REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID

ENERO 2025

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

Enero 2025

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- ENERO 2025 -

Sumario

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS 4
2. DISPOSICIONES ESTATALES 6
3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS 11
4. DISPOSICIONES LOCALES 11
5. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 11
6. RESOLUCIONES JUDICIALES 14
6.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea 14
6.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS) 18
7. COMENTARIOS DOCTRINALES 24
7.1. Sociedades mercantiles públicas: responsabilidad ¿patrimonial? y jurisdicción competente – Carlos Yáñez Díaz. 24
7.2. El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid modifica su doctrina restrictiva sobre la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual en los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo – Fernando Luque Regueiro. 44
7.3. Novedades de la Ley Orgánica 1/2025 de Eficiencia del Servicio Público de Justicia en el proceso contencioso-administrativo – Federico Lara González. 47

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS[1]

- ***Reglamento (UE) 2025/37 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2024****, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/881 en lo que se refiere a los servicios de seguridad gestionados*. El Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo establece un marco para la creación de esquemas europeos de certificación de la ciberseguridad, a efectos de garantizar un nivel adecuado de ciberseguridad de los productos, servicios y procesos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la Unión, así como de evitar la fragmentación del mercado interior respecto a los esquemas de certificación de la ciberseguridad en la Unión. A fin de garantizar la resiliencia de la Unión frente a los ciberataques y prevenir cualquier vulnerabilidad en el mercado interior, el presente Reglamento complementa el marco regulador horizontal que establece requisitos globales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales en virtud del Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo, estableciendo requisitos esenciales para los servicios de seguridad gestionados, así como la aplicación y fiabilidad de dichos servicios **(DOUE L 15-1-25)**.

- ***Reglamento (UE) 2025/38 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2024****, por el que se establecen medidas destinadas a reforzar la solidaridad y las capacidades en la Unión a fin de detectar ciberamenazas e incidentes, prepararse y responder a ellos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694 (Reglamento de Cibersolidaridad)*. El presente Reglamento establece medidas para reforzar las capacidades de la Unión a fin de detectar amenazas e incidentes de ciberseguridad, prepararse para ellos y responder a ellos, en particular mediante la creación: a) de una red paneuropea de centros cibernéticos (en lo sucesivo, «Sistema Europeo de Alerta de Ciberseguridad») a fin de desarrollar y mejorar las capacidades coordinadas de detección y la conciencia situacional común; b) de un Mecanismo de Emergencia en materia de Ciberseguridad para ayudar a los Estados miembros a prepararse para incidentes de ciberseguridad significativos, a gran escala y equivalentes a gran escala, y a responder a ellos, atenuar sus repercusiones y e iniciar la recuperación de ellos, así como ayudar a otros usuarios a responder a incidentes de ciberseguridad significativos y equivalentes a gran escala; c) de un Mecanismo Europeo de Revisión de Incidentes de Ciberseguridad para revisar y evaluar incidentes de ciberseguridad significativos o a gran escala **(DOUE L 15-1-25)**.

- ***Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2024****, sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE*. El presente Reglamento establece requisitos para la totalidad del ciclo de vida de los envases en lo tocante a la sostenibilidad y el etiquetado medioambientales, a fin de permitir su introducción en el mercado. Establece asimismo requisitos relativos a la responsabilidad ampliada del productor, a la prevención de los residuos de envases, por ejemplo mediante la reducción de los envases innecesarios y la reutilización o el rellenado de envases, y a la recogida y el tratamiento, con inclusión del reciclado, de los residuos de

[1] La selección de novedades legislativas y jurisprudenciales ha sido realizada por Federico Lara González (Letrado de la Comunidad de Madrid).

envases. Las nuevas normas disminuirán considerablemente la generación de residuos de envases al establecer objetivos vinculantes de reutilización, limitar determinados tipos de envases de un solo uso y exigir a los operadores económicos que reduzcan el uso de envases al mínimo. El Reglamento abarca la totalidad del ciclo de vida de los envases. Las nuevas normas incluyen, entre otros, los siguientes requisitos para los envases: (i) objetivos para 2030 y 2040 relativos al porcentaje mínimo de contenido reciclado (hasta el 65 % para las botellas de plástico de un solo uso de aquí a 2040); (ii) reducción al mínimo del peso y el volumen de los envases y prevención de los envases innecesarios; (iii) reducción al mínimo de las sustancias preocupantes, en particular restringiendo la introducción en el mercado de envases que estén destinados a entrar en contacto con alimentos y que contengan sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) si superan determinados umbrales. El Reglamento establece nuevos objetivos de reutilización vinculantes para 2030 y objetivos indicativos para 2040. Los objetivos varían en función del tipo de envase utilizado por los operadores (por ejemplo, objetivos vinculantes del 40 % para los envases de transporte y de venta y del 10 % para los envases colectivos). De acuerdo con las nuevas normas, las empresas que ofrecen productos para llevar tendrán que brindar a los clientes la posibilidad de aportar sus propios recipientes para rellenarlos con bebidas frías o calientes o comidas preparadas, sin coste adicional **(DOUE L 22-1-25)**.

- ***Reglamento (UE) 2025/130 de la Comisión de 28 de enero de 2025****, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 865/2006 con respecto a novedades en el marco de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres y la posibilidad de emitir permisos retroactivos*. Incorpora al Reglamento (CE) nº 865/2006 una serie de acuerdos de la Conferencia de Partes y del Comité Permanente de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES). **(DOUE L 29-1-25)**.

- ***Directiva (UE) 2025/25 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2024****, por la que se modifican las Directivas 2009/102/CE y (UE) 2017/1132 en lo que respecta a la ampliación y mejora del uso de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades*. Esta Directiva actualiza y completa la Directiva de 2019 sobre el uso de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades. La nueva Directiva facilitará la disponibilidad de la información societaria, aumentará la confianza y la transparencia en las empresas de todos los Estados miembros, dará lugar a administraciones públicas más conectadas y reducirá la burocracia en situaciones transfronterizas. Se facilita la difusión de la información societaria (por ejemplo, la divulgación de los datos de los socios comanditarios) mediante el sistema de interconexión de los registros empresariales (BRIS). En la Directiva también se establece un modelo digital multilingüe (el poder de representación digital de la UE) para poner fin a trámites como la necesidad de apostilla en documentos societarios y las traducciones innecesarias en los procedimientos transfronterizos. De igual modo, se fomenta la aplicación del principio de «solo una vez» cuando las empresas crean filiales y sucursales en otro Estado miembro. Con el objetivo de facilitar los trámites en las situaciones transfronterizas, en la Directiva se propone un certificado de sociedad de la UE, multilingüe y que puede ser gratuito para determinadas empresas (por ejemplo, las sociedades personalistas o las de capital). **(DOUE L 10-1-25)**.

2. DISPOSICIONES ESTATALES

- ***Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero***, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*. Disposiciones modificadas: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882; Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores; Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social; Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado, Código Civil, publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889; Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946; Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal; Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial; Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal; Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita; Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas; Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal; Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales; texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio; Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil; Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacaciones de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias; Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles; Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; Ley 4/2014 de 1 de abril, Básica de la Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación; Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea; Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social; texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre; Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo; texto refundido de la Ley Concursal aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo; Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Medidas: se suprimen los juzgados unipersonales y se sustituyen por los Tribunales de Instancia colegiados en cada partido judicial, divididos en secciones (Sección Única Civil y de Instrucción, Civil, de Instrucción, de Familia, Infancia y Capacidad, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, de lo Penal, de

Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social); se suprimen los Juzgados Centrales y se sustituyen por el Tribunal Central de Instancia; se suprimen los Juzgados de Paz y se crean las Oficinas de Justicia en los municipios; cada Tribunal de Instancia tendrá una única Oficina Judicial, la cual se adapta a esta nueva organización judicial, dividiéndose en servicios comunes de tramitación y procesales, los cuales, a su vez, podrán subdividirse en áreas y equipos; se regula la especialización de órganos judiciales en materia de protección integral de la infancia y la adolescencia y en materia de violencias sexuales contra la mujer, dando cumplimiento, respectivamente, a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, y a la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre; posibilidad de que la instrucción de un determinado proceso penal o el conocimiento en primera instancia de un procedimiento de cualquier orden jurisdiccional corresponda conjuntamente a tres jueces o magistrados del Tribunal de Instancia; posibilidad de que la Junta de Jueces y Juezas de Sección del Tribunal de Instancia se reúna para el examen, valoración y unificación de criterios; publicidad de las normas predeterminadas por las que se rija el reparto de asuntos entre los jueces y magistrados del Tribunal de Instancia; se establece como requisito de procedibilidad la obligatoriedad de acudir a los medios alternativos o adecuados de solución de controversias (MASC: mediación, conciliación privada, oferta vinculante confidencial, opinión de experto independiente, etc) con carácter previo al ejercicio de la acción procesal en el ámbito civil y mercantil, quedando excluidos los asuntos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público; se modifica la regulación de las costas procesales en la LEC, imponiéndolas a la parte que no haya acudido a los MASC o haya incurrido en abuso del servicio público de Justicia; se establece la obligatoriedad de una reclamación extrajudicial previa frente a las personas físicas o jurídicas que realicen la actividad de concesión de préstamos o créditos garantizados con hipoteca inmobiliaria de manera profesional; se regula expresamente la derivación intrajudicial a medios adecuados de solución de controversias en cualquier procedimiento y en cualquier momento del mismo; se aplica la exención en el IRPF cuando la indemnización sea satisfecha por la entidad aseguradora del causante de los daños físicos o psíquicos en cumplimiento de un acuerdo de mediación o de cualquier otro medio adecuado de solución de controversias legalmente previsto; imposición de intereses de demora a los empresarios en general y a las entidades financieras en particular, en los procedimientos en que se ejerciten acciones promovidas por consumidores y usuarios cuando los empresarios no contribuyen a una solución consensuada de la controversia cuando esta hubiera sido factible y evidente; la LEC se modifica para introducir medidas de agilización, mayores garantías para los justiciables y adaptar el proceso civil a las necesidades actuales (posibilidad de juicios verbales sin vista, posibilidad de dictar sentencias orales en los juicios verbales, las sentencias dictadas en los juicios de desahucio por falta de pago o expiración del plazo cuando se acumula la acción de reclamación de rentas o cantidades análogas producirán efectos de cosa juzgada, se suprime la condena en costas en el incidente de impugnación de la tasación de costas por excesivas salvo en los casos de abuso del servicio público de Justicia, nueva regulación de las costas en el incidente de acumulación de procesos eliminando el criterio de vencimiento objetivo para su imposición, dando entrada a un criterio ponderador de la buena o mala fe procesal, posibilidad de suspensión de la ejecución para acudir a mediación u otro de los medios adecuados de solución de controversias, reforma de la subasta judicial); la LECrim se modifica solo en cuestiones puntuales que permitan ordenar los procedimientos existentes para fomentar su agilización, hasta tanto se elabore y entre en vigor una nueva Ley de

