de los servicios prestados sin título contractual habilitante se haga con carácter de restitución más que de resarcimiento (dictamen del expediente número 706/2021, de 27 de enero de 2022).*”

En esta línea, el dictamen del expediente número 606/2020/304/2020, de 27 de mayo de 2021, citaba -a efectos estrictamente hermenéuticos, y en relación con los supuestos de persistencia en la prestación de un servicio sin solución de continuidad con un contrato previo ya extinguido y no prorrogado- el criterio empleado en el artículo 29.4 de la Ley 9/2017 (último párrafo), que establece que "cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario".

Administración estaba al corriente de la prestación, por lo que no cabe excusar el abono. Sin embargo, y frente a la pretensión del prestador –que consideraba que existía una prórroga con mejores condiciones económicas- el Consejo de Estado considera que no cabe acoger tal planteamiento, porque no resulta acreditado ese pacto⁷⁹. Es más, considera que debe retraerse del precio el beneficio industrial al apreciarse conocimiento por parte del prestador de la existencia de la irregularidad, si bien se difiere el cálculo del beneficio al correspondiente expediente contradictorio⁸⁰. También se analiza en ese asunto la pertinencia del pago de intereses de demora, negando tal posibilidad sobre el criterio de que éstos sólo se generan desde la finalización del procedimiento presupuestario de convalidación del gasto⁸¹, tal y como antes hemos explicado.

Esta doctrina que, como decimos, es imperante, tanto en el Consejo de Estado, como también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo a partir de las modulaciones que éste realiza de la traslación de la teoría del enriquecimiento injusto al ámbito administrativo en

⁷⁹ “No cabe incrementar a estos efectos compensatorios el precio fijado en el contrato con el referido aumento del 15%, dada la inexistencia de un acuerdo expreso y mínimamente formalizado entre la Administración y la entidad interesada en este sentido. Aun siendo incuestionable la voluntad de la Administración de que continuase la prestación del servicio, no existe en el expediente prueba alguna de que se pactase un nuevo precio con un incremento del 1 %”.

⁸⁰ “(...) Así, la indemnización por responsabilidad contractual alcanzará el precio de la prestación, pero sin incluir el beneficio de la adjudicataria, para cuya determinación habrá de tramitarse el correspondiente expediente contradictorio, acudiendo en primer término a la cuantía establecida en los pliegos; en defecto de tal previsión, y dada la dificultad del cálculo de ese beneficio, considera el Consejo de Estado que puede aplicarse por analogía el porcentaje del 6 % previsto a tal efecto para los contratos de obras en el artículo 131 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha señalado que nada obsta a la aplicación de este porcentaje también a los contratos de servicios: expediente 40/19)”.

⁸¹ “(...) En cuanto a los intereses de demora, el Tribunal Supremo ha señalado que no procede la aplicación del actual artículo 198.4 de la ya citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, cuando se trate de prestaciones no incluidas en el contrato firmado, sea por obras fuera de él (sentencia de 2 de julio de 2004, recurso número 2341/2000), o por servicios prestados una vez terminado el contrato (sentencia de 28 de mayo de 2020, recurso número 5223/2018). El mismo criterio ha sido mantenido en casos de revisión de oficio de contratos nulos (sentencia de 13 de junio de 2022, recurso número 5437/2020). Según esta jurisprudencia, el “dies a quo” para el pago de los intereses de demora no es el de la aceptación de la prestación por parte de la Administración, sino el de convalidación del gasto.

Estas sentencias se fundan en la inexistencia de mora en el pago, pues las prestaciones al margen del contrato no podían ser abonadas por la Administración en el momento de expresar su conformidad, por situarse al margen del crédito retenido para el contrato. Únicamente podrán, y deberán, ser pagadas en el momento en el que la Administración convalide el gasto. Si no se satisfacen en el plazo de treinta días desde tal convalidación, surgirían los intereses de demora.

No estando la Administración en mora hasta un tiempo después de la convalidación del gasto, que en el asunto consultado aún no se ha producido, tampoco cabe la indemnización por costes de cobro prevista en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, pues no existe morosidad por parte de la Administración”.

los términos ya esbozados, sin embargo, no tiene una total acogida por parte de los órganos consultivos autonómicos equivalentes al Consejo de Estado.

Efectivamente, sin un ánimo totalizador, podemos observar la heterogeneidad de pronunciamientos en los Consejos Consultivos autonómicos. Llama la atención, *v.gr.*, el Dictamen 67/2022, de 6 de abril, del Consejo Consultivo de Aragón, que formula una interpretación del artículo 42 de la LCSP ciertamente taxativa. Considera que dicho precepto actúa como base legal para el pago de las prestaciones realizadas fuera de contrato, pero puntualiza que la restitución referida en dicho precepto excluye en todo caso el beneficio industrial o conceptos similares. Se inclina, por tanto, por objetivar la cuestión, sin hacerla depender del parámetro empleado por el Consejo de Estado, eludiendo cualquier valoración de la conducta del prestador. Sólo los costes efectivos han de ser abonados porque se presume –parece que *iuris et de iure*– que todo prestador es conocedor de la irregularidad⁸².

En confrontación con esta tesis, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 192/2024, de 30 de abril, sobre la base de ese mismo artículo 42 de la LCSP admite, sin embargo, el abono del importe de las facturas sin reparo alguno, y por tanto con el beneficio industrial que comprende⁸³.

En la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía se aprecia un cambio de criterio en los últimos tiempos. Así, los recientes Dictámenes 618/2024 y 619/2024, ambos de 25 de julio, claman por el abono del beneficio industrial justificándolo en la doctrina del

⁸² Lo argumenta en estos términos: “*nos parece importante destacar que el objeto de las actuaciones sometidas a revisión de oficio, esto es, los servicios por los que se giran las facturas, ya han sido ejecutados y que, por eso, lo que se debe devolver es el valor de las prestaciones (art. 42.1 LCSP), es decir, la satisfacción del importe de los servicios prestados por las empresas contratistas (sin incluir, por ejemplo, el beneficio industrial o conceptos similares). Dicho con otras palabras: la restitución solo puede comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás componentes retributivos propios de un contrato válidamente celebrado, dado que, al ser los contratos nulos, no producen los efectos económicos propios del contrato eficaz. El artículo 42 de la LCSP limita la extensión de la restitución únicamente al valor de la prestación, incluyendo, por consiguiente, todos los costes (y tan solo los mismos) soportados por quien la prestó. Cualquier otra partida de carácter indemnizatorio habría de ampararse, en su caso, en el inciso final del artículo 42.1 de la LCSP conforme al cual, «la parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido». En definitiva, hay que descontar el «beneficio industrial» o conceptos similares en la liquidación de los contratos nulos, pues nos parece altamente improbable que quien contrata con la Administración desconozca, por mínima que sea su diligencia, que no puede producirse una contratación prescindiendo de todo procedimiento, o con fragmentación irregular. Y, en el caso concreto analizado, al menos una de las entidades contratantes era perfectamente conocedora de la licitación anterior de estos mismos servicios, pues presentó una oferta en el procedimiento correspondiente, que fue rechazada por anormalmente baja”.*

⁸³ “*(...) En cuanto a los efectos de la nulidad, el artículo 42.1 de la LCSP establece que “La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”. Consta en el expediente que los trabajos realizados por la empresa se recibieron con la conformidad del Centro de Proceso de Datos, que, además, ha manifestado su conformidad con los importes de las facturas. Por ello, de acuerdo con el artículo 42.1 citado, procede el abono de su importe”.*

enriquecimiento injusto⁸⁴, mientras que en el precedente Dictamen 1133/2023, de 14 de diciembre, se apuesta contrariamente por la reducción del beneficio industrial⁸⁵.

No podemos desconocer voces doctrinales que critican duramente cualquier atisbo de reducción en la restitución. González Sanfiel⁸⁶ se muestra especialmente severo con ese planteamiento.

⁸⁴ “(...) *Las consecuencias que produce la nulidad del contrato se encuentran previstas en el artículo 42.1 de la LCSP, de acuerdo con el cual "la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido". Como se dijera en el dictamen 394/2024 en asunto idéntico al aquí considerado, si se tiene en cuenta que es responsabilidad de la Administración la tramitación del procedimiento legalmente exigible, la prohibición de enriquecimiento injusto lleva a postular el abono del beneficio industrial conforme a las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1997, 11 de mayo de 2004 y 14 de octubre de 2015*”.

⁸⁵ “(...) *En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, debe partirse del artículo 42.1 de la LCSP, conforme al cual "la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubieran recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*”.

En relación con esto último, este Consejo Consultivo ha venido declarando que en línea de principio, la restitución sólo podría comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás componentes retributivos propios de un contrato válidamente celebrado, dado que, al ser el contrato nulo, no produce los efectos económicos propios del contrato eficaz, por lo que la obligación de devolver no deriva, en este caso, del contrato, sino de la regla legal (art. 42.1 de la LCSP) que determina la extensión de la restitución únicamente al valor de la prestación, incluyendo, por consiguiente, todos los costes (y tan sólo los mismos) soportados por quien la efectuó, de modo que sólo si las circunstancias del caso hacen que razonablemente no pueda reprocharse al contratista la existencia del vicio de nulidad en cuestión, éste tendría derecho a la percepción de todos los componentes retributivos sobre la base del inciso final del precepto citado.

En efecto, sólo se ha exceptuado la aplicación de dicha doctrina cuando se aprecian circunstancias que justifican el abono íntegro de la prestación, tal y como fue convenida, sobre todo cuando no puede calificarse al contratista como partícipe de la nulidad”.