Enjuiciamiento Criminal (limitaciones a la posibilidad de denunciar por vía telemática, régimen de la conformidad, regulación de la información de derechos y ofrecimiento de acciones, regulación de la audiencia preliminar anterior al juicio oral sólo con el MF, las partes y eventualmente los acusados, audiencia previa de la víctima o persona perjudicada, regulación de la ejecución penal, tramitación preferente de los procesos penales en los que esté involucrado como víctima una persona menor de edad); la LJCA se modifica para introducir medidas de agilización (regulación del procedimiento abreviado sin vista, posibilidad de dictar sentencia oral en el procedimiento abreviado); la LRJS se modifica para dotar de mayor agilidad al proceso laboral (posibilidad de dictar sentencias orales, refuerzo de los actos de conciliación ante el Letrado de la Administración de Justicia, se amplía además el plazo de cinco a diez días de antelación a la fecha del juicio para solicitar diligencias de preparación de la prueba, reforma del recurso de casación para la unificación de doctrina en torno al concepto de interés casacional objetivo). Se modifica la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, para regular la actuación de la Abogacía General del Estado en la firma de acuerdos amistosos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Disposiciones transitorias: La constitución de los Tribunales de Instancia se realizará de manera escalonada en tres hitos, culminando el 31/12/2025. La implantación de la Oficina judicial será simultánea a la de los Tribunales de Instancia. En la fecha de constitución prevista para cada Tribunal de Instancia, los Juzgados de Paz se transformarán en Oficinas de Justicia en los municipios. Las previsiones recogidas por la presente ley serán aplicables exclusivamente a los procedimientos incoados con posterioridad a su entrada en vigor. En los procedimientos judiciales en curso a la entrada en vigor de esta ley, las partes de común acuerdo se podrán someter a cualquier medio adecuado de solución de controversias. Las modificaciones que afectan a las vistas de los actos de juicio serán de aplicación a los procedimientos en los que no se haya celebrado juicio oral a la entrada en vigor de esta ley. La nueva regulación de los recursos de casación social será de aplicación a los recursos que se formulen contra las resoluciones dictadas a partir de su entrada en vigor.
Entrada en vigor: la presente ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín oficial del Estado (03/04/2025). Las medidas en materia de eficiencia organizativa han entrado formalmente en vigor el 23/01/2025, sin perjuicio del calendario de implantación práctica de las mismas. Determinadas cuestiones puntuales entrarán en vigor el 03/10/2025 **(BOE 3-1-25).**

- ***Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados****, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del 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*. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día de hoy, acordó derogar el 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 **(BOE 23-1-25)**.

- ***Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados****, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 10/2024, de*

23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día de hoy, acordó derogar el Real Decreto-ley 10/2024, de 23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025 **(BOE 23-1-25)**.

- ***Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero**, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad*. Modifica el Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria; texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril; Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero; texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos; Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19; 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; Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban las medidas necesarias para que las comunidades autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda; Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de Restitución o Compensación a los Partidos Políticos de Bienes y Derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del periodo 1936-1939; Ley 50/2007, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939; Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024; Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.
Medidas adoptadas: Suspensión de la causa de disolución por pérdidas provocada por diversos acontecimientos naturales; régimen excepcional en materia de endeudamiento autonómico en 2025; ayudas directas al transporte de viajeros; reducción del precio de los abonos y títulos multiviaje por parte de los concesionarios de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado; reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros SME, SA; ayudas para fomentar la ampliación y mejora en la oferta de los servicios de transporte colectivo terrestre de pasajeros; ayudas a personas físicas y jurídicas para la adquisición de ciclos de pedaleo asistido; medidas para el fomento de los servicios públicos de préstamo de bicicletas; otras medidas complementarias en materia de transportes; límite de la cuantía de las pensiones públicas; revalorización de pensiones y otras prestaciones públicas; actualización del tope máximo y mínimo de las bases de cotización en el sistema de la Seguridad Social; prohibición del aumento de los costes energéticos y la invasión de Ucrania

como causas de despido objetivo de empresas beneficiarias de ayudas públicas; suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional; aprobación de una Línea de avales por cuenta del Estado para la cobertura en caso de impago en el alquiler de vivienda; extensión de las medidas para la reconstrucción económica de la isla de La Palma; descuentos en el año 2025 a consumidores domésticos de energía eléctrica vulnerables y vulnerables severos; garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables; vigencia de los títulos IV y VIII de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023; traspaso y compensación de inmuebles en cumplimiento de la Disposición adicional novena de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática; extensión de medidas de apoyo agrario por la DANA en Valencia **(BOE 29-1-25)**.

- ***Real Decreto 10/2025, de 14 de enero**, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025).* Este real decreto establece la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025, denominada en lo sucesivo CNAE-2025, que figura en el anexo, con el objetivo de actualizar dicha clasificación aprobada por el Real Decreto 475/2007, de 13 de abril, reflejando las nuevas actividades económicas que han sido posibles gracias a los avances estructurales, científicos y tecnológicos **(BOE 15-1-25)**.

- ***Real Decreto 1305/2024, de 23 de diciembre**, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas de las estadísticas del comercio internacional de bienes dentro de la Unión Europea y se modifica el Reglamento de procedimiento administrativo sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de la Función Estadística Pública, aprobado por el Real Decreto 1572/1993, de 10 de septiembre*. Se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas de las estadísticas del comercio internacional de bienes dentro de la Unión Europea (INTRASTAT) a las que se refiere el Reglamento (UE) 2019/2152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, relativo a las estadísticas empresariales europeas que deroga diez actos jurídicos en el ámbito de las estadísticas empresariales. Asimismo, se modifica el Reglamento de procedimiento administrativo sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de la Función Estadística Pública, aprobado por el Real Decreto 1572/1993, de 10 de septiembre **(BOE 29-1-25)**.

- *Acuerdo de 10 de diciembre de 2024, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el **Acuerdo de 18 de noviembre de 2024, de la Sala de Gobierno de la Audiencia Nacional**, sobre composición y funcionamiento de las Salas de lo Contencioso-administrativo, de lo Penal, de lo Social y de Apelación, y sobre asignación de ponencias que deben turnar los magistrados para su aplicación a partir del 1 de enero de 2025*. Acuerdo de la Sala de Gobierno de la Audiencia Nacional sobre composición y funcionamiento de las Salas de lo Contencioso-administrativo, de lo Penal, de lo Social y de Apelación, y sobre asignación de ponencias que deben turnar los magistrados para su aplicación a partir del 1 de enero de 2025 **(BOE 4-1-25)**.

3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- ***Acuerdo de 18 de diciembre de 2024, del Consejo de Administración de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid****, por la que se crea el Comité de Seguridad de la Información, y se regula su organización, funciones y régimen de funcionamiento*. El artículo 4 de la Ley 14/2023, de 20 de diciembre, por la que se crea la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Agencia de Ciberseguridad), al establecer los órganos de gobierno de la Agencia de Ciberseguridad, dispone que ésta contará con un Comité de Seguridad de la Información cuya estructura, funciones y régimen de funcionamiento se establecerá por Acuerdo de su Consejo de Administración, a propuesta de la consejería competente en materia de digitalización. Este acuerdo tiene por objeto la creación y regulación del Comité de Seguridad de la Información de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid. El Comité tiene como finalidad garantizar la protección de la seguridad de la información y la ciberseguridad en el ámbito de aplicación establecido en el artículo 2 de la Ley 14/2023, de 20 de diciembre, dando cuenta en todo caso al Consejo de Administración y a su Presidente de las recomendaciones que adopte en el ejercicio de sus funciones. El Comité tiene naturaleza de comisión de trabajo de las reguladas en el artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En lo no previsto en este acuerdo, será de aplicación la regulación contenida en dicha ley sobre el funcionamiento de los órganos colegiados **(BOCM 7-1-25)**.

4. DISPOSICIONES LOCALES

- *Anuncio de comunicación de la* ***Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Acta 2/2024, de 26 de noviembre de 2024****. Comunicación de los Acuerdos vigentes tras la aprobación definitiva de la Modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de 17 de abril de 1997 (en adelante, MPG), efectuada por la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en sesión 2/2024 de 26 de noviembre de 2024.* A estos efectos, se ha hecho una clasificación de los acuerdos vigentes hasta la fecha de aprobación de la MPG diferenciando tres grupos: 1. Los que tienen un alcance general y se refieren a la aplicación concreta de un precepto de la Normas Urbanísticas, por lo que deben integrarse en la MPG. 2. Los que han quedado obsoletos por haber sido modificada con posterioridad la norma urbanística de aplicación o haberse producido un Acuerdo posterior que lo sustituya. 3. Los que se refieren a casos particulares y, por tanto, han cumplido su finalidad una vez aplicados al mismo. El listado de los Acuerdos de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, desglosados en los tres grupos señalados, se detalla en el Anexo que los recoge, de los cuales únicamente mantienen su vigencia los referidos a casos particulares **(BOAM 20-1-25)**.

5. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Impugnación de laudos arbitrales por vulneración del concepto de orden público. También lo son las normas materiales de carácter económico declaradas como*

tales por el TJUE. ***STC (Sala Primera) 146/2024, de 2 de diciembre de 2024. Recurso de amparo 921-2022***. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): resolución judicial que, ignorando los límites propios de la acción de anulación del laudo y extendiendo irrazonablemente la noción de orden público, lleva a cabo una revisión del fondo (STC 46/2020). Se interpone la demanda de amparo, en primer lugar, contra la sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 66/2021, de 22 de octubre, que estimando la acción de anulación ejercitada por la entidad personada en este recurso de amparo, declaró la anulación, por infracción del orden público, de los puntos 1 y 2 de la parte dispositiva del laudo arbitral final dictado el 29 de diciembre de 2020 (aclarado por laudo posterior de 24 de febrero de 2021) por el tribunal arbitral de la Corte de Arbitraje de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, designado para resolver el asunto CAM 2956-19/AM-SG planteado entre Maxi Mobility Spain, S.L.U. (Cabify), como demandante y Auro New Transport Concept, S.L. (Auro) como demandada. En segundo lugar, se impugna también en este amparo el auto de la misma Sala de 11 de enero de 2022, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la antedicha sentencia. La *ratio decidendi* de ambas resoluciones descansa en la convicción de que el laudo arbitral ha incurrido en un error al resolver la controversia dejando de aplicar el art. 101 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y aplicando únicamente el art. 1 de la Ley de defensa de la competencia, acudiendo para ello a criterios de ponderación sobre el carácter restrictivo de los pactos sobre competencia, que no son los utilizados por la normativa de la Unión Europea ni por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A criterio de la recurrente lo que hizo la Sala, yendo más allá de un control externo que era lo permitido, fue entrar en el examen de la cuestión de fondo y sustituir al colegio arbitral con la «excusa de la pretendida vulneración del orden público», mediante una interpretación extensiva de este concepto, por un supuesto incumplimiento del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea que no se había producido, no respetando así el canon de control fijado por la doctrina de este Tribunal Constitucional en varias sentencias, dictadas precisamente a propósito de resoluciones emanadas de la misma Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que incurrieron en el mismo exceso. El TC recuerda su doctrina fijada en procesos de amparo sobre el alcance y los límites del control judicial de los laudos arbitrales en la acción de anulación prevista en los arts. 40 a 43 de la Ley de arbitraje, específicamente con relación al control del orden público [art. 41.1 f)], desde la perspectiva de la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de derecho a una resolución jurídicamente fundada. Tal doctrina está integrada por las SSTC 46/2020, de 15 de junio; 17/2021, de 15 de febrero; 55/2021 y 65/2021, de 15 de marzo; 50/2022, de 4 de abril, y 79/2022, de 27 de junio, todas ellas estimatorias y que declararon la nulidad de resoluciones dictadas por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por haber causado la vulneración de aquel derecho fundamental. Esas sentencias también hacen cita de otras anteriores en las que este tribunal se ha pronunciado sobre la no contradicción de la institución del arbitraje con el derecho fundamental de acceso a la justicia (art. 24.1 CE). Se ha dictado también el ATC 1/2023, de 4 de enero, de aplicación de la misma doctrina, que inadmitió el recurso por falta de especial trascendencia constitucional. El TC aclara su doctrina sobre el control judicial en la acción de anulación contra laudos arbitrales, respecto de la infracción del orden público material, diciendo que tienen esta condición no solamente las normas de nuestra Constitución que ha reconocido este Tribunal Constitucional como integrantes del orden público económico, sino también las normas materiales de orden

público así declaradas por el Tribunal de Justicia en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, de conformidad con nuestras tradiciones constitucionales comunes (art. 6.3 del Tratado de la Unión Europea). En este caso, tiene dicha naturaleza el art. 101 TFUE, que no ha sufrido cambios de redacción con sus distintas versiones. En consecuencia, habiendo sido declarado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que las previsiones del art. 101 TFUE constituyen principios de orden público, formaba parte de la potestad de jurisdicción de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el control de su supuesta inaplicación. No obstante, el TC considera que la Sala del Tribunal Superior de Justicia incurrió en exceso de jurisdicción, con inobservancia de la doctrina constitucional dictada en esta materia, y estima el recurso de amparo, entendiendo que no es cierto que el laudo arbitral desechara la aplicación del art. 1.4 LDC y el art. 101 TFUE de un modo axiomático, como apreció la Sala *a quo*. La afirmación de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de que el laudo había inaplicado los mencionados arts. 1.4 LDC y 101 TFUE es incorrecta y en ella, precisamente, fundamenta todo su discurso parcialmente anulatorio del laudo. La sentencia recurrida en amparo debió, por tanto, tras la atenta lectura del laudo arbitral, y no solo de algunos de sus apartados, y del cotejo de las normas concernidas, art. 1.4 LDC y art. 101 TFUE, haber desestimado la acción de anulación por supuesta contradicción con el orden público, porque ni se inaplicaron ambos preceptos (se respetó el control de doble barrera), ni se conculcó la doctrina constitucional o la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios de primacía y efecto directo. El TC añade finalmente que los Tribunales ordinarios no pueden plantear una «discrepancia razonada» con una doctrina de este Tribunal Constitucional, dejando de aplicar tal doctrina pertinente porque no le parezca adecuada, pues ello constituye una infracción del deber de acatamiento establecido en los arts. 5.1 LOPJ y 40.2 LOTC **(BOE 6-1-25).**

- *El procedimiento parlamentario de tramitación de las proposiciones de ley no exige informe del CGPJ ni de la Comisión de Venecia, ni comparecencias de expertos*. ***STC (Sala Segunda) 153/2024, de 16 de diciembre de 2024. Recurso de amparo 8026-2022.*** Promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros doce diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara que rechazaron la solicitud de informes sobre proposición de ley de modificación parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: ausencia de informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia que no vicia el procedimiento legislativo de urgencia que tiene su origen legítimo en una proposición de ley (STC 139/2024). Votos particulares. Los acuerdos impugnados son el acuerdo de la mesa 8 de septiembre de 2022, por medio del cual se desestimaba la solicitud planteada por el Grupo Parlamentario Popular de 7 de julio, por la que se solicitaba la remisión de la proposición de ley que dio lugar a la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, al Consejo General del Poder Judicial, a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y al resto de afectados por la reforma; y el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2022, por medio del cual se desestimó la solicitud de reconsideración planteada por el Grupo Parlamentario Popular frente al anterior acuerdo de 8 de septiembre de 2022. Como se ha reflejado en los antecedentes, los demandantes consideran que la tramitación de la reforma legal en cuestión ha sido irregular y que ha vulnerado su derecho de

representación política (art. 23.2 CE). El TC, con remisión a sus SSTC 139/2024, de 6 de noviembre, 128/2023, de 2 de octubre; 15/2024, de 30 de enero, y 30/2024, de 28 de febrero, que se referían a supuestos similares, desestima el recurso ratificando que: (i) no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley; (ii) no puede apreciarse la existencia de un fraude de ley cuando uno o más grupos parlamentarios ejercen la iniciativa legislativa que la Constitución les reconoce, y que no se limita por razón material cuando se trata de regular materias propias de la Ley Orgánica del Poder Judicial; (iii) carece de relieve jurídico-constitucional la ausencia, durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, del informe del Consejo General del Poder Judicial y del informe de la Comisión de Venecia, ya que la tramitación de las proposiciones de ley se rige, exclusivamente, por los reglamentos respectivos (art. 89.1 CE), en los que no se prevé informe preceptivo alguno a cargo de estos órganos; (iv) el legislador no está obligado a recabar a través de comparecencias las opiniones de expertos o peritos en la materia sobre la que pretende legislar; (v) la tramitación urgente no impide a los recurrentes ejercer las facultades que les corresponden como diputados en el procedimiento legislativo, notablemente la facultad de presentación de enmiendas; (vi) de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se deduce la exigencia a los Estados miembros de la Unión Europea de un determinado procedimiento legislativo para tramitar reformas legislativas de la administración de justicia o del órgano de gobierno del Poder Judicial; (vii) la dilación en la respuesta de la Mesa a las solicitudes de informes y comparecencias formuladas por el grupo parlamentario no puede considerarse lesiva del art. 23.2 CE, a la vista de las concretas circunstancias del caso, ya que dichos informes y comparecencias, como se ha dicho, no eran exigibles; (viii) el acuerdo por el que se deniega la reconsideración planteada por los recurrentes contiene una extensa motivación sobre las razones por las que se denegó lo pedido por los recurrentes **(BOE 24-1-25).**

6. RESOLUCIONES JUDICIALES

6.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- *Contratación pública. Procedimiento negociado sin publicidad. El poder adjudicador no puede invocar la protección de derechos exclusivos cuando la razón de esa protección le sea imputable*. ***STJUE (Sala Tercera) de 9 de enero de 2025, asunto C-578/23***. El artículo 31, punto 1, letra b), 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, debe interpretarse en el sentido de que, para justificar el recurso al procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación, en el sentido de dicha disposición, el poder adjudicador no puede invocar la protección de derechos de exclusividad cuando la razón de esa protección le sea imputable. Tal imputabilidad se aprecia sobre la base no solo de las circunstancias fácticas y jurídicas de la celebración del contrato relativo a una primera prestación, sino también de todas aquellas que caractericen el período comprendido entre la fecha de celebración de ese contrato y la fecha en la que el poder adjudicador elija el procedimiento que debe seguirse para la adjudicación de un ulterior contrato público.

- *Protección de datos de carácter personal. Tramitación de solicitudes infundadas o excesivas por las autoridades de control independientes*. ***STJUE (Sala Primera) de 9 de enero de 2025, asunto C-416/23***. 1) El artículo 57, apartado 4, 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 el concepto de «solicitud» que figura en esta disposición comprende las reclamaciones a que se refieren los artículos 57, apartado 1, letra f), y 77, apartado 1, de dicho Reglamento. 2) El artículo 57, apartado 4, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que las solicitudes no pueden ser calificadas de «excesivas», en el sentido del artículo 57, apartado 4, de dicho Reglamento, únicamente debido al número de ellas presentado durante un período determinado, ya que el ejercicio de la facultad prevista en la referida disposición está supeditado a que la autoridad de control demuestre la existencia de una intención abusiva de la persona que las ha presentado. 3) El artículo 57, apartado 4, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que, cuando se enfrenta a solicitudes excesivas, una autoridad de control puede optar, mediante decisión motivada, entre establecer una tasa razonable basada en los costes administrativos o negarse a actuar respecto de tales solicitudes, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes y velando por que la opción elegida sea adecuada, necesaria y proporcionada.