⁸⁶ GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., 2023, págs. 131 y 132: “*no se puede estar en mayor desacuerdo con esos planteamientos, olvidando que la Administración es una potentior personae: siempre puede oponerse a aceptar aquellas condiciones sin más. Es ella y su poder lo determinante; si el particular propone y ella rechaza no hay nada que hacer. El papel determinante y causante de la nulidad es siempre de la Administración pública, sobre todo cuando estamos ante cuestiones de procedimiento administrativo, como sucede en la mayoría de los supuestos en los que se producen tales situaciones. El control del procedimiento corresponde a la Administración de oficio, sin que quepa trasladar la responsabilidad de su tramitación u omisión sobre los particulares (el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, dice el art. 71.1 LPC)*”. Prosigue el autor señalando que “*con ello, antes de que se hayan exigido las responsabilidades administrativas generadas por aquellas situaciones, aunque sea la Administración la autora del acto y la que debe respetar la legalidad (art. 103.1 CE), por tanto, a ella imputable esa causa de nulidad, el problema se traslada a los contratistas de la Administración*”. El citado autor culmina su brillante artículo con una muy expresiva aseveración: “*la Administración pública ha conseguido, una vez más, darle la vuelta a su posición*”.

En sentido contrario se alza Umerez Argai⁸⁷, quien vindica la regla general del resarcimiento exclusivo de los costes, excluyendo el beneficio industrial porque de otra manera se estaría equiparando la contratación irregular con la ajustada a Derecho, y porque se ha de presumir que el contratista conoce su participación en la anomalía. De esta manera – así concluye– se desalienta al empresario en estas prácticas.

Quizá en el equilibrio aristotélico esté la solución más equitativa, y nadie dudaría de la justicia de esa penalización al contratista si simultáneamente fuera obligatoria y automática la exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos administrativos cuya falta de diligencia hubiera provocado la contratación irregular. Efectivamente, resulta contradictorio e irrazonable que se sancione al contratista irregular sin que se acompañe de una paralela depuración de las responsabilidades del lado de la Administración.

Valero Escribano⁸⁸ sistematiza los distintos tipos de responsabilidad que concita la contratación irregular, diferenciando las responsabilidades reparatorias de las sancionadoras. Las primeras se bifurcan, a su vez, en la responsabilidad patrimonial que cabría repetir en las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas derivada de sus

jurídica generando la idea de que el malo de la película por la contratación irregular es el particular, es el empresario, que habría engañado a ese sujeto poderoso que es la Administración pública”.

⁸⁷ UMEREZ ARGAI, E., 2019. 2020, pág 479: “*Debería quedar claro, como vengo insistiendo, que la contratación irregular tiene un coste, también para el contratista, que no puede aspirar al mismo resultado económico en una contratación sujeta a los principios y procedimientos legales, que le ha sido adjudicada porque ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, que en un encargo que constituye una adjudicación directa sin procedimiento, concurrencia ni precio ajustado a mercado. Por eso, la regla general debería ser la del resarcimiento, exclusivamente, de los costes en que el empresario ha incurrido para la ejecución de la prestación irregularmente ejecutada, excluyendo en todo caso el beneficio industrial. El empresario que, contrariamente a la diligencia que se le ha de suponer, participa de una contratación cuya irregularidad no puede desconocer, no debe obtener el mismo rendimiento que el que lograría en una contratación regular. Esta consecuencia económica debería servir, sobre todo, para desalentar a los empresarios de la participación en la contratación irregular e incentivar los mecanismos legales de contratación”.*

Se rebate, sin embargo, en GONZÁLEZ SANFIEL, A. M., 2023, –nota a pie de página 59–, argumentando que “*no se puede llegar a entender cómo el empresario puede ser partícipe en el ejercicio de la potestad de planificación contractual de la Administración y ser corresponsable de las cuestiones internas de funcionamiento administrativo. Entenderá, como colaborador de la Administración, que debe seguir prestando el servicio porque habrá alguna causa que ha impedido la nueva contratación, debiendo seguir atendiendo la necesidad de servicio público hasta esa nueva adjudicación (atención domiciliaria de la tercera edad, grúa municipal, recogida de residuos sólidos urbanos, etc.). Lo imprudente sería en esos casos una interrupción abrupta de la prestación”.*

⁸⁸ VALERO ESCRIBANO. J.I., 2015, págs. 174 y ss.

actuaciones en materia de contratación pública⁸⁹ y la responsabilidad contable⁹⁰. En cuanto a las segundas, amén de las conductas punibles penalmente, habría que considerar las responsabilidades disciplinarias⁹¹.

Junto a ellas podríamos resaltar el más reciente régimen de responsabilidad, que engloba tanto la de signo reparador como sancionador, emanado de la LTBG, predicable de los Altos Cargos⁹².

⁸⁹ La LCSP, en su disposición adicional vigésima octava, bajo la rúbrica, Responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas, dispone lo siguiente:

“1. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación pública, tanto por daños causados a particulares como a la propia Administración, se exigirá con arreglo a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, así como en la normativa reglamentaria de desarrollo de la misma.

2. La infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la presente Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas dará lugar a responsabilidad disciplinaria, que se exigirá conforme a la normativa específica en la materia”.

⁹⁰ Como apunta el referido autor *“de conformidad con la doctrina más extendida se concibe como una responsabilidad civil extracontractual derivada del principio general de obligación de indemnizar daños previsto en el artículo 1.902 del Código Civil²⁰. Esta responsabilidad se encuentra regulada tanto en los artículos 176 a 179 de la LGP como en los artículos 38 a 41 de la LOTCCU y en el artículo 49 LFTCU; si bien en el caso que nos ocupa, como señala Pascual García, se trataría de un supuesto distinto del alcance y, por tanto, no tendría por qué venir dada, necesariamente, por el importe de los pagos realizados”.*

⁹¹ Este tipo de responsabilidad se regula en el Título VII del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, al que remite la trascrita disposición adicional vigésima octava, apartado segundo, de la LCSP.

⁹² Su artículo 28 tipifica como infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria, en lo que aquí nos ocupa:

“c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria”.

El Dictamen del Consejo de Estado 1619/2022, de 9 de marzo, así lo recuerda: *“la omisión de la preceptiva fiscalización previa de la Intervención, “cuando sea culpable”, constituye una infracción administrativa “muy grave” que conlleva la destitución del responsable y la prohibición de ocupar un puesto de alto cargo durante un periodo de entre cinco y diez días (artículo 28.d) y 30.4 de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), sin perjuicio de las responsabilidades de todo tipo en que se pudieran haber incurrido -y, en particular, las de orden contable que el Tribunal de Cuentas puede exigir”-.*

El problema, en definitiva, y como se puede intuir, viene dado por la incuria en activar estos mecanismos, lo que exigiría una profunda reflexión y reconsideración a la vista de que la LCSP ya cuenta con instrumentos más que suficientes para mitigar, por no decir extirpar de una vez por todas la necesidad de acudir a la contratación irregular en la gran mayoría de los casos.

BIBLIOGRAFÍA

- CEBRIÁN HERRANZ, L / PASCUAL MARTÍN, J I. «Obras ejecutadas sin la cobertura de un contrato: Enriquecimiento injusto y responsabilidad patrimonial», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (junio 2018).
- CEBRIÁN HERRANZ, L / PASCUAL MARTÍN, J I. «Obras ejecutadas sin la cobertura de un contrato (II): Convalidación de actuaciones y revisión de oficio», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (enero 2019).
- IGLESIAS, J. *Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado*. Ariel. 9º ed., 1988.
- CUADRADO IGLESIAS. M. «Configuración, fundamento y naturaleza de la gestión oficiosa de negocios ajenos». Forma parte del libro «*Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*». 1ª ed., 2015. La Ley 2819/2015.
- HURTADO SOTO, R. «El pago de prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual». *Cuadernos de Derecho Local*. Febrero 2022. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- UMEREZ ARGAI, E. «La restauración de la legalidad infringida por la contratación irregular». *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2019*. 2020.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. M. «Enriquecimiento injusto ante las consecuencias de la contratación irregular». *Revista de Administración Pública*. 222. (2023).
- VALERO ESCRIBANO. J.I. «La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares». *Revista Española de Control Externo*. Vol. XVII. nº 50 (Mayo 2015).

7.2. Competencia de la Administración madrileña para el inicio de expedientes sancionadores por vulneración de la normativa de accesibilidad en los supuestos de inmuebles de titularidad estatal y de estaciones e intercambiadores de medios de transporte en los que existieran líneas de ámbito superior al de la Comunidad de Madrid – Cristina Recarte Llorens¹

En términos generales, la accesibilidad universal es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.

El artículo 3 del Decreto 13/2007, de 15 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas (Decreto 13/2007), define, por su parte, la accesibilidad como aquella característica del urbanismo, de las edificaciones, del transporte y de los medios de comunicación, que permite su uso a cualquier persona de forma segura e independiente, con independencia de su condición física, psíquica o sensorial, imponiendo una serie de obligaciones, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en todas aquellas actuaciones referentes a planeamiento, gestión o ejecución en materia de urbanismo, edificación, transporte y comunicación sensorial tanto de nueva construcción como de rehabilitación o reforma, que se realicen por entidades públicas o privadas, así como por personas físicas.

En la Comunidad de Madrid, se ha detectado incumplimientos en materia de accesibilidad en muchos supuestos, planteándose la duda sobre quién iniciar expedientes sancionadores en los supuestos de inmuebles de titularidad estatal y de estaciones e intercambiadores de medios de transporte en los que existieran líneas de ámbito superior al de la Comunidad de Madrid.

I.- Sentado lo anterior, debemos, en primer término, traer a colación las normas que, en materia de potestad sancionadora, se establecen con carácter general para todas las Administraciones Públicas, así como la interpretación que, de las mismas, ha hecho el Tribunal Constitucional.

El artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone, en sus apartados 1 y 2:

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo

¹ Letrada de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras (Abogacía General de la Comunidad de Madrid).

establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”.

Se reconoce, por tanto, la titularidad de la potestad sancionadora a quien la tenga reconocida como tal “*por una norma con rango de Ley*”, permitiendo su ejercicio a los “*órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario*”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 156/1995, de 26 de octubre, ha afirmado que la potestad sancionadora “*no constituye un título competencial autónomo*”, por lo que “*las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del Derecho sancionador (artículo 25.1 de la Constitución, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1)”*.