- *Protección de datos de carácter personal. Término de cortesía e identidad de género*. ***STJUE (Sala Primera) de 9 de enero de 2025, asunto C-394/23***. 1) El artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letras b) y f), 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), en relación con el artículo 5, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que: a) el tratamiento de datos personales relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes de una empresa de transporte, cuya finalidad es la personalización de la comunicación comercial basada en su identidad de género, no parece ni objetivamente indispensable ni esencial para permitir la correcta ejecución de un contrato y, por tanto, no puede considerarse necesario para la ejecución de ese contrato; b) el tratamiento de datos personales relativos al término de cortesía con que dirigirse a los clientes de una empresa de transporte, cuya finalidad es la personalización de la comunicación comercial basada en su identidad de género, no puede considerarse necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable de dicho tratamiento o por un tercero cuando: c) el interés legítimo perseguido no se indicó a estos clientes en el momento de la recogida de los datos; d) dicho tratamiento no se lleva a cabo sin sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario para la consecución de ese interés legítimo; o, d) a la vista de todas las circunstancias pertinentes, las libertades y los derechos fundamentales de dichos clientes pueden prevalecer sobre dicho interés legítimo, en particular debido a un riesgo de discriminación basada en la identidad de género. 2) El artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra f), del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar la necesidad de un tratamiento de datos personales con arreglo a dicha disposición,

no debe tenerse en cuenta la eventual existencia de un derecho de oposición del interesado, conforme al artículo 21 de dicho Reglamento.

- *Ayudas de estado. Recuperación de ayudas ilegales. Sucesión del beneficiario en caso de continuidad económica*. ***STJUE (Sala Décima) de 16 de enero de 2025, asunto C-588/23***. Los artículos 108 TFUE y 288 TFUE, párrafo cuarto, los artículos 16 y 31 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 TFUE, y los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que, en una situación en la que una decisión de la Comisión Europea ordena la recuperación de una ayuda de Estado de un beneficiario que identifica, no se oponen a una legislación nacional en virtud de la cual las autoridades nacionales competentes, en el marco de su misión de ejecución de dicha decisión, pueden ordenar la recuperación de esa ayuda de otra empresa debido a la existencia de continuidad económica entre esta última y el beneficiario de la ayuda identificado en dicha decisión.

- *Contratación pública. Interpretación de la Directiva 2014/24/UE en relación con las especificaciones técnicas de los contratos de obras*. ***STJUE (Sala Cuarta) de 16 de enero de 2025, asunto C-424/23.*** 1) El artículo 42, apartado 3, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, debe interpretarse en el sentido de que la enumeración, contenida en esta disposición, de los métodos de formulación de las especificaciones técnicas es exhaustiva, sin perjuicio de las normas técnicas nacionales obligatorias que sean compatibles con el Derecho de la Unión, en el sentido de dicha disposición, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42, apartado 4, de esa Directiva. 2) El artículo 42, apartado 4, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que los poderes adjudicadores no pueden, sin añadir la mención «o equivalente», precisar, en las especificaciones técnicas de un contrato público de obras, de qué materiales deben estar constituidos los productos propuestos por los licitadores, a menos que la utilización de un material determinado resulte inevitablemente del objeto del contrato, sin que pueda contemplarse ninguna alternativa basada en una solución técnica diferente. 3) El artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2014/24, en relación con el artículo 18, apartado 1, de dicha Directiva, debe interpretarse en el sentido de que la obligación de proporcionar a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación pública y la prohibición de crear obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia, establecidas en esta última disposición, se incumplen necesariamente cuando un poder adjudicador descarta, mediante una especificación técnica incompatible con las normas establecidas en el artículo 42, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, ciertas empresas o ciertos productos.

- *Mercados de instrumentos financieros. No se puede limitar la legitimación activa de las organizaciones de consumidores*. ***STJUE (Sala Cuarta) de 16 de enero de 2025, asunto C-346/23***. El artículo 52, apartado 2, de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que: a) se opone a una

jurisprudencia nacional que, cuando el Estado miembro de que se trate haya conferido a las organizaciones de consumidores legitimación activa para entablar acciones judiciales con el fin de defender los intereses individuales de una pluralidad de sus miembros, somete tal legitimación a restricciones relativas a la capacidad económica de esos miembros, al valor económico y al tipo de productos financieros en los que dichos miembros han invertido, así como a la complejidad de esos productos; b) no se opone, en principio, a que tales criterios se tengan en cuenta para decidir si esas organizaciones disfrutan de asistencia jurídica gratuita.

- *Acciones de indemnización de daños por infracciones del Derecho de la competencia. Legitimación del prestador de servicios jurídicos cesionario de créditos indemnizatorios*. ***STJUE (Gran Sala) de 28 de enero de 2025, asunto C-253/23***. El artículo 101 TFUE, en relación con los artículos 2, punto 4, 3, apartado 1, y 4 de la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea, y el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la interpretación de una normativa nacional que tiene por efecto impedir a los presuntos perjudicados por una infracción del Derecho de la competencia ceder sus derechos a resarcimiento a un prestador de servicios jurídicos para que este los ejerza conjuntamente en el marco de una acción por daños no consecutiva a una resolución firme y vinculante, en particular en lo que respecta a la determinación de los hechos, de una autoridad de la competencia por la que se declara tal infracción, siempre que: a) el Derecho nacional no prevea ninguna otra posibilidad de agrupación de las pretensiones individuales de esos perjudicados que permita garantizar el carácter efectivo del ejercicio de esos derechos a resarcimiento y, b) habida cuenta de todas las circunstancias del caso concreto, el ejercicio de una acción por daños individual resulte imposible o excesivamente difícil para esos perjudicados, con la consecuencia de privarlos de su derecho a la tutela judicial efectiva. Si no es posible interpretar esa normativa nacional de conformidad con las exigencias del Derecho de la Unión, esas disposiciones del Derecho de la Unión obligan al juez nacional a dejar inaplicada dicha normativa nacional.

- *Protección de los consumidores. No prescripción de la potestad sancionadora de la Administración por caducidad del pliego de cargos*. ***STJUE (Sala Segunda) de 30 de enero de 2025, asunto C-510/23***. Los artículos 11 y 13 de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»), a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento para constatar una práctica comercial desleal tramitado por una autoridad nacional encargada de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, por una parte, obliga a dicha autoridad a iniciar la fase de instrucción contradictoria del procedimiento mediante la notificación del pliego de cargos a la empresa afectada en un plazo de noventa días a partir del momento en que tenga conocimiento de los elementos esenciales de la supuesta

infracción, pudiendo éstos consistir únicamente en la primera denuncia de la infracción, y, por otra parte, sanciona el incumplimiento de ese plazo con la anulación íntegra de la decisión final de la citada autoridad resultante del procedimiento de infracción y con la pérdida de la facultad que esa autoridad tiene de iniciar un nuevo procedimiento de infracción sobre la misma práctica.

- *Mercado interior del gas natural y protección de los consumidores. Sanciones por incumplimiento de la obligación de transparencia respecto a la modificación de precios. No vulneración del principio ne bis in ídem*. ***STJUE (Sala Tercera) de 30 de enero de 2025, asunto C-205/23.*** 1) El artículo 3, apartados 1 y 3, de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una autoridad reguladora nacional de la energía, cuando constate que un suministrador de gas natural ha incumplido su obligación de transparencia respecto de sus clientes, con ocasión de la modificación del precio de suministro de ese producto, exija a dicho suministrador mantener el precio fijado en los contratos inicialmente celebrados con esos clientes. 2) El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que se impongan a un suministrador de gas natural, sobre la base de normativas nacionales diferentes que transponen, respectivamente, la Directiva 2009/73 y la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»), dos sanciones que deban calificarse de «sanciones de carácter penal por hechos idénticos», siempre que: a) existan normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como garantizar la coordinación entre las dos autoridades competentes; b) los dos procedimientos en cuestión se hayan tramitado de manera suficientemente coordinada y próxima en el tiempo, y c) el conjunto de las sanciones impuestas corresponda a la gravedad de las infracciones.

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

Diciembre

- *Comprobaciones de valores. Es suficiente para su apertura una diferencia relevante entre el valor declarado por el sujeto pasivo y el valor de la tasación hipotecaria*. ***STS nº 1942/2024, de 9 de diciembre de 2024, recurso 5884/2023***. 1.Se completa la 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.

- *IVA. No deducibilidad del IVA soportado para la prestación de servicios a una Entidad Local por una empresa pública de la que aquélla es titular en su integridad.* ***STS nº 1972/2024, de 17 de diciembre de 2024, recurso 2379/2023***. La prestación de un servicio por parte de una entidad a una corporación local, de la que depende íntegramente, es una operación no sujeta al IVA que no genera el derecho a deducir el IVA soportado en la adquisición de los bienes y servicios necesarios para prestarlos. Las cantidades que los entes públicos entregan a las empresas públicas, de las que son titulares en su integridad, no pueden considerarse como contraprestación del artículo 78 LIVA en tanto subvención vinculada al precio y, por tanto, no forman parte de la base imponible del IVA. La cuantificación del derecho a la deducción de las cuotas de IVA que el sujeto hubiere soportado en la adquisición de bienes y servicios calificados como gastos generales, en el marco de operaciones sujetas y no sujetas, cuando reviertan en un beneficio económico para la empresa por redundar en su actividad general, se llevará a cabo mediante un criterio razonable con objeto de determinar qué porcentaje es deducible.

- *IVA. Aplicación del tipo del 10% a la totalidad de las operaciones realizadas por el concesionario en virtud de un contrato de concesión mixto de proyecto, construcción y explotación de una desaladora*. ***STS nº 2013/2024, de 19 de diciembre de 2024, recurso***

3409/2023. Las operaciones realizadas en virtud de un contrato de concesión mixto, que incluye el proyecto y la construcción de una planta desaladora y su posterior explotación, entendida ésta como una operación compleja que obliga a la captación y el tratamiento del agua y, de modo ulterior, a su suministro, constituyen entregas de bienes que tributan al tipo impositivo reducido del 10 por ciento, conforme a lo dispuesto en el artículo 91.Uno.1.4º LIVA, por considerarse que la conexión indisociable entre todas las actividades que el concesionario realiza en cumplimiento del contrato deben ser objeto de un tratamiento unitario y, en las circunstancias que presenta el asunto que nos ocupa, debe predominar la faceta de entrega del agua potable a los destinatarios o consumidores finales, atendiendo a la finalidad última a que se aspiraba la celebración del contrato administrativo y a la percepción del consumidor sobre la índole de las prestaciones examinadas.

- *Contratación pública. Subrogación del acreedor hipotecario del concesionario insolvente frente a la Administración concedente en caso de resolución de la concesión*. ***STS nº 2034/2024, de 23 de diciembre de 2024, recurso 5249/2021***. A tenor del artículo 258.1.c) del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (TRLCAP), en los casos de resolución de la concesión de obras públicas por insolvencia de la concesionaria, el acreedor con hipoteca sobre la concesión inscrita en el Registro de la Propiedad que reúna los requisitos del artículo 255 del TRLCAP, está legitimado para reclamar a la Administración el depósito a su disposición de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar al concesionario conforme al artículo 266 del mismo texto legal.

Enero

- *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas. La autorización municipal de instalación y explotación de terrazas de hostelería no constituye hecho imponible.* ***STS nº 1/2025, de 7 de enero de 2025, recurso 4830/2023***. 1.-El aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de instalación y explotación de terrazas para el ejercicio en ellas de actividades de restauración en la vía pública no constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. 2.-La equiparación que aparentemente efectúa el artículo 13.2 del Texto refundido entre las concesiones administrativas -por las que se constituye un verdadero derecho real *in re aliena*, sobre el demanio- y las autorizaciones para el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público -en este caso, terrazas de establecimientos de hostelería en la vía pública- debe ser interpretado en el sentido de que no todo aprovechamiento especial del demanio, por sí solo, origina un desplazamiento patrimonial a favor del autorizado, a efectos de su gravamen por el impuesto que nos ocupa. 3.-En todo caso, la constatación del requisito del desplazamiento patrimonial a efectos del gravamen de una autorización para el aprovechamiento especial del dominio público, requiere un examen del contenido y circunstancias presentes en dicha autorización, por ser relevante a efectos fiscales (Varias sentencias)

- *Seguridad Social. Inembargabilidad de las ayudas o subvenciones públicas para situaciones de emergencia social*. ***STS nº 12/2025, de 14 de enero de 2025, recurso 2665/2023***. 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 tengan como finalidad subvenir a situaciones de emergencia social (como las contempladas en la Ley de Cantabria 3/2021, de 26 de abril, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19), 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. (Varias sentencias)

- *IRPF. Tributación de la retasación de bienes expropiados*. ***STS nº 9/2025, de 14 de enero de 2025, recurso 846/2023***. 1) A efectos del IRPF, la ganancia patrimonial puesta de manifiesto como consecuencia de la retasación de bienes expropiados (art. 58 LEF) no trae causa de una alteración patrimonial diferente, autónoma y posterior a la producida originariamente con la expropiación del bien o derecho, sino que, por el contrario, se trata de valorar de nuevo tal ganancia, estableciendo un nuevo justiprecio, de acuerdo con la configuración legal de la ganancia, de manera que el valor de adquisición es el determinado por la adquisición del bien o derecho. 2) La ganancia patrimonial obtenida como consecuencia de la retasación (art. 58 LEF) debe imputarse temporalmente, cuando haya resultado litigioso el justiprecio fijado en la retasación, del modo establecido en las sentencias de este Tribunal Supremo de 26 de mayo y 12 de julio de 2017 (rec. 1137/2016 y 1647/2016), por las que el incremento reconocido en la resolución -administrativa o judicial- que lo resuelva debe imputarse al ejercicio en el que dicha resolución devenga firme, si contiene la determinación final e inmodificable del justiprecio. 3) A tales ganancias patrimoniales les resultan aplicables los coeficientes reductores o de abatimiento previstos en la disposición transitoria novena de la Ley del IRPF, a pesar de que la fijación del justiprecio de la retasación haya tenido lugar en momento posterior al 31 de diciembre de 1994, porque la adquisición se produjo en tiempo notoriamente anterior a la expresada fecha y el terreno expropiado no consta afecto a actividades económicas.

- *Procedimiento administrativo. Efectos de la declaración de caducidad dictada después de la resolución expresa y ya iniciado el recurso contencioso-administrativo contra ésta.* ***STS nº 22/2025, de 15 de enero de 2025, recurso 4909/2021***. La resolución administrativa por la que la Administración resuelve declarar la caducidad de un procedimiento, de conformidad con la regulación establecida en el artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aun cuando se adopte una vez dictada resolución expresa, e iniciado el cauce procesal de impugnación de la resolución administrativa expresa que concluya el expediente administrativo de prohibición de contratar, produce efectos en el proceso jurisdiccional entablado, y determina que el órgano judicial de lo contencioso-administrativo que enjuicie el caso deba valorar si concurren los presupuestos fácticos y jurídicos exigidos para declarar

la caducidad, atendiendo a la naturaleza del procedimiento y la regulación del plazo máximo para dictar resolución expresa, y dictar, en el supuesto de que aprecie la existencia de este vicio formal, en el marco del respeto al principio de congruencia, un pronunciamiento anulatorio de la resolución administrativa recurrida.

- *Derecho de huelga. Fijación de servicios mínimos. No indemnizabilidad por anulación de los mismos.* ***STS nº 28/2025, de 16 de enero de 2025, recurso 8699/2023***. La fijación de los servicios mínimos debe ser neutral e imparcial, luego no puede ser la empresa quien, en la práctica, los fije, ni que la Administración se limite a dar su conformidad a las propuestas empresariales. La anulación de una resolución fijando servicios mínimos no da derecho, por sí misma, a que se reconozca una indemnización al sindicato convocante por daño moral.

- *Contratación pública. Efectos de la resolución de los contratos de servicios. Compatibilidad de conceptos económicos a percibir por el contratista*. ***STS nº 36/2025, de 20 de enero de 2025, recurso 5494/2021***. 1) En relación con lo dispuesto sobre los efectos de la resolución de los contratos administrativos en el artículo 215 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), debemos declarar que los apartados 1 y 3 del citado artículo 215 aluden a cosas distintas: el apartado 1 se refiere al pago de lo que, al tiempo de la resolución, pudiera quedar pendiente del normal cumplimiento del contrato; por su parte, el artículo 215.3 se refiere a los supuestos de terminación anormal del contrato y contempla una indemnización en favor de la parte contratante no responsable de la resolución. Ahora bien, los citados apartados 1 y 3 del artículo 215 no son incompatibles ni excluyentes, de manera que los conceptos resarcitorios que en uno y otro se contemplan pueden concurrir y resultar de aplicación en un mismo caso. 2) El artículo 215.1 TRLCAP establece que la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración. Por tanto, si al tiempo de la resolución del contrato concurre alguno de los supuestos que enumera este artículo 215.1 resultará procedente el abono que corresponda, sin que pueda este ser excluido por el solo hecho de que también deba abonarse al contratista la indemnización que se contempla en el artículo 215.3.

- *Contratación pública. Demora en el pago de facturas por la Administración en situación de prórroga del contrato. Intereses de demora*. ***STS nº 78/2025, de 27 de enero de 2025, recurso 1289/2023***. En el ámbito de la contratación pública, el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno, no puede resultar perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, debiendo considerarse que la realización de aquellos servicios tiene origen contractual. En consecuencia, a efectos de devengo de intereses de demora, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 216.4 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (actual artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y demás preceptos concordantes de la normativa reguladora de la contratación administrativa. Y, no existiendo controversia en cuanto a que las facturas fueron efectivamente presentadas, el cómputo de los intereses de

demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal. En el mismo sentido: STS nº 85/2025, de 28 de enero de 2025, recurso 531/2023.

- *Patrimonio histórico y cultural. Bienes de Interés Cultural. Plazo para incoar el procedimiento de declaración de BIC tras una prohibición de exportación. Aplicación de la doctrina Sorolla sobre valoración de la prueba pericial de la Administración*. ***STS nº 95/2025, de 29 de enero de 2025, recurso 3935/2023***. El plazo de 15 días del art. 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no es aplicable en materia de patrimonio histórico y cultural. En este caso, la sentencia que se impugna no se limita a señalar que los dictámenes de la Administración tienen mayor objetividad e imparcialidad que el informe pericial de la parte, y en base a ello hay que seguir el criterio de la Administración. Lo que hace la sentencia es analizar, con una profundidad suficiente, los informes técnicos, los que obran en el expediente administrativo y el aportado por la parte en el proceso.

7. COMENTARIOS DOCTRINALES

7.1. Sociedades mercantiles públicas: responsabilidad ¿patrimonial? y jurisdicción competente – *Carlos Yáñez Díaz*[1].

SUMARIO:

1. Sociedades Públicas y gestión de servicios públicos. Una fórmula nada novedosa que ocasiona importantes problemas. 2. La regulación de la responsabilidad privada de la Administración y el artículo 35 de la LRJSP. Una muestra más de la expansión del Derecho Administrativo. 3. La responsabilidad de las sociedades mercantiles públicas en la jurisprudencia. Un panorama confuso con especial atención a la Comunidad de Madrid. 3.1. El ferrocarril estatal. ADIF y RENFE. 3.2. Metro de Madrid, S.A. El ferrocarril suburbano como servicio público. 3.3. Ente público Canal de Isabel II y Canal de Isabel II, S.A. 3.4. Vacilaciones jurisprudenciales. 4. Conclusiones.

1. Sociedades Públicas y gestión de servicios públicos. Una fórmula nada novedosa que ocasiona importantes problemas.

La concepción clásica de la sociedad era la de un contrato que permitía a los socios poner en común un patrimonio con la finalidad de obtener beneficios. Así, la definición de Luis de Molina en el s. XVII que se planteaba: *Societas, quid sit?* y respondía: *Societas est contractus seu conventio duorum aut plurium, contribuendi ad comune lucrum vel ad usum*[2].

Sin embargo, en el siglo XIX el contrato de sociedad experimenta una profunda transformación. Ya no se trata solo de poner en común un patrimonio para eludir las limitaciones a la usura o para comerciar con las Indias, sino que se trata de hacer frente a los retos que exige la Revolución industrial a través de la limitación de responsabilidad, ya que será solamente el patrimonio social el que responda de las deudas sociales, el capital social estará dividido en acciones transmisibles y se atribuye a la sociedad una personalidad jurídica propia.