En palabras de la STC 149/1991, de 4 de julio, “*las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta*”.

En el mismo sentido, la STC 124/2003, de 19 de junio, afirma que “*en relación a la potestad sancionadora debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos señalado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 25; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 29; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate*”.

De lo expuesto se colige que la legislación autonómica aprobada sobre aquellas materias que resulten ser de su competencia, desde una perspectiva meramente sancionadora, deberá respetar, en primer lugar, los principios generales que se desprenden para la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas del artículo 25.1 CE y de la extensión al ámbito administrativo, –con las matizaciones y modulaciones correspondientes–, de los principios generales aplicables a las sanciones penales; en segundo lugar, las normas que, en sede procedimental, haya dictado el Estado en base a su competencia exclusiva, –ex artículo 149.1.18 CE– para fijar el procedimiento administrativo común; y, en última instancia, las normas básicas promulgadas al amparo de artículo 149.1.1 CE para el ejercicio de los derechos constitucionales en condiciones básicas de igualdad.

Ahora bien, como afirma la STC 166/2002, de 18 de septiembre, “*la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten*

normas adicionales o un plus de protección, de forma que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos (...) siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica”.

Por su parte, el artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que “*los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos*”, y que “*se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo*”.

II.- En el ámbito estatal, debemos acudir al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (RDLeg 1/2013), que se dicta, como enuncia su artículo 1, para “*a) Garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad*”, y para “*b) Establecer el régimen de infracciones y sanciones que garantizan las condiciones básicas en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*”.

A efectos de dicha Ley, el artículo 2 define la discapacidad como “*una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*”, añadiendo el artículo 4.2 que “*tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento*”.

A continuación, el artículo 5 prevé que las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad se aplicarán en los ámbitos de las telecomunicaciones y sociedad de la información, espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transportes, bienes y servicios a disposición del público, relaciones con las administraciones públicas, administración de justicia, patrimonio cultural, y empleo.

Conforme a la Disposición final primera del RDLeg 1/3013, una gran parte de dicho texto legal se aprueba por el Estado al amparo de su competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE).

Dentro de estos preceptos básicos, el artículo 78 dispone:

“El régimen de infracciones y sanciones que se establece en este título será común en todo el territorio del Estado y será objeto de tipificación por el legislador autonómico, sin perjuicio de aquellas otras infracciones y sanciones que pueda establecer en el ejercicio de sus competencias.

Las comunidades autónomas establecerán un régimen de infracciones que garantice la plena protección de las personas con discapacidad, ajustándose a lo dispuesto en esta ley”.

Por su parte, el artículo 80 señala que *“a los efectos de esta ley, se considerarán infracciones administrativas las acciones y omisiones que ocasionen vulneraciones del derecho a la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal en los ámbitos a los que se refiere el artículo 5, cuando se produzcan discriminaciones directas o indirectas, acosos, incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, así como el incumplimiento de las medidas de acción positiva legalmente establecidas, especialmente cuando se deriven beneficios económicos para la persona infractora”*, tipificando el artículo 81 –también básico– las infracciones sobre la materia.

Los artículos 94 y 105 no presentan, sin embargo, carácter básico, sino que su aplicación se limita al ámbito de la Administración General del Estado. En efecto, dichos preceptos se incardinan dentro del capítulo II del Título III del RDLeg 1/2013, el cual, bajo la rúbrica de *“Normas específicas de aplicación por la Administración General del Estado”*, contiene una serie de normas en materia de competencia, infracciones y sanciones y procedimiento sancionador, aplicables, tan sólo al ámbito de dicha Administración, como señala la Disposición Final primera.

En adición a lo anterior, la Disposición Adicional primera del RDLeg 1/2013, dispone que *“esta ley se aplicará sin perjuicio de las competencias exclusivas reconocidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social en sus respectivos Estatutos de Autonomía”*.

III.- En sede autonómica madrileña, por su parte, debemos atender a la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (Ley 8/1993, en lo sucesivo). Esta Ley se promulga por la Comunidad de Madrid en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, y su artículo 1 dispone:

“El objeto de la presente Ley es garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida, así como promover la existencia y utilización de ayudas de carácter técnico adecuadas para mejorar la calidad de vida de dichas personas.

Para todo ello se establecerán las normas y criterios básicos para la supresión de barreras arquitectónicas y obstáculos, evitando la aparición de nuevas

barreras, así como eliminando las existentes conforme a la planificación establecida en la presente Ley, en el diseño y ejecución de las vías y espacios libres públicos y del mobiliario urbano, en la construcción o reestructuración de edificios y en los medios de transporte y de la comunicación sensorial, tanto de propiedad privada como pública”.

Por su parte, el artículo 2 señala:

“La presente Ley será de aplicación, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en todas aquellas actuaciones referentes a planeamiento, gestión o ejecución en materia de urbanismo, edificación, transporte y comunicación sensorial tanto de nueva construcción como de rehabilitación o reforma, que se realicen por Entidades públicas o privadas, así como por personas físicas”.

El artículo 3, a continuación, establece las siguientes definiciones:

“A los efectos de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones:

a) Se entiende por accesibilidad aquella característica del urbanismo, de las edificaciones, del transporte y de los sistemas y medios de comunicación sensorial, que permite su uso a cualquier persona con independencia de su condición física, psíquica o sensorial.

b) Se entiende por barrera cualquier impedimento, traba u obstáculo que limite o impida el acceso, la libertad de movimiento, la estancia y la circulación con seguridad de las personas.

A estos efectos se clasifican las barreras arquitectónicas en:

1. BAU: Barreras Arquitectónicas Urbanísticas. Son las existentes en las vías públicas, así como en los espacios libres de uso público.

2. BAE: Barreras Arquitectónicas en la Edificación. Son las existentes en el interior de los edificios, tanto públicos como privados.

3. BAT: Barreras Arquitectónicas en los Transportes. Son las existentes en los medios de transportes.

4. BACS: Barreras en las Comunicaciones Sensoriales. Se entiende como BACS todo aquel impedimento que imposibilite o dificulte la expresión o recepción de mensajes a través de los medios o sistemas de comunicación sean o no de masas”.

A la vista de la normativa transcrita hasta el momento, se puede extraer, como primera conclusión, que el RDLeg 1/2013 y la Ley 8/1993 no son normas correlativas desde un punto de vista material.

Así, el RDLeg 1/2013 tiene por objeto proteger a personas que ostenten legalmente la condición de discapacitadas, no sólo en materia en accesibilidad y supresión de barreras

arquitectónicas, sino en un ámbito más amplio (autonomía personal, igualdad de trato y no discriminación, acceso al empleo). Y para ello, dicta una serie de normas básicas transversales que el resto de Administraciones, al legislar sobre sus propias competencias, deben respetar como mínimo común normativo a aplicar el todo el territorio español.

La Ley 8/1993, por su parte, pretende, como señala su primer artículo, garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que, por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida, así como promover la existencia y utilización de ayudas de carácter técnico adecuadas para mejorar la calidad de vida de dichas personas. Por tanto, su ámbito de aplicación es más amplio que el del RDLeg 1/2013 desde un punto de vista subjetivo – puesto que no se limita a proteger a personas con discapacidad- y más restrictivo desde un punto de vista objetivo –por cuanto se refiere a la supresión de barreras arquitectónicas exclusivamente-.

Esta falta de correlación material tiene una consecuencia desde un punto de vista práctico: el Estado, al amparo del artículo 94 RDLeg 1/2013, no intervendría ante cualquier incumplimiento en materia de accesibilidad; sólo en aquellos que afecten a personas discapacitadas. Es por ello que su artículo 105 atribuye la competencia para iniciar el procedimiento sancionador a la Dirección General con competencias en materia de discapacidad.

Sentado lo anterior, la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en materia de promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención (art. 26.1.23 EA).

Esa competencia exclusiva implica que la Comunidad de Madrid pueda ejercer su potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre la materia, siempre que con ello respete las normas básicas dictadas por el Estado que resulten afectadas, y el resto del ordenamiento jurídico.

En ejercicio de su potestad legislativa plena en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, la Comunidad de Madrid, a través de la Ley 8/1993, ha establecido una serie de derechos, pero también de obligaciones de preceptivo cumplimiento para todos aquellos incluidos en su ámbito de aplicación. Recordemos que su artículo 2 dispone que *“la presente Ley será de aplicación, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en todas aquellas actuaciones referentes a planeamiento, gestión o ejecución en materia de urbanismo, edificación, transporte y comunicación sensorial tanto de nueva construcción como de rehabilitación o reforma, que se realicen por Entidades públicas o privadas, así como por personas físicas”*. Por su parte, el Capítulo II del Título II, rubricado *“Disposiciones sobre barreras arquitectónicas en edificios”*, contempla, en su Sección primera, normas sobre accesibilidad en los edificios de uso público, presentado su artículo 17 el siguiente tenor:

“1. La construcción, ampliación y reforma de los edificios públicos o privados destinados a un uso público se efectuará de forma que resulten adaptados.

2. Los edificios de uso público deberán permitir el acceso y uso de los mismos a las personas en situación de limitación o movilidad reducida.

3. Los edificios comprendidos en este apartado, así como cualesquiera otros de análoga naturaleza, tienen la obligación de observar las prescripciones de esta Ley, conforme a los mínimos que reglamentariamente se determinen:

Edificios públicos y de servicios de las Administraciones Públicas.

Centros sanitarios y asistenciales.

Estaciones ferroviarias, de metro y de autobuses.

Puertos, aeropuertos y helipuertos.

Centros de enseñanza.

Garajes y aparcamientos.

Museos y salas de exposiciones.

Teatros, salas de cine y espectáculos.

Instalaciones deportivas.

Establecimientos comerciales a partir de 500 metros cuadrados de superficie.

Centros religiosos.

Instalaciones hoteleras, a partir del número de plazas que reglamentariamente se determine.

Centro de trabajo” (el resaltado es nuestro).