El éxito de la fórmula societaria hizo que, cuando a finales del siglo XIX, el Estado -singularmente los municipios- comienza a asumir la prestación de servicios públicos, se piensa en la sociedad como fórmula de prestación. De un lado, se planteó tanto la forma de asumir esas funciones, es decir, si la asunción de un servicio público conllevaba el monopolio de la actividad y la forma concreta de gestión de la actividad.

[1] Letrado de la Comunidad de Madrid. Doctor en Derecho. Actualmente ocupa el puesto de Letrado-Jefe de la Subdirección General de lo Contencioso de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

[2] García García A., "¿Fue liberal la Escuela de Salamanca?", *Almacén de Derecho*, 8 de noviembre de 2024. https://almacendederecho.org/fue-liberal-la-escuela-de-salamanca. Consultado el 28 de enero de 2025.

En el derecho español, se planteó esta cuestión en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, obra de José Calvo Sotelo, y en la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.

En el Estatuto Municipal, su exposición de motivos reconoce la necesidad de asumir esas funciones que hasta entonces estaban en exclusiva en manos de empresas privadas, pero al mismo tiempo reconoce las dificultades y por ello alude a la posibilidad de los municipios de crear sociedades:

> *«Y no se crea que nos dejamos arrastrar por el afán de socializar, no: sentimos desconfianza hacia la capacidad industrial de los Ayuntamientos, y por ello les forzamos a organizar el servicio municipalizado, bien en forma de Empresa privada, bien en forma de gestión que se llama directa, sin que en realidad lo sea. y en uno y otro caso, los Concejales sólo tendrán parte mínima en la dirección del negocio. España es campo sin roturar en punto a la municipalización; el Estatuto da medios y traza cauces amplios para el desfonde. Con prudencia y cautela podrá hacerse mucho en bien de los pueblos, ya que la renta diferencial que permitirá absorber el monopolio municipal asciende en gran número de casos a considerables cifras. En definitiva, la experiencia de los primeros ensayos marcará en el porvenir nuevas rutas más francas, o más restringidas, según lo que de ella resulte.»*

De esta forma, los artículos 169 y siguientes contemplaban la municipalización de servicios, pero, a diferencia de la exposición de motivos, recogían los distintos modos de gestión de forma poco clara. Se permitía así la gestión por una empresa privada adjudicataria del servicio seleccionada por concurso o subasta y en la que el Ayuntamiento designaría un tercio de los miembros del Consejo de Administración, lo que se ha denominado por MAGALDI MENDAÑA[3] «*falsa gestión directa*» a través de un Consejo de Administración que designaría un gerente (artículo 174).

No se trataba por tanto de una gestión por sociedad privada, pese a la utilización del concepto Consejo de Administración y la alusión del precepto a la responsabilidad de los administradores de sociedades anónimas, si bien ello originó dudas en la doctrina de la época.

Aunque la Segunda República respetó en un primer momento el Estatuto Municipal de 1924, se aprobó en 1934 una Ley de Bases que dio lugar a la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. En el debate parlamentario[4] de las bases se criticó por Royo Villanova la municipalización de servicios como una «*fantasía*».

---

[3] Magaldi Mendaña N., *Los orígenes de la municipalización de servicios en España. El tránsito del Estado liberal al Estado social a través de la municipalización de servicios públicos*, INAP, Madrid, 2012, págs. 396 y ss. Destaca esta autora que uno de los escasos supuestos en los que se planteó esta fórmula fue el Canal de Isabel II, respecto del cual el Ayuntamiento de Madrid propuso la aplicación de esta modalidad de gestión para así conseguir que un tercio de los vocales fuesen escogidos por el Ayuntamiento, ya que la gestión del Canal correspondía al Estado.

[4] Sosa Wagner F., *Juristas en la Segunda República. 1. Los iuspublicistas*, Fundación Alfonso Martín Escudero-Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 66.

La Ley de 1935, claramente inspirada en el Estatuto, recoge de forma más organizada las formas de gestión de los servicios municipalizados en su artículo 135 distinguiendo: a) Municipalización directa, sin órgano de gestión autónoma; b) Empresa municipal que adopte la forma de Sociedad privada; c) Empresa municipal que arriende el servicio a un particular; d) Régimen de concesión; e) Empresa mixta en la que los organismos públicos y privados participen en común en el capital y ejerzan la administración y en la que los municipios solo podrían aportar como capital las concesiones necesarias para los fines de la empresa.

Aparece así de forma expresa la prestación de servicios públicos por medio de sociedades privadas de titularidad pública lo que lleva a la doctrina a la necesidad de diferenciar entre municipio y empresa privada. Si acudimos a PÉREZ BOTIJA[5] ya surgen cuestiones como que el municipio no puede aspirar al mero beneficio económico, tal y como haría una empresa privada y está sujeto a limitaciones en su actividad patrimonial por el carácter público de su patrimonio.

Esta equiparación/distinción con la empresa privada se extendió en la doctrina y así GASCÓN Y MARÍN hablaba del «*municipio-empresa*», a lo que se suma la doctrina francesa sobre los servicios públicos industriales a raíz del Arrêt de 21 de enero de 1921 del Tribunal de Conflictos en el asunto Bac d'Eloka.

Se produce así una ampliación del ámbito de actuación de la Administración pública, pero se abre la puerta a instituciones de derecho privado. El Derecho administrativo huye antes de haber llegado siquiera.

Sin embargo, la falta de regulación de estas sociedades en la Ley de 1935 hizo que la doctrina se plantease dudas sobre la naturaleza jurídica de estas sociedades y, como señala MAGALDI MENDAÑA, no tuvieron un gran éxito, siendo uno de los escasos ejemplos el Instituto Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona.

Tras la guerra civil y como consecuencia del mayor intervencionismo del Estado en la economía, surge un gran número de sociedades mercantiles públicas, especialmente a raíz de la creación del Instituto Nacional de Industria (INI) por la Ley de 25 de septiembre de 1941.

Como destaca GUIMERÁ RICO[6], se producía así un triple fenómeno. En primer lugar, las empresas públicas eran patrimonio del Estado, propiedad del mismo, pero no formaban parte de su organización administrativa. En segundo lugar, el INI era un fenómeno de descentralización funcional al que se le aplicaba la teoría de los actos separables y, en tercer lugar, la gestión y administración de las sociedades quedaba bajo el control del Gobierno, bien mediante la designación de representantes en el Consejo de Administración

[5] Pérez Botija E., «En torno al concepto de municipio», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 4, 1942, págs. 39 y ss.

[6] Guimerá Rico J. J., *Las sociedades públicas: fundamento y límites de la huida al Derecho privado*, INAP, Madrid, 2020, pág. 64.

o bien por la introducción de cláusulas a tal efecto en los contratos que suscribían con la Administración del Estado.

Este sistema alcanzó su cénit con la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 que contenía una parca regulación de las «*empresas nacionales*» en los artículos 91-93.

Sin embargo, este sistema cambió a raíz de la modernización de la economía española en los años 60 que hizo que se limitase la creación de sociedades públicas a aquellos casos en los que el sector privado no actuaba, instaurándose así un principio de subsidiariedad en la Ley de 28 de diciembre de 1963, reguladora del I Plan de Desarrollo Económico y Social, cuya aplicación práctica planteaba importantes problemas, como ya destacó FERNÁNDEZ FARRERES[7].

La crisis económica de los años 70, a la que se sumó la inestabilidad política generada por la Transición, determinó que el sector público se extendiese a numerosas empresas en pérdidas cuyo cierre resultaba difícil desde un punto de vista político.

La quiebra definitiva del modelo se produjo con la reconversión industrial de los años 80 y con la política de privatizaciones de los 90 que condujo a una reestructuración del sector público empresarial.

En la actualidad podríamos diferenciar tres grupos de empresas públicas, clasificación transversal a todas las administraciones públicas y territoriales, formulada exclusivamente a los fines de este artículo.

De un lado, empresas que operan en el mercado y que responden en gran medida a la finalidad de ser instrumentos para el desarrollo de políticas sectoriales. Así podríamos citar el caso de Navantia como astillero público en el sector de la industria de defensa y que permite un cierto grado de independencia en este ámbito respecto de otros países o la empresa pública Paradores que desarrolla una política de turismo de calidad, casi siempre en edificios históricos recuperados para el uso hotelero y salvados así de una ruina segura.

En segundo lugar, estarían empresas que gestionan servicios públicos como es el caso del transporte colectivo urbano que se gestiona habitualmente por medio de sociedades públicas municipales en aplicación de la competencia reconocida en los artículos 25.2 g) y 26.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En tercer lugar, podríamos citar las empresas públicas que actúan como medios propios de la Administración, siendo el caso más característico el de la Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P. (TRAGSA) que dispone de un régimen específico en la disposición adicional 24ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

[7] Fernández Farreres G., «En torno al procedimiento de creación de empresas nacionales: especial referencia al principio de subsidiariedad», *Revista de Administración Pública*, núm. 80, mayo/agosto 1976, págs. 127-167.

Los problemas de responsabilidad patrimonial no suelen plantearse en el primer grupo de empresas, ya que no gestionan servicios públicos, ni tampoco en el caso de los medios propios, al tratarse de empresas cuya actividad se desarrolla a favor de la administración matriz a la que sirven en el papel de un contratista sin licitación.

Por ello, los mayores problemas surgen cuando se trata de sociedades públicas que gestionan servicios públicos y se plantea la aplicación de la responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 106.2 de la Constitución Española (CE) como un derecho de los ciudadanos a ser indemnizados de las lesiones causadas por el funcionamiento de los servicios públicos en los términos establecidos por la ley.

2. La regulación de la responsabilidad privada de la Administración y el artículo 35 de la LRJSP. Una muestra más de la expansión del Derecho Administrativo.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), estableció una regulación del sector público en la que las sociedades mercantiles públicas presentan algunas particularidades, que van desde aspectos un tanto superfluos como es la indicación de su carácter público en su denominación social (artículo 111.2), a otros con mayor calado como el traspaso de responsabilidad de los empleados públicos-administradores de la sociedad a la Administración General del Estado.

La LRJSP afirma en su exposición de motivos que trata de evitar la utilización de estas sociedades como una forma de huida del derecho administrativo, pero, al mismo tiempo, les atribuye la posibilidad de ejercer potestades administrativas -artículo 113, en relación con el artículo 2.2 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)-.

Para alguna doctrina como GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ[8], se puede observar en la normativa más reciente (citando expresamente el artículo 35 de la LRJSP) la creación de un concepto de «sector público» en el que se relativiza la personalidad jurídica de los entes que lo integran y al que debe aplicarse el Derecho administrativo para proteger los derechos de los ciudadanos.

TORRE DE SILVA[9] critica la aplicación de la LPAC a las sociedades mercantiles del sector público al entender que tales sociedades no dictan actos administrativos pero, al mismo tiempo, se ve obligado a justificar la aplicación de la legislación de contratos públicos a estas sociedades y su control tanto por la jurisdicción contenciosa como por la Administración tutelante que, en cuanto alzada impropia, sí estaría sujeto al Derecho administrativo, a lo que ha de sumar la existencia de sociedades con funcionarios como el

[8] García-Andrade Gómez J., «El "Sector Público" como referente actual del Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 209, 2019, págs. 175-208.

[9] https://cms.law/es/esp/publication/la-criticable-aplicacion-de-la-ley-39-2015-a-las-sociedades-mercantiles-del-sector-publico. Consultado el 28 de enero de 2025.

caso de Correos, que considera anomalías a extinguir por el paso del tiempo y que deberían haberse regulado de forma específica.

Sin embargo, ya en 1950, VILLAR PALASÍ[10] defendía el carácter administrativo de las empresas públicas en tanto que ARIÑO ORTIZ[11] consideraba que las empresas públicas estarían sujetas al Derecho privado sin perjuicio de la existencia de «*un marco de Derecho público*» para algunas cuestiones de su nacimiento, organización y actividad. Ahora bien, este mismo autor afirmaba que «(…) *a los Ayuntamientos les alcanza la responsabilidad patrimonial por los actos realizados por las sociedades anónimas municipales por ellas creadas y encargadas de la gestión de un servicio municipal en régimen de monopolio*».

Especial importancia tiene el artículo 35 de la LRJSP, dentro de la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración y con carácter básico de acuerdo con su disposición final 14ª:

> *«Cuando las Administraciones Públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concurra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad».*

La interpretación literal del artículo conduce a que, si una Administración pública que es titular de un servicio público[12] y que presta, bien de forma directa o bien a través de un ente de derecho privado (lo más habitual, una sociedad mercantil), causa un daño, deberá aplicarse la regulación de los artículos 32 y ss. de la LRJSP, por lo que se reconoce expresamente que estamos ante una responsabilidad patrimonial y no ante una responsabilidad extracontractual civil de los artículos 1902 y ss. del Código Civil.

No obstante, esa interpretación no es plenamente aceptada por la doctrina y la jurisprudencia. El Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2015 (Expte. 274/2015) relativo al anteproyecto de la LRJSP (que tenía una redacción algo diferente en este punto, al no mencionar a las entidades de derecho privado) parece rechazar la unificación jurisdiccional al indicar que:

> «*la unificación del régimen jurídico y del fuero jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial sólo está justificada, precisamente por su condición de privilegio, para los organismos públicos, y no para aquellos otros entes que las Administraciones Públicas hayan constituido en forma jurídico-privada (sociedades*

[10] Villar Palasí J.L., «La actividad industrial del Estado», *Revista de Administración Pública*, núm. 3, 1950, págs. 101 y ss.

[11] Ariño Ortiz G., «*Lecciones de Administración (y Políticas Públicas)*», Iustel, Madrid, 2011, págs.189 y 306.

[12] Sobre el concepto de servicio público y la titularidad de la Administración de tales servicios resulta interesante la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2024 (rec. 7868/2022).

mercantiles, fundaciones, (...) precisamente con la finalidad de excluir la aplicación del derecho administrativo en su actividad externa».

Con anterioridad a la LRJSP, BALLINA DÍAZ[13] consideraba que la jurisprudencia que vinculaba la responsabilidad patrimonial de los entes privados al ejercicio de funciones públicas resultaba muy imprecisa por lo que entendía que no cabía (con arreglo a la entonces vigente Ley 30/1992) aplicar el régimen de responsabilidad patrimonial «*objetivo*»[14] a una sociedad mercantil de capital municipal sin que previamente se realice una modificación legislativa. No obstante, admite la aplicación de la doctrina del levantamiento del velo en algunos supuestos.

Más recientemente, DELGADO CASTRO[15] considera que el artículo 35 de la LRSP supone una extensión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas a los daños ocasionados a los particulares por las entidades instrumentales de derecho privado en cuanto integrantes del sector público. Ahora bien, esa extensión no permite entender que las entidades de derecho privado puedan tramitar los procedimientos de responsabilidad patrimonial, sino que la tramitación y resolución han de corresponder en todo caso a la Administración municipal.

Pone de relieve que ésta ha sido la postura adoptada en el Dictamen 198/2023, de 4 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias, que se apoya a tal efecto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2020 (rec. 5442/2019), que rechazó el que la Administración encomendase a una sociedad pública -en cuanto medio propio- la tramitación de procedimientos administrativos[16] y en el artículo 92 de la LPAC que, al contemplar la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, no efectúa ninguna referencia al órgano competente de las entidades de derecho privado. No obstante, la doctrina de esa sentencia ha sido objeto de altibajos como lo demuestra la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2023 (rec. 8778/2021), que casa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y permite que una empresa pública (INECO) participe en la

[13] Ballina Díaz D., «Reclamaciones frente a las actuaciones de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal: jurisdicción competente y legitimación de los concejales para su impugnación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 2, julio-diciembre 2014, págs. 155-176.

[14] Ni con la Ley 30/1992 ni con la actual LRJSP cabe entender que la responsabilidad patrimonial sea «objetiva». Criterios como la antijuridicidad del daño o la doctrina del margen de tolerancia (por más que sea denostada por cierta doctrina) permiten establecer que en la responsabilidad patrimonial -como en la civil-, el carácter objetivo es la excepción que confirma la regla general.

[15] Delgado Castro B., «La responsabilidad patrimonial por daños causados por las entidades mercantiles municipales. Aspectos procedimentales (Dictamen 198/2023, de 4 de mayo de 2023)», *QDL Cuadernos de Derecho Local*, núm. 63, octubre 2023, págs. 491-503.

[16] A este respecto, vid. Luque Regueiro F., «Límites objetivos a la externalización de procedimientos administrativos», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, junio 2024. https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/revista_juridica_junio_2024_1.pdf.

tramitación de procedimientos no sancionadores, si bien la sentencia cuenta con un voto particular.

Alude a la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, que contempla en su artículo 40 que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de los usuarios de servicios públicos podrán dirigirse a la Administración autonómica titular del servicio, o bien pueden reclamar al prestador del servicio en la vía jurisdiccional que corresponda si no se pretende la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. En el caso de que la Administración titular del servicio considere que existen lesiones susceptibles de ser indemnizadas, procederá a iniciar de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Debe indicarse que esta normativa gallega -dejando a un lado su cuestionable constitucionalidad- en realidad no aporta nada nuevo. Es evidente que se limita a indicar las dos posibles vías de reclamar responsabilidad, bien ante el sujeto privado que presta el servicio o bien ante la Administración titular del servicio. En el primer caso se aplicaría el derecho privado con lo que podría contradecirse lo indicado en el artículo 35 de la LRJSP y, en el segundo, tampoco se afirma de forma rotunda la procedencia de esa vía de reclamación, sino que se reconduce a una posible iniciación de oficio del procedimiento.

TESO GAMELLA[17] considera que el artículo 35 de la LRJSP supone poner fin a las limitaciones del artículo 144 de la Ley 30/1992, de tal forma que implica una expansión de la responsabilidad patrimonial (tal y como se regula en la LRJSP), incluyendo a las sociedades privadas y fundaciones a través de las cuales actúe la Administración. Para esta autora, este «*camino que amplía el ámbito de la responsabilidad patrimonial*» conecta con la jurisdicción competente, que ha de ser la contencioso-administrativa.

En esta misma línea parecen situarse COBO OLBERA y COBO PERALTA[18] cuando entienden que las entidades de derecho privado con participación mayoritaria de la Administración, aunque sujeten su actividad al Derecho privado, responderán de los daños ocasionados a terceros con arreglo al Derecho administrativo, debiendo ser demandadas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual es coherente con el artículo 2.2 b) de la LRJSP.

Para GAMERO CASADO[19], el artículo 35 de la LRJSP es una novedad legislativa que recoge el criterio de un sector doctrinal que considera que la actuación de la Administración por medio de entes instrumentales privados no debe suponer que los

[17] Teso Gamella P., «El nuevo régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Última jurisprudencia desde la perspectiva local», *Cuadernos de Derecho Local QDL*, núm. 44, junio 2017, págs. 337-339.

[18] Cobo Olvera T., Cobo Peralta T.A., «*El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas*», edición electrónica LA LEY 7443/2022.

[19] Gamero Casado E., «Ejercicio de potestades administrativas por entidades del sector público con personalidad de Derecho privado» en Gamero Casado E. (dir.), *La Potestad Administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 438-439.

particulares pierdan la garantía de la responsabilidad patrimonial consagrada constitucionalmente.

Ahora bien, a la hora de articular esa previsión de su artículo 35, la LRSJP no contiene ninguna referencia en cuanto al procedimiento a seguir, por lo que este autor entiende que el perjudicado tiene dos opciones. De un lado, puede acudir a la jurisdicción civil que debería aplicar los criterios de los artículos 32 y ss. de la LRJSP, o bien puede iniciar un procedimiento administrativo de reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración territorial de la que depende la entidad de Derecho privado a la que se imputa el daño, solicitando la responsabilidad solidaria de ambas. En ese caso, la competencia correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa en la que existiría un «*litisconsorcio pasivo*»[20] de la Administración territorial y la entidad privada así como, en su caso, con las posibles entidades aseguradoras de ambas.

Analizando el problema con un prisma esencialmente práctico, VELASCO CABALLERO[21] entiende que habría que diferenciar los casos en los que el daño causado por la entidad privada es consecuencia de órdenes o instrucciones de la entidad matriz, en cuyo caso esta sería la responsable y, cuando derive de la mera gestión de la empresa, la responsabilidad correspondería a esta última pero en régimen de Derecho administrativo. En estos casos sería de aplicación el artículo 2.2 b) de la LRJSP dado que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial sería una «*potestad administrativa*».