Por tanto, se incluye en su ámbito de aplicación a todos los edificios enumerados en su artículo 17 (dentro de los que se menciona los edificios públicos y de servicios de las Administraciones Públicas –sin distinción–, y las estaciones ferroviarias, de metro y de autobuses) con tal de que se encuentren dentro del ámbito autonómico madrileño. Ello es lógica consecuencia de la limitación de las competencias de la Comunidad de Madrid a su territorio propio, conforme al artículo 34.1 de su Estatuto de Autonomía, –si se excediera de ese territorio, ya no estaríamos hablando de competencias madrileñas, sino estatales–.

Asimismo, la Comunidad de Madrid, en uso de su competencia exclusiva, debe poder, ante el incumplimiento de las obligaciones previstas en materia de accesibilidad, establecer las infracciones y correlativas sanciones que procedan, así como articular el procedimiento sancionador del modo que tenga por conveniente, pues ello no es sino un reflejo de su potestad ejecutiva en asuntos de su competencia.

A tal fin, los artículos 41 y siguientes de la Ley 8/1993 se dedican a regular la materia sancionadora, tipificando infracciones, estableciendo sanciones, y regulando el procedimiento sancionador, a excepción de la determinación de los órganos competentes para iniciar, instruir y ejecutar dicho procedimiento, cuestiones éstas que se contienen en el Decreto 71/1999, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del régimen sancionador en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas (en lo sucesivo, Decreto 71/1999), dictado en desarrollo de los preceptos anteriores.

Su artículo 12, reglamenta la cuestión del órgano competente para la iniciación del procedimiento sancionador en los siguientes términos:

“1. Será competente para la iniciación del procedimiento la Administración local en cuyo territorio hubieran tenido lugar las acciones u omisiones constitutivas de la posible infracción.

2. No obstante, será competente para la iniciación el órgano de la Administración autonómica que proceda en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 14 de este Reglamento, en los supuestos que se indica a continuación:

a) Cuando las acciones u omisiones hubieran tenido lugar en dos o más municipios. A tal efecto, el ente local que conociere el acaecimiento de alguna de tales acciones u omisiones, lo comunicará al órgano que menciona el artículo 16 de este Reglamento.

b) El que prevé el párrafo primero del apartado 2 del artículo 43 de la Ley autonómica 8/1993, una vez transcurrido el término que en dicha norma se señala; esta regla se entiende sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivar de la actuación del ente local.

3. En el supuesto de incumplimiento por un ente local de los deberes de proporcionar información que pudiera constituir infracción, será competente para la iniciación del procedimiento el órgano que menciona el artículo 16 de este Reglamento”.

Por tanto, puesta en marcha la mecánica aplicativa de la Ley 8/1993, sea quien sea el sujeto obligado, si está obligado por la Ley madrileña debe poder ser sancionado conforme a la Ley madrileña.

Resultaría contrario al sistema constitucional de distribución de competencias que, promulgada una Ley por la Comunidad de Madrid en base a una competencia exclusiva suya, impuestas una serie de obligaciones en dicha Ley, y previstas asimismo las consecuencias de la falta de cumplimiento, pudiera, en un momento dado, acudir a normativa estatal no básica para iniciar el procedimiento sancionador sobre la base de que se ha excedido el ámbito territorial autonómico madrileño. Si esto es así, ya no estaríamos ante una competencia madrileña.

En efecto, el Estado será competente para iniciar el procedimiento sancionador cuando se trate de su propia competencia. El RDLeg 1/2013, junto con sus preceptos básicos, contempla una serie de normas no básicas –entre las que se encuentran los artículos 94 y 105– que se aplican exclusivamente al Estado, lo que ocurrirá cuando entre en juego su competencia por haber excedido la actuación de que se trate el territorio autonómico. Si así fuera, no se aplicaría la Ley madrileña sino la estatal, tanto para encajar el supuesto de hecho en una determinada infracción, como para establecer el procedimiento y órgano competente, y la correlativa sanción.

Pero, reiteramos, la Comunidad de Madrid, en ejercicio de su competencia legislativa plena en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, puede fijar en su normativa sus propias obligaciones a cumplir por aquellos incluidos en el ámbito de aplicación de la misma, y, en caso de incumplimiento de dichas obligaciones, habrá que atender a esa misma normativa para poner en marcha el procedimiento sancionador.

En síntesis, de lo expuesto podemos sentar las siguientes conclusiones:

- El RDLeg 1/2013 y la Ley 8/1993 no deben entenderse como normas correlativas, pues el campo de aplicación de la primera aparece limitado a los discapacitados, y referida a ámbitos de actuación más amplios que el de la supresión de barreras arquitectónicas.

- Si entra en juego la aplicación de la Ley madrileña 8/1993, debe sancionarse conforme a la misma, pues sólo en el ámbito de la Comunidad de Madrid puede dicha Ley ser aplicada. Por lo tanto, si los edificios del Estado y las estaciones o intercambiadores están sujetos a las obligaciones en materia de accesibilidad impuestas por dicha Ley, esa Ley será también la que resulte de aplicación para articular el procedimiento sancionador en todas sus fases.

- Para aplicar la normativa estatal no básica en materia de accesibilidad, es preciso que estemos ante una competencia del Estado, lo que ocurrirá cuando se exceda el territorio de una Comunidad Autónoma. El artículo 94 RDLeg 1/2013 es un artículo que tiene virtualidad cuando la competencia es estatal. No es posible aplicar la normativa madrileña en materia de accesibilidad para establecer la obligación y la correlativa sanción en caso de incumplimiento, y a continuación acudir a la legislación del Estado para señalar el órgano competente para iniciar el procedimiento porque se ha rebasado el territorio autonómico. Si esto es así, la legislación madrileña dejará de ser aplicable, entrando en juego la estatal.

En definitiva, para sancionar incumplimientos de obligaciones consagradas como tales en la Ley 8/1993, la reglas de competencia deben ser las previstas en dicha Ley así como en el Decreto 71/1999, pues, como adelantamos, el artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que *“los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente”*, y que *“se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo”*.

7.3. Principales novedades de las Leyes ómnibus de 2024 y de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025 – *Federico Lara González*¹.

SUMARIO:

I. LEY 7/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA UN DESARROLLO EQUILIBRADO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. II.- LEY 8/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL Y AUTÓNOMICO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. III.- LEY 9/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL AÑO 2025.

A finales del pasado mes de diciembre de 2024, la Comunidad de Madrid ha promulgado tres normas legales que introducen en el ordenamiento jurídico autonómico una serie de variadas e importantes reformas en distintas materias y sectores regulados. Sin perjuicio, obviamente, de la necesaria lectura y del estudio atento del articulado de las nuevas normas, las exposiciones de motivos de las propias disposiciones legislativas (que nos han sido de gran utilidad para la elaboración del presente resumen) y las diferentes alertas y *newsletters* disponibles en Internet son, sin duda, sumamente prácticas para conocer de forma rápida y eficaz las numerosas modificaciones que operan este tipo de leyes que se han dado en llamar “ómnibus”, pero por su propia naturaleza, forma de elaboración y destinatarios a los que van dirigidas, a veces no citan todas las novedades que pueden llegar a ser relevantes para el espectro más amplio de operadores jurídicos. Esto es lo que, a juicio del autor que suscribe, está sucediendo con la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid e, incluso, la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025. Las dos primeras, publicadas en el BOCM nº 308, de 27 de diciembre de 2024, han entrado en vigor al día siguiente de su publicación (28 de diciembre de 2024), y la segunda, publicada en el BOCM nº 310, de 30 de diciembre de 2024, lo ha hecho a partir del día 1 de enero de 2025, ello sin perjuicio de lo establecido en sus respectivas disposiciones transitorias.

La presente reseña es solamente un resumen amplio de las principales novedades que introducen estas tres leyes, elaborado únicamente con intención informativa, sin ánimo valorativo, y con el afán de recoger todas las innovaciones que pueden llegar a ser más relevantes en la práctica tanto de la Administración autonómica como de los ciudadanos, empresas y operadores jurídicos en general que tienen que tratar con ella.

¹ Letrado de la Comunidad de Madrid. Adscrito actualmente a la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios.

I.- LEY 7/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA UN DESARROLLO EQUILIBRADO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

1.- Se modifica la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de política Territorial, Suelo y Urbanismo:

Se crean los Planes Territoriales (regulados en los nuevos arts. 18 bis a 18 quater) que pueden desarrollar el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid o, en su ausencia, establecer una ordenación territorial directa en un ámbito comarcal o subregional (nuevo art. 14.3). La competencia para su aprobación corresponde al Consejero responsable en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y su tramitación es más simple y ágil que la del Plan Regional de Estrategia Territorial.

Se crea una nueva figura denominada Planes Estratégicos Municipales (regulados en el nuevo art. 18 quinquies), como instrumentos de ordenación mediante los que, en ausencia de instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Autónomas, se podrán definir los elementos básicos para la estructura del término municipal, sus objetivos estratégicos, áreas prioritarias y criterios de programación relativos a la organización y estructura del municipio (nuevo art. 14.6). La competencia para su aprobación es de los Ayuntamientos, salvo en el supuesto de que no exista estrategia territorial o plan territorial, en cuyo caso corresponde al consejero correspondiente.

Las Actuaciones de Interés Regional podrán desarrollar a todos los instrumentos de ordenación territorial, excepto a los nuevos Planes Estratégicos Municipales (nuevo art. 14.7).

Las Zonas de Interés Regional podrán ser determinadas y delimitadas por el Plan Regional de Estrategia Territorial o por los nuevos Planes Territoriales (nueva redacción del art. 21.1 y del art. 22.1).

Se procede a la modificación del art. 36, para despejar las dudas sobre la documentación necesaria a efectos de la evaluación ambiental y el informe de impacto territorial de los proyectos de alcance regional, y hacer que las determinaciones, la documentación y el contenido complementario de los mismos sean establecidos por orden del Consejero competente, en lugar de por decreto del Consejo de Gobierno.

2.- Se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, se completa el régimen de las actuaciones de transformación en suelo urbano para adaptarse en mayor grado a la legislación básica estatal del suelo, con ajustes en relación a las actuaciones de dotación y concretando el régimen referido a las actuaciones de reforma de la urbanización.

Así, los solares o parcelas que sean objeto de actuaciones de dotación, aunque requieran de equidistribución de beneficios y cargas, pasan de ser suelo urbano no consolidado a suelo urbano consolidado (nuevo art. 14.2). Consecuentemente, la cesión para las actuaciones de dotación y la distribución equitativa de beneficios y cargas se incorporan como nuevos deberes de los propietarios de suelo urbano consolidado (nuevo art. 17.e). En las actuaciones de dotación, no será necesario reajustar la proporción de redes públicas en aquellos casos en los que, tras el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, estuvieran garantizados los estándares establecidos en la nueva redacción del art. 36.6 de esta ley (nuevo art. 19 bis.1). Se remite al desarrollo reglamentario el establecimiento de en qué casos un aumento de edificabilidad o número de viviendas o cambio de uso o tipología en el que se garanticen que las nuevas viviendas cuenten con determinados niveles de eficiencia energética, no precisará nuevas dotaciones públicas (nuevo art. 19 bis.6).

Se regula el régimen de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en el nuevo art. 20 bis, que serán necesarias cuando sea necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito en más de un 50%. El estándar dotacional deberá ser el previsto por el planeamiento y el ya obtenido en el área o, en su defecto, los previstos en el nuevo art. 36.6 para las redes públicas locales.

Se da respuesta a la problemática existente en cuanto a la implantación de infraestructuras relacionadas con la distribución o transporte de energía y las telecomunicaciones, autorizándose expresamente en suelo urbanizable no sectorizado (nuevo art. 25.a) y en suelo no urbanizable de protección (art. 29.2, nuevo párrafo 2º), y eliminando cargas burocráticas a su materialización, pero con seguridad jurídica, ya que se permite la ejecución con la aprobación de los proyectos de obras o servicios (en caso de que el planeamiento urbanístico contenga la ordenación pormenorizada de las instalaciones) o con la autorización o permiso de la Administración sustantiva competente (en caso de que el planeamiento no contenga la ordenación pormenorizada o la misma no se adecue al proyecto presentado), previo informe urbanístico municipal que sólo versará sobre la coordinación de la implantación de la infraestructura (nuevo art. 29 bis). Asimismo, se establece que las instalaciones de la red de transporte de energía y las infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas incluidas en la planificación energética regulada en la normativa estatal cuya autorización sea competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid se registrarán por el mismo régimen establecido para las que lo sean de la Administración General del Estado en las disposiciones adicionales 2ª, 3ª y 12ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (nueva disposición adicional 7ª).

En palabras de la Exposición de Motivos, se dota de fuerza normativa a determinados supuestos exentos de calificación urbanística tanto en suelo no urbanizable de protección como suelo urbanizable no sectorizado, siendo todos ellos actividades que no incumpliendo el planeamiento impulsan el desarrollo del medio rural y de la actividad agrícola manteniendo el equilibrio entre el paisaje urbano y el paisaje rural tradicional. Por ejemplo, quedan exentos en ambas clases de suelos determinados invernaderos, casetas de aperos, riegos, plantaciones, comederos, cerramientos, silos y heniles, nivelaciones, sondeos, huertos, mejora de caminos, señalizaciones, instalaciones ganaderas, colmenas, instalaciones de tratamiento de residuos, básculas, circuitos públicos biosaludables, puntos

verdes (caracterizados todos estos supuestos en general por ser desmontables o temporales) y los que se establezcan por orden del Consejero competente (nuevo art. 26.3 y nuevo art. 29.4). Además, se eximen del trámite de calificación las ampliaciones de actividades que ya cuenten con la misma (nuevo art. 26.4 y nuevo art. 29.5).

Igualmente se concretan aquellas actividades que pueden desarrollarse, previa calificación urbanística, en suelo urbanizable no sectorizado y suelo no urbanizable de protección, garantizando la actividad agrícola y ganadera de la región e impulsando el sector primario madrileño. Concretamente (nuevo art. 26), en suelo urbanizable no sectorizado se autorizan la comercialización de productos del sector primario cuando se produzcan en la propia finca y la generación de energía destinada al autoconsumo. Se prevé que los Ayuntamientos procurarán, a través de sus ordenanzas municipales, la tramitación conjunta del expediente de calificación urbanística y del correspondiente título habilitante, a fin de que ambos sean resueltos en el mismo acto. Y en suelo no urbanizable de protección pero sin protección sectorial se introduce como autorizable el uso ganadero (nuevo art. 29.3.a) y se especifica que también lo será la comercialización de productos agropecuarios, siempre que estén vinculados a la propia explotación (nuevo art. 29.3.d).

Por su parte, en cuanto a las actividades en suelo urbanizable no sectorizado que requieren proyecto de actuación especial, se autorizan expresamente los centros de proceso de datos (nuevo art. 27.1.d).

Se habilita igualmente al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a regular con carácter reglamentario medidas de fomento que sirvan de palanca para la consecución de altos niveles de eficiencia energética en las actuaciones edificatorias (nuevo art. 31.1.c).

En materia de planeamiento, se habilita al Consejero competente para regular reglamentariamente los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y formales, de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y la normalización de la información urbanística y la cartografía (nuevo art. 31.2). Los coeficientes de edificabilidad homogeneizada se califican como determinaciones estructurantes (nuevo art. 35.2.c). Se establece que podrán ser modificados por planes especiales los elementos de las redes públicas y la delimitación y ordenación de áreas homogéneas (incluso en planeamientos no adaptados a la LSCM, *vid.* la nueva disposición adicional 5ª), pero ya no las normas urbanísticas relativas a condiciones higiénicas, estéticas, de edificación o urbanización que impidan la adaptación legal de los edificios (nuevo art. 35.5.e) y f). En cuanto a la red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección, se permite dicho uso en suelos vacantes de redes generales sin necesidad de cumplir los requisitos de edificabilidad y de dotación de redes públicas, cuando quede acreditado que dichas redes no son necesarias para el uso previsto por el planeamiento (nuevo art. 36.2.c).2º.1.c). En cuanto a la regulación de las determinaciones sobre las edificabilidades y los aprovechamientos urbanísticos (nuevo art. 39), se suprime la limitación de altura de las edificaciones a tres plantas más ático, incluidas la baja y las plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, además de introducirse algunas mejoras técnicas y de redacción. En cuanto al suelo urbano, se regula expresamente el contenido sustantivo de los planes generales en relación con las redes públicas locales, incorporando los estándares para las actuaciones no sólo de dotación, sino también de reforma, renovación o rehabilitación de la urbanización (nuevo art. 42.6.c). En cuanto al

procedimiento de aprobación de los planes especiales de iniciativa particular que afecten a más de un término municipal, se introduce un nuevo trámite de subsanación y admisión y la notificación individual de la aprobación inicial y de la apertura del trámite de información pública a todos los propietarios afectados (nuevo art. 59.5). En cuanto a los PGOU y las NN.SS. no adaptados a la LSCM, las modificaciones de los mismos, en tanto no se produzca su primera formulación o revisión, podrán delimitar una o varias áreas homogéneas para su ordenación y adaptación a esta Ley, sin necesidad de delimitar todas las áreas homogéneas del suelo urbano, sujetándose a determinados requisitos (nuevo apartado 7 de la disposición transitoria 3ª).

En materia de ejecución del planeamiento, se califica como actuación aislada la realización de actuaciones de dotación, incluso las que requieran de la equidistribución de cargas y beneficios (nuevo art. 79.3.d). En la misma línea, se excluyen de las actuaciones integradas mediante unidades de ejecución las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado, lleven o no aparejada la equidistribución de cargas y beneficios (nuevo art. 98.2.e). En caso de recepción parcial de las obras de urbanización, se permite a la Administración actuante reducir las cargas de urbanización a las parcelas resultantes que se localicen en la fase objeto de dicha recepción parcial (nuevo art. 135.7, párrafo 2º).

La Exposición de Motivos señala que se modifican los límites para el ejercicio pleno de la potestad de planeamiento, acotando los supuestos de revisión del planeamiento general, para flexibilizar el desarrollo urbanístico de los municipios respetando en todo caso las protecciones sectoriales que les resulten de aplicación. En este sentido, deja de considerarse modificación para pasar a ser revisión cualquier alteración de planeamiento que conlleve, por sí misma o en unión de las alteraciones aprobadas en los dos últimos años a contar desde la fecha de aprobación inicial de esta última, un incremento superior al 20% de la superficie conjunta de suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado o equivalente (nuevo art. 68.6).

Se desarrolla el régimen relativo a los proyectos de reparcelación. En este sentido, se establece expresamente la posibilidad de la solicitud y tramitación de licencias de edificación y cambio de uso desde el mismo momento en que tenga lugar la aprobación definitiva de la operación reparcelatoria (nuevo art. 86.2) y se regula la afección de las fincas resultantes al pago de los gastos de urbanización para facilitar el acceso al Registro de la Propiedad de la evolución de la liquidación provisional de los mismos en los supuestos en los que exista un proyecto de urbanización por fases o unidades funcionales independientes (nuevo art. 87.3).

Se simplifica el procedimiento para la aprobación de los proyectos de actuaciones especiales. A tal fin, se introduce un trámite de admisión consistente en el informe previo de viabilidad urbanística de la Dirección General competente, de carácter vinculante; en caso de que sea desfavorable, la Comisión de Urbanismo inadmitirá la solicitud (nuevo art. 150.1).