El problema de este análisis es que esa diferenciación órdenes-instrucciones/gestión de la empresa no tiene un respaldo legal y recuerda la previsión de la legislación de contratos públicos relativa a los daños causados por contratistas y concesionarios que tantos problemas ha generado en la práctica.

Ante el silencio/mala técnica normativa de la LRJSP, la postura de GAMERO CASADO es, ciertamente, la más prudente, pero cabe dudar de la atribución a la jurisdicción civil de una pretensión basada en derecho administrativo. Cuando el artículo 2.2 b) de la LRJSP establece supuestos en los que las entidades privadas forman parte del sector público institucional al que le es de aplicación dicha norma, no parece descabellado considerar que el concepto de sector público debería ser objeto de enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa si tales entes actúan con arreglo a normas de derecho administrativo.

En realidad, estamos ante un supuesto semejante al de los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no son Administración pública, en el que cabría una situación similar a la recogida en los artículos 44 y ss. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Sin embargo, a diferencia de la legislación de contratos, no se ha querido publificar de una manera clara la responsabilidad de los entes privados de la

[20] En realidad, más que litisconsorcio pasivo, lo que existe es un deber de la Administración que tramita el procedimiento de emplazar como interesada a la entidad privada, tanto en el procedimiento administrativo como en el eventual contencioso ex artículos 4 de la LPAC y 49 de la LJCA.

[21] https://www.idluam.org/blog/responsabilidad-patrimonial-de-las-sociedades-municipales-en-la-nueva-lrjsp-francisco-velasco/. Consultado el 28 de enero de 2025.

Administración institucional y el artículo 35 de la LRJSP es una norma que se queda a medio camino, con los problemas que ello genera.

De esta forma, el artículo 35 de la LRSJP es una muestra de lo que CABALLERO[22] denomina «*expansión reactiva*» del Derecho administrativo que se aplica así a entes públicos sometidos al Derecho privado y generando un «*Derecho administrativo sin Administración pública*», si bien como destaca (y posteriormente veremos en la praxis judicial) «*hay mucho camino por recorrer en este terreno tan irregular y con tantas vertientes que no permiten definir un régimen homogéneo de extensión ni consensuar su verdadero alcance*».

3. La responsabilidad de las sociedades mercantiles públicas en la jurisprudencia. Un panorama confuso con especial atención a la Comunidad de Madrid.

Las dudas doctrinales y la escasa claridad de la normativa aplicable han llevado a que la jurisprudencia presente decisiones un tanto contradictorias sobre cuál es la jurisdicción competente respecto de las reclamaciones de responsabilidad formuladas frente a sociedades mercantiles públicas.

En este sentido cabe distinguir entre las resoluciones de los tribunales jurisdiccionales y la jurisprudencia de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, pero, en cualquier caso, como decimos, resulta difícil extraer criterios claros.

3.1 El ferrocarril estatal. ADIF y RENFE.

Por ejemplo, si acudimos a los daños producidos en el sector ferroviario, debemos distinguir entre ADIF como gestor de las infraestructuras ferroviarias, que es una entidad pública empresarial sometida al derecho privado y Renfe Operadora, que es otra entidad pública empresarial que actúa a través de cuatro sociedades estatales: Renfe Viajeros, S.A., Renfe Mercancías, S.A., Renfe Ingeniería y Mantenimiento, S.A. y Renfe Alquiler de Material Ferroviario, S.A.

Pues bien, el Auto del Tribunal Supremo (Conflictos) de 18 de diciembre de 2009 (rec. 16/2009) atribuye la competencia para reclamar por los daños derivados de unas humedades procedentes de una vivienda propiedad de ADIF a la jurisdicción civil toda vez que la pretensión que se ejercita no guarda relación alguna con ninguna actuación de las Administraciones públicas sujetas al derecho administrativo ni el daño deriva del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En el supuesto contemplado en el Auto del Tribunal Supremo (Conflictos) de 7 de marzo de 2018 (rec. 1/2018) se analiza la competencia para conocer de la reclamación por

[22] Caballero R., «La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 4, 2021, págs. 7-65.

los daños derivados de una caída al coger un tren al resbalar en la estación. En este caso y analizando la normativa ferroviaria, la Sala destaca que las infraestructuras ferroviarias son un servicio de interés general que gestiona ADIF y la propia Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, le atribuye la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Por ello, al insertarse la reclamación en la actividad de prestación del servicio, *«se inserta de manera nítida en el ámbito del Derecho administrativo»*.

En estas reclamaciones en las que concurren varios prestadores de servicios es frecuente que no pueda imputarse la relación causal solo a un sujeto especialmente en el momento de interponer la reclamación. Por ello, el Auto del Tribunal Supremo (Conflictos) de 8 de junio de 2018 (rec. 5/2018), en una reclamación presentada frente a ADIF y Renfe, aplica la regla del artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y atribuye la competencia a la jurisdicción contenciosa.

Partiendo de estos Autos, cabría pensar que las reclamaciones causadas por daños padecidos en el uso de infraestructuras ferroviarias deberían dirigirse frente a ADIF, siendo competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Ahora bien, este criterio se oscurece por el Auto del Tribunal Supremo (Conflictos) de 15 de marzo de 2017 (rec. 28/2016). A raíz de una caída en una estación de Cercanías se interpone demanda civil contra ADIF y Renfe Operadora. Esta última plantea declinatoria de jurisdicción a favor de la jurisdicción contenciosa siendo estimada, acudiendo la demandante a los Juzgados Centrales de lo Contencioso, que rechazaron su competencia considerando que correspondía a la jurisdicción civil. Del Auto parece que la demanda contenciosa se había dirigido frente a Renfe y la Sala de Conflictos considera que, puesto que Renfe no ejerce potestades administrativas, la competencia corresponde a la jurisdicción civil.

En la misma línea, el Auto del Tribunal Supremo (Conflictos) de 30 de mayo de 2018 (rec. 21/2017), en una reclamación frente a Renfe y un maquinista por una persona que fue arrollada por un tren, afirma que es criterio asentado que las reclamaciones por daños personales por caídas o golpes en el interior de un tren o en la bajada del mismo son competencia de la jurisdicción civil. Ello es así por cuanto no guardan relación con la formación de voluntad de los órganos de Renfe, y no son consecuencia del ejercicio de potestades administrativas, sino que se enmarcan en la actividad de prestación del servicio ferroviario.

De estas resoluciones se puede extraer que la responsabilidad tendría naturaleza patrimonial siendo exigible ante la jurisdicción contenciosa cuando se trata de ADIF ya que es la entidad encargada de la gestión de las infraestructuras ferroviarias que tienen la naturaleza de servicio de interés general (artículo 19 de la Ley 38/2015). Asimismo, el artículo 23 atribuye expresamente a los administradores de infraestructuras ferroviarias la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Por el contrario, las sociedades mercantiles de RENFE y la propia RENFE Operadora estarían sujetas a la responsabilidad civil exigible en la jurisdicción civil ya que, aunque se trata de un servicio de interés general, se presta en régimen de libre competencia. Ahora bien, el criterio que se utiliza en esas resoluciones es el del ejercicio de potestades

administrativas que, si bien ciertamente determinaría la existencia de responsabilidad patrimonial, entiendo que no tiene que excluirla si se presta un servicio público que es el criterio del artículo 106.2 de la Constitución.

Si el Consejo de Ministros hace uso de la facultad prevista en el artículo 59 de la Ley 38/2015 e impone que determinados servicios de transporte ferroviario de competencia estatal queden sujetos a obligaciones de servicio público, ¿deberíamos excluir la existencia de responsabilidad patrimonial? Si la declaración de servicio público atribuye a las entidades prestadoras del servicio potestades públicas, entonces ¿sí habría tal responsabilidad?

En suma, los criterios de la Sala de Conflictos, manifiestamente escuetos, resultan insuficientes para establecer con claridad la jurisdicción competente cuando empresas públicas prestan servicios públicos.

3.2 Metro de Madrid, S.A. El ferrocarril suburbano como servicio público.

Metro de Madrid surgió como una sociedad mercantil privada que a finales de los años 70 fue nacionalizada como consecuencia de su déficit de explotación. En la actualidad, la totalidad de su capital pertenece a la Comunidad de Madrid y explota la mayor parte de la red de Metro de la Comunidad, salvo en algún tramo que es objeto de concesión a una empresa privada.

En este caso, los tribunales han mantenido distintas posturas que ponen de relieve la escasa claridad de la normativa y la jurisprudencia en la materia objeto de este estudio.

En un conflicto negativo de competencia, en el que tanto el Juzgado de Primera Instancia como el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo declinaron su competencia para conocer de una reclamación por un accidente en una escalera mecánica de una estación de Metro, el Auto del Tribunal Supremo (Conflictos) de 3 de octubre de 2011 (rec. 32/2011) atribuye la competencia a la jurisdicción civil ya que: «*la entidad demandada Metro de Madrid S.A., aunque es una entidad pública empresarial* (sic)*, el hecho determinante de la responsabilidad reclamada no se sitúa en la órbita de derecho público, sino privado. No se hace referencia a una actividad de ejercicio de potestades públicas, ni a materias excluidas del ordenamiento jurídico privado (aplicación de normativa presupuestaria, control financiero, control de eficacia y contratación), sino a una materia sujeta al derecho privado, y, por lo tanto, de conocimiento del orden jurisdiccional civil.*»

Por el contrario, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de diciembre de 2012 (rec. 433/2010) estimó el recurso interpuesto frente a una Orden de la Consejería de Transportes que inadmitía a trámite una reclamación de responsabilidad derivada de un accidente en una estación de Metro y estimaba el recurso condenando a la Comunidad de Madrid en cuanto Administración titular del servicio gestionado por Metro que, además, es una empresa pública de la Comunidad de Madrid. No obstante, la sentencia cuenta con un voto particular que rechaza la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid y considera que la competencia correspondía a la jurisdicción civil, dada la naturaleza mercantil de Metro de Madrid, S.A.

Recurrida en la, entonces aplicable, casación para la unificación de doctrina[23], la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2017 (rec. 1972/2013) mantuvo la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Para