Se eliminan cargas burocráticas en la tramitación de las licencias y se amplían los supuestos de declaraciones responsables. En efecto: (i) se suprime la obligación de acompañar proyecto técnico visado; (ii) se introduce la exigencia de informe preceptivo que acredite la firmeza en vía administrativa del proyecto de reparcelación; (iii) se suprime la

tramitación del control ambiental conjunta pero en piezas separadas; (iv) se establece que la solicitud de informes preceptivos a otro órgano de la misma Administración suspenderá el plazo para el otorgamiento de licencia por un máximo de 3 meses (nuevos apartados 2 y 4 del art. 154). En cuanto a los supuestos de declaraciones responsables, se añaden la instalación de sistemas de aprovechamiento de energías renovables para autoconsumo y la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, salvo que afecten al patrimonio histórico artístico, al dominio público o a un área con protección medioambiental (nuevas letras n) y ñ) del art. 155), si bien las declaraciones responsables de estos dos nuevos supuestos deberán ir acompañadas de un informe favorable emitido por técnico competente (nuevas letras g) y h) del art. 156.2). Por otra parte, se añaden como actos no sujetos a título habilitante urbanístico las actuaciones contempladas en el nuevo artículo 29 bis –obras e instalaciones y los usos requeridos por las infraestructuras y los servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en suelo urbanizable no sectorizado o en suelo no urbanizable de protección, así como los requeridos por las infraestructuras de distribución o transporte de energía y de telecomunicaciones, y sus construcciones estrictamente necesarias, para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada–, sin perjuicio del informe municipal señalado en dicho artículo (nueva letra g) del art. 160).

Las modificaciones en cuanto a la regulación de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras se traducen en un cambio en el sistema de acreditación de las mismas, que sustituye la autorización administrativa; se incluye asimismo la regulación tanto de las obligaciones que han de cumplir en el ejercicio de su actividad, como el régimen de infracciones y sanciones aplicables, así como se modula la fijación del precio máximo y mínimo de los servicios prestados por las mismas, todo ello sin perjuicio de la regulación que establezcan los municipios en aplicación y desarrollo de la LSCM (nuevos arts. 164 a 167 undecies).

Se precisa el régimen de la enajenación de los bienes de los patrimonios públicos de suelo, señalando que los bienes de los patrimonios públicos de suelo, así como los restantes bienes de la Comunidad de Madrid y de los municipios clasificados como suelo urbano y urbanizable pueden ser enajenados mediante subasta o concurso en virtud de los procedimientos previstos en la legislación reguladora de los contratos de las Administraciones públicas. Será preceptivo concurso con pluralidad de criterios cuando se destinen a viviendas protegidas. Los pliegos contendrán al menos los plazos para la realización de la edificación y urbanización en su caso. El precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser el único criterio determinante de la adjudicación, ni este podrá ser inferior al valor que corresponda al bien conforme a la legislación general aplicable (nuevo art. 178.1.a).

En lo relativo a la disciplina urbanística, se incorporan las declaraciones responsables en la regulación de forma completa y se amplían los plazos para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística (15 años en el suelo no urbanizable de protección y 6 años en el resto de los casos) y de prescripción de las infracciones y sanciones (en general, 6 años; si afectan a suelo no urbanizable de protección, 15 años; si afectan a viales, zonas verdes, espacios libres o dominio público, son imprescriptibles; tanto para infracciones como para sanciones), acabando con la distorsión generada por la Ley 11/2022

de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que no ajustó los plazos de prescripción con los de caducidad para el ejercicio de la acción para el restablecimiento de la legalidad. Se amplía el plazo para la resolución del procedimiento de legalización a 1 año (nuevos arts. 193 a 197 y 236). Se amplían las medidas de disciplina sobre obras, construcciones y usos en zonas verdes y espacios libres, a viales y dominio público (nuevo art. 200). Se suprime la posibilidad de que los procedimientos sancionadores sean instruidos por Administraciones que no sean las competentes para dictar la resolución sancionadora (antiguo art. 232.2).

Es necesario tener en cuenta las disposiciones transitorias de esta reforma de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. La regla general es la aplicación inmediata desde la entrada en vigor de la presente Ley (28 de diciembre de 2024) de la mayor parte de las modificaciones. No obstante, los interesados podrán solicitar en el plazo de 1 mes la continuación, conforme a la normativa anterior, de los expedientes en tramitación aún no resueltos de modo definitivo (disposición transitoria 1ª). Se establecen algunas especialidades en materia de revisión del plan general (disposición transitoria 1ª, párrafo 2º), de tramitación de licencias antes de la firmeza en vía administrativa del proyecto reparcelatorio (disposición transitoria 2ª) y de entidades urbanísticas colaboradoras (disposición transitoria 3ª).

3.- Se modifica la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la flora y fauna silvestre de la Comunidad de Madrid.

Como explica la Exposición de Motivos, dicha Ley se refuerza con un sistema de autorizaciones, otorgando a los municipios con población superior a 50.000 habitantes la competencia para el otorgamiento de autorizaciones para el control y erradicación de las especies exóticas invasoras en los términos establecidos por la normativa estatal y autonómica de aplicación, excepto en el supuesto de parques urbanos y periurbanos gestionados por la Comunidad de Madrid, en cuyo caso la competencia para la autorización de control y erradicación de las mismas corresponderá al órgano competente de la Administración regional (nuevo art. 19.1).

4.- Se modifica la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid

Se adiciona una nueva definición legal de ejemplar arbóreo: a los efectos de la presente Ley, se considera ejemplar arbóreo a todo vegetal leñoso con un tronco principal que se ramifica a una cierta altura del suelo y que, en su madurez, alcanza una altura mínima de 5 metros, así como las palmeras (familia *Arecaceae*). Todos los rebrotes de cepa o de raíz procedentes de un mismo individuo se consideran un único ejemplar (nuevo art. 1.2).

La reforma establece una serie de criterios generales homogéneos, complementando el articulado de la Ley 8/2005 mediante la inclusión de dos nuevos artículos en los que se regulan las excepciones a la prohibición de tala (árboles secos, severamente dañados, que supongan un riesgo para la seguridad de personas o bienes, que hayan causado daños a estructuras o que sean especies exóticas invasoras; *vid.* nuevo art. 2 bis), así como las

compensaciones por la tala de arbolado (plantación de árboles adultos de la misma especie, cesión de ejemplares al Ayuntamiento, compensación económica a un nuevo fondo municipal que se crea mediante la presente Ley; *vid.* nuevo art. 2 ter). La tala sólo será autorizable si se acredita la inviabilidad del trasplante por técnico competente, manteniéndose la obligación de reposición o compensación (nuevo art. 2).

Por último, se establece expresamente la obligación de que durante la ejecución de obras o construcción de infraestructuras se tomarán las medidas necesarias para garantizar la protección del arbolado cuya tala no haya sido autorizada (nuevo art. 6 bis).

5.- Se modifica la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en materia de evaluación ambiental.

Se amplían los supuestos que transitoriamente se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada. Como justifica la Exposición de Motivos, se habilita a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de biodiversidad para que mediante orden determine cuáles son las actuaciones que, no estando sujetas al procedimiento de evaluación ambiental según lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en base a sus características propias y ubicación, así como a la sensibilidad ambiental del entorno en el que se pretende instalar, no son susceptibles de provocar efectos adversos y, por tanto, tampoco tendrían efectos apreciables o significativos en los valores naturales, competencia de esa Consejería, presentes en esas zonas, evitando así la necesidad de solicitar informe sectorial en materia de biodiversidad para esas actuaciones concretas ubicadas en áreas más antropizadas, concentrando los recursos de esta Administración en los proyectos con mayores afecciones y cuyo informe permitirá, en menor tiempo, la evitación de los mismos, con el consiguiente beneficio para el administrado y para la conservación de la biodiversidad (nuevo apartado 4 de la disposición transitoria 1ª).

6.- Se modifica la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid.

En palabras de la Exposición de Motivos, se establece un régimen temporal para que las solicitudes de suministros individuales de grandes consumidores puedan acogerse a las excepciones previstas en la normativa autonómica, facilitándose con ello la puesta en servicio del suministro en tanto se finalizan la totalidad de extensiones de red y refuerzos que sean requeridos para el cumplimiento de la normativa autonómica (nueva disposición adicional única).

7.- Se modifica la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Se incorporan dos nuevas disposiciones adicionales (8ª y 9ª) que establecen la posibilidad de adoptar, por el órgano ambiental de la Comunidad de Madrid, la tramitación simultánea del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental, siempre y cuando el promotor sea único para ambos procedimientos y sean tramitados por el mismo órgano sustantivo (si bien el informe ambiental estratégico o

la declaración ambiental estratégica, según corresponda, se emitirá en primer lugar y será tenido en cuenta en el informe de impacto ambiental o la declaración de impacto ambiental, en su caso) y se amplían los plazos de vigencia de las mismas. Así, se establece en la Comunidad de Madrid un plazo general máximo de vigencia de las declaraciones ambientales estratégicas y de las declaraciones de impacto ambiental de 5 años, con posibilidad de solicitar una prórroga de 30 meses. La ampliación de los plazos de vigencia es aplicable desde la entrada en vigor de la Ley 7/2024, esto es, a partir del 28 de diciembre de 2024 (disposición transitoria 4ª).

8.- Se modifica la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.

Se desarrolla el régimen de las obras promovidas por Canal de Isabel II. Las que sean necesarias para garantizar ininterrumpida y adecuadamente los servicios de aducción, depuración y reutilización del agua, y los servicios de distribución y alcantarillado conveniados con los Ayuntamientos, se considerarán de interés general de la Comunidad de Madrid. Dichas obras no estarán sujetas a previa licencia, ni sometidas a otros actos de control preventivo municipal. La aprobación del proyecto técnico de las obras de interés general de la Comunidad de Madrid o de sus modificaciones y sus replanteos, comportará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y la adquisición de los derechos correspondientes a los fines de expropiación forzosa, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres. En el supuesto de disconformidad con el planeamiento, se intentarán ajustar a este y, si no es posible, serán autorizadas por el Consejo de Gobierno (nuevo art. 15).

Se incorpora una nueva disposición adicional 6ª al texto de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, que declara de interés autonómico determinadas obras de regadío de la Comunidad de Madrid que requieran de una previa declaración de impacto ambiental.

9.- Se modifica la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid.

Se lleva a cabo una amplia modificación de la Ley para adaptarla a la Ley estatal 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, modificaciones que afectan a las definiciones, las obligaciones y prohibiciones con respecto a los animales, los registros, la identificación, la cría y venta, los requisitos de los núcleos zoológicos, la recogida de animales abandonados, y el régimen sancionador, y que por su amplitud no es posible recoger aquí, por lo que nos remitimos al propio texto legal.

10.- Se modifica la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, las modificaciones se limitan a introducir la formación como parte de los fines del Instituto para dar coherencia al objeto de su creación con las funciones que le han sido atribuidas, adaptar su estructura orgánica para promover la actividad del órgano colegiado asesor con el objetivo de evaluar y guiar su estrategia, así como adaptar las referencias a la denominación en vigor aplicable a los organismos y centros

públicos. Dado el carácter puramente organizativo e interno de estas modificaciones y su amplitud, nos remitimos al texto legal.

11.- En el Capítulo V de la Ley 7/2024, se incorpora una nueva regulación de los **consejos reguladores y otras entidades de Derecho público de gestión de las figuras de calidad alimentaria** diferenciada de productos agroalimentarios de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de adaptar la normativa vigente tanto al Derecho de la Unión Europea como a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Como principal novedad, se dota de personalidad jurídica a las entidades mencionadas, que pasan a configurarse como corporaciones de Derecho público, con plena capacidad jurídica y autonomía para el cumplimiento de sus fines. De nuevo, la amplitud de esta nueva regulación nos obliga a remitirnos al texto legal.

12.- En el Capítulo VI de la Ley 7/2024, se modifica la **Ley 9/2017, de 3 de julio, por la que se establece el mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida**, con el fin de reformar la tipología de vivienda con protección pública. A partir de ahora, el acceso a la vivienda con protección pública será en propiedad, en arrendamiento y/o a través de otras formas de acceso que puedan estar previstas por la legislación (nuevo art. 3), eliminándose la supresión de la tipología de vivienda protegida para arrendamiento con opción de compra.

II.- LEY 8/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL Y AUTONÓMICO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

1.- Se modifica la **Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid**, con el fin de clarificar el papel de las Mancomunidades de municipios en la gestión de los servicios urbanos de transporte público de viajeros en el caso de creación de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta. Para ello, se introduce un apartado 5 en el art. 4 para atribuir genéricamente a las entidades locales, como son las Mancomunidades, la competencia para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros cuando se cree un Área Territorial de Prestación Conjunta directamente por el ente competente para el otorgamiento de las autorizaciones de transporte interurbano.

2.- Se modifica la **Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid**. Transcurridos dos años desde la entrada en vigor de la nueva regulación, se considera necesario hacer ajustes eliminando los requisitos del art. 74 ter.4, en relación con el personal de los municipios asociados, y el requisito de que la Mancomunidad de interés general esté integrada por municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes, con el fin de mejorar las sinergias entre los municipios de mayor y menor población, lo que redundará en una reducción de costes y en una mejor prestación de los servicios. Al mismo tiempo, se modifican los arts. 128, 130 y 131 de la Ley 2/2003,

de 11 de marzo, con el objetivo de ampliar el ámbito de actuación del Programa de Inversión Regional. Se mantiene la finalidad fundamental, destinándose principalmente a los servicios de competencia municipal y especialmente a los servicios mínimos y obligatorios, y se amplía a otros servicios con impacto en el ámbito local, especialmente en los municipios de menor población. Del mismo modo, se flexibiliza el régimen de cofinanciación de todas las actuaciones incluidas en el mismo, que se establecerá en cada uno de los Programas Regionales de Inversión. Se adiciona una nueva disposición adicional 6ª con el fin de habilitar a los Ayuntamientos para que, dentro de su autonomía, puedan proteger la imagen institucional de la sede principal en la que se ubique la Alcaldía, de forma similar al nuevo régimen de protección de la sede de la Presidencia de la Comunidad de Madrid (Real Casa de Correos), introducido en la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

3.- Se modifica el art. 6.2 de la **Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre**, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, suprimiendo la obligación de dar cuenta al Consejo de Gobierno del informe de inexistencia o existencia de duplicidades, en aras de simplificar el procedimiento y de agilizar los plazos de emisión del informe y posterior comunicación a las entidades locales solicitantes. Asimismo, se clarifica el sentido del silencio en el supuesto de no emisión del informe en plazo (se entenderá que existen duplicidades).

4.- Se modifica la **Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid**, para incorporar un nuevo Capítulo VIII al Título IV, donde se indica que la Sede de la Presidencia de la Comunidad de Madrid es el edificio de la Real Casa de Correos, ubicado en la Puerta del Sol de Madrid, y se prevén medidas dirigidas a proteger y preservar la neutralidad, la pluralidad, la concordia, el respeto a la verdad y a la historia, la imagen institucional, el significado y el uso actual de la Real Casa de Correos como Sede de la Presidencia. Se prohíben las actuaciones contrarias a dichos valores representados por la Real Casa de Correos, respecto a los cuales los poderes públicos de la Comunidad de Madrid ordenarán su cese inmediato y adoptarán las medidas oportunas para reparar el daño que se haya podido producir. Se regula especialmente la instalación de placas o distintivos, que estará sujeta a la autorización del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

5.- Se adiciona un número 9 en el art. 34 de la **Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid**, que es el que recoge los Cuerpos de Administración Especial del Subgrupo A1 de la Comunidad de Madrid, para la creación del Cuerpo de Inspectores de Servicios Sociales. En coherencia, se añade un nuevo apartado al art. 39 para recoger las funciones correspondientes a este Cuerpo. Asimismo, se modifica el art. 59.2.a) de la Ley 1/1986, de 10 de abril, en lo referente a la concesión de situación administrativa de excedencia por incompatibilidad, como medida complementaria a las ya adoptadas para reducir los altos niveles de temporalidad en la Administración de la Comunidad de Madrid (concretamente, se excluye esta situación administrativa cuando la incompatibilidad se da con otro puesto de funcionario interino o de personal laboral temporal).

6.- Se modifica el art. 46.1 de la **Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid**, respecto a la competencia para acordar y resolver los arrendamientos de bienes inmuebles en el ámbito de los organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos, que se atribuye al órgano que determinen sus estatutos o norma de creación o, en su defecto, a su órgano de contratación, previo informe de la Consejería competente en materia de Hacienda.

7.- Se modifica también el art. 10 de la **Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas**, que regula la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de conseguir una mayor eficacia en su funcionamiento y acomodar su régimen jurídico a la recién creada Consejería de Digitalización. En primer lugar, se refleja en la Ley la integración de la Agencia en la Consejería competente en materia de digitalización, atribuyéndole plena autonomía orgánica y funcional, sin perjuicio de la dirección y coordinación por la Consejería. En segundo lugar, se adecúan sus competencias a la estructura y atribuciones de la Consejería de Digitalización a efectos de evitar duplicidades e interferencias, salvando las competencias de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid. En tercer lugar, se establece expresamente que el Secretario del Consejo de Administración será designado entre el personal perteneciente a la Agencia. En cuarto lugar, se atribuyen al Consejo de Administración las competencias de autorización previa, prórroga y modificación de los contratos, permitiendo su delegación cuando el presupuesto base de licitación sea inferior a 3 millones de euros. Y, por último, se clarifica el régimen jurídico aplicable al personal de la Agencia (personal laboral y, en su caso, funcionario adscrito).

8.- Se modifica el art. 3 de la **Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público**, que pasa a contemplar de forma expresa la designación de uno de los vocales del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid como Vicepresidente para que sustituya al Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad.

9.- Se incluye un nuevo apartado 4 en el art. 77 de la **Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid**, para determinar que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos será el órgano autonómico que va a ejercer las funciones de Autoridad Independiente de Protección del Informante en la Comunidad de Madrid, en los términos de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Corresponderá al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos acordar la incoación y dictar resolución en los procedimientos en materia sancionadora.

10.- Siguiendo también la explicación de la Exposición de Motivos, se modifica el art. 41 de la **Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid**, con el fin de adaptar el régimen de control interno de la gestión económico-financiera de la Agencia de Contratación Sanitaria a lo previsto en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 62/2021, de 21 de abril,

del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid, todo ello con el objetivo fundamental de facilitar que la actividad económico-financiera pública de la Agencia pueda analizarse tanto desde su perspectiva legal como desde el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia. Se adecúa también el régimen de tesorería de la Agencia a lo previsto en el Título V de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, con el fin de garantizar la correcta ejecución de las funciones de tesorería. Igualmente, se llevan a cabo adaptaciones puntuales para clarificar la situación administrativa del personal funcionario o estatutario que ocupe puestos directivos y respecto a las competencias del Consejo de Administración y del Consejero Delegado en materia de personal, de cara a simplificar y clarificar la redacción actual.

11.- La disposición adicional única de la Ley suprime el Consejo de la Juventud, regulado en la **Ley 8/2017, de 27 de junio, de Creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid**. Como aclara la Exposición de Motivos, esta medida responde a la necesidad de racionalización del gasto y mejora de la eficiencia administrativa, toda vez que es posible articular la labor del Consejo de la Juventud a través de un órgano sin personalidad jurídica propia encuadrado dentro de la estructura de la Consejería con competencias en materia de juventud. A estos efectos, se encarga al Consejo de Gobierno que mediante decreto cree en el plazo de un año un órgano colegiado, de asesoramiento y participación, que refleje la pluralidad de la juventud madrileña.

12.- La **disposición derogatoria de la Ley 8/2024**, además de derogar expresamente la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud, deroga el Decreto 128/1996, de 29 de agosto, por el que se regulan las características técnico-sanitarias de los vehículos-ambulancia residenciados en la Comunidad de Madrid para el transporte sanitario terrestre, por su falta de adecuación al Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, que es de aplicación básica.

13.- Se modifica la **Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos**, con el ánimo –dice la Exposición de Motivos– de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos que acuden a espectáculos públicos o actividades recreativas. La modificación consiste en especificar en el Anexo de la Ley (apartado 2.15) que el procedimiento de autorización de festejos taurinos populares (ahora, “espectáculos y actividades taurinas”, sin más) se refiere a aquellos que se llevan a cabo con presencia de público. Asimismo, se añade al Anexo el procedimiento de obtención y renovación de la acreditación de la actividad de control de acceso a espectáculos y actividades recreativas, cuyo plazo máximo de resolución será de 3 meses y el sentido del silencio desestimatorio.

III.- LEY 9/2024, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL AÑO 2025.

Aunque la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid (en adelante, LPGCM) no es una ley “ómnibus” en el sentido en que se utiliza dicho término, contiene varias novedades importantes que no se suelen incluir en los resúmenes y *newsletters* habituales al uso.

1.- Se adiciona un nuevo² apartado 19 en el art. 22 (relativo a la **oferta de empleo público**), según el cual: *“Con el objeto de posibilitar la adecuada optimización de los recursos humanos, la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo podrá autorizar a las Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos la contratación de personal funcionario, laboral o estatutario, con una relación preexistente de carácter fija e indefinida en el sector público de la Comunidad de Madrid. Los contratos celebrados al amparo de lo establecido en este apartado generarán derecho, desde la fecha de su celebración, a seguir percibiendo el complemento de antigüedad en la misma cuantía que se viniera percibiendo en la Consejería, organismo, ente, empresa pública, fundación o consorcio público de procedencia”*.

2.- Se introduce un nuevo inciso final en el art. 30.6 (relativo a las **retribuciones de otro tipo de personal distinto de los funcionarios de carrera**: personal eventual, funcionarios interinos, funcionarios en prácticas, contratos de alta dirección y otro personal directivo) en cuya virtud la modificación de las retribuciones del personal con contrato laboral especial de alta dirección de las empresas, entes, fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad de Madrid, requerirá informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

3.- Se establece un límite máximo para el importe total que se abone en concepto de **productividad variable por cumplimiento de objetivos del personal estatutario de los servicios de salud** (nuevo art. 27.7): *“El importe total que se abone en concepto de productividad variable por cumplimiento de objetivos, no podrá superar las cuantías globales de los créditos iniciales que se hayan consignado para tal fin en el subconcepto 15302 “Productividad variable por cumplimiento de objetivos” de la Sección 17”*.

4.- Se modifica el art. 37 para adaptar los supuestos de **contratación de personal laboral con cargo a créditos para inversiones** a la legalidad vigente: a) Contratos de duración determinada cuya financiación proceda de fondos de la Unión Europea o se trate de actuaciones para la estricta ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. b) Contratación de personal investigador en las modalidades de contratación establecidas en el art. 20 y siguientes de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

² Entendiendo por “nuevos” en este ámbito aquellos incisos, párrafos, apartados o preceptos que no suelen aparecer habitualmente en el texto recurrente de las Leyes de Presupuestos Generales de cada año o constituyen una novedad respecto a la Ley de Presupuestos Generales del ejercicio anterior.

5.- Se especifica que las **operaciones financieras a largo y corto plazo** de la Hacienda autonómica se podrán realizar solamente en el ámbito de la Unión Europea y de Suiza (arts. 40 y 41).

6.- Se mantienen los importes de los umbrales que determinan la necesidad de **autorización del Consejo de Gobierno en materia de gasto** (art. 46: “*En relación con lo dispuesto en el artículo 55.3.a) y en el artículo 69.1.c) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, estará reservada al Consejo de Gobierno la autorización o compromiso de gastos de capital y operaciones financieras cuya cuantía exceda de 1.500.000 euros o de 500.000 euros en gastos corrientes*”).

7.- En cuanto a las **operaciones financieras de las Universidades públicas**, se amplía el plazo de los depósitos bancarios que se podrán contratar con entidades financieras que no cumplan los criterios de calificación crediticia pero estén sujetas al sistema de supervisión del Banco Central Europeo Artículo de 3 a 6 meses y se especifica que se podrán realizar solamente en el ámbito de la Unión Europea y de Suiza (art. 51.10).

8.- Como manifiesta la Exposición de Motivos, se introduce un nuevo Capítulo V en la Ley de Presupuestos Generales denominado “**Régimen de gestión económica y presupuestaria de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid**”, ente del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, al que su normativa otorga carácter limitativo a sus presupuestos, cuyo objeto es la contratación centralizada de material, tecnología y servicios, con el propósito de ganar agilidad, eficiencia, y homogeneidad en las adquisiciones, unificando precios y beneficiándose de las economías de escala. Para este Ente, encargado de realizar funciones de contratación en el ámbito sanitario, se establecen normas de gestión presupuestaria que permitan una gestión más eficaz y eficiente. Por su parte, en el nuevo Capítulo VI, intitulado “Transferencias de crédito entre el Servicio Madrileño de Salud y la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid”, se regulan las transferencias de crédito entre ambos Entes, atribuyendo la competencia para su autorización al titular de la Viceconsejería de Sanidad.

9.- Se modifica el art. 66 (“**Planes y programas de actuación**”), eliminando la anterior obligación de informar a la Asamblea en el primer trimestre de cada año de la situación de los planes y programas de actuación que impliquen gastos que puedan extenderse a ejercicios futuros.

10.- En análogo sentido a la modificación anterior, se reforma el art. 76 (“**Información de organismos autónomos mercantiles, empresas públicas y fundaciones**”) para suprimir la obligación de los organismos autónomos mercantiles, las empresas públicas y las fundaciones de la Comunidad de Madrid que sometan su actuación al Derecho privado de remitir la información económico-financiera a la Asamblea de Madrid trimestralmente.

11.- Se amplían los términos de la **suspensión de normas convencionales que puedan dar lugar a incremento de la masa salarial** (disposición adicional 14^a): (i) se amplían los acuerdos y convenios afectados (antes, sólo los anteriores a la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de PGCM para 2018, ahora, todos los anteriores a la entrada en vigor de la

actual LPGCM para 2025); y (ii) se suprime la excepción que permitía seguir aplicando los pactos sobre préstamos, anticipos y las ayudas y pluses al transporte de los empleados públicos, los cuales también quedan suspendidos.

12.- Se incorpora una disposición adicional 21ª relativa al procedimiento de **transformación del Centro de Transportes de Coslada, S.A en una Agencia Logística de la Comunidad de Madrid**: “*DISPOSICIÓN ADICIONAL VIGESIMOPRIMERA Transformación del Centro de Transportes de Coslada, S. A. El titular de la Consejería competente en materia de Transportes promoverá la transformación del Centro de Transportes de Coslada S.A. en la Agencia Logística de la Comunidad de Madrid, con el objeto de dar adecuada cobertura a las nuevas necesidades logísticas de la Comunidad de Madrid*”. En relación con esto, la disposición derogatoria única deroga la disposición adicional 3ª de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, que ordenaba la enajenación de las acciones de la Comunidad de Madrid en esta y otras empresas públicas.

13.- Se elimina la **obligación del Gobierno de informar semestralmente a la Asamblea sobre los créditos transferidos a las Corporaciones Locales** (antigua disposición adicional 21ª de la LPGCM para 2024).

14.- Se modifican los términos de la **obligación del Gobierno de informar a la Asamblea de los procesos judiciales con repercusiones presupuestarias** (disposición adicional 22ª): el titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (antes, el Consejo de Gobierno) remitirá trimestralmente a la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, en el plazo máximo de tres meses desde el vencimiento del trimestre anterior, un informe sobre los pleitos judiciales en los que haya recaído sentencia firme cuya cuantía sea superior a 10 millones de euros (antes, no se exigía que hubiera recaído sentencia firme pero sí que la Comunidad de Madrid fuera parte demandada y la obligación se extendía también a los pleitos en los que pudieran estar comprometidos bienes económicos o patrimoniales de la Comunidad de Madrid). En el informe se indicará fecha, demandante, importe y estado, así como sección, programa y subconcepto presupuestario en el que se haga efectiva la citada sentencia.

15.- Como explica la Exposición de Motivos, en las disposiciones finales destaca la **modificación de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid** con el objeto de regular la carrera profesional horizontal de los empleados públicos y el nuevo complemento retributivo vinculado a la misma. La disposición final 1ª incorpora una nueva disposición adicional 14ª a la Ley de la Función Pública, por la que se implanta en la Administración autonómica la carrera horizontal establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público, a cuyo fin se crearán reglamentariamente niveles dentro de cada subgrupo en los que se integrarán todos los funcionarios, personal laboral y personal eventual. La integración en cada nivel determinará la percepción de un complemento retributivo personal que consistirá en un porcentaje del sueldo anual. Los empleados públicos podrán subir de nivel presentándose voluntariamente a las convocatorias públicas que se realicen, en las cuales tendrán que acreditar una puntuación mínima y la evaluación del desempeño favorable. El desarrollo reglamentario podrá prever la adquisición directa de niveles de carrera horizontal superiores al inicial, atendiendo al tiempo de servicios

prestados y a la conducta profesional anterior al 1 de enero de 2025. En cualquier caso, la carrera horizontal y sus efectos económicos quedan demorados hasta la aprobación del necesario desarrollo reglamentario (nueva disposición final 3ª de la Ley 1/1986).

En relación con esto, el art. 25 de la LPGCM para 2025 reconoce el derecho a la percepción del nuevo complemento de carrera profesional a los altos cargos que tengan la condición de personal al servicio de la Comunidad de Madrid. Y, por su parte, el art. 26 contempla expresamente el nuevo complemento de carrera profesional dentro de los conceptos retributivos de los funcionarios de la Comunidad de Madrid, indicando que se percibirá en 12 pagas mensuales.

16.- Por último, la Exposición de Motivos destaca que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de Tributos Cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, para introducir una **nueva bonificación de la cuota tributaria en la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas» por la adquisición de inmuebles en sustitución de los afectados por la línea 7B de Metro de Madrid** (nueva disposición transitoria 8ª de la LPGCM para 2025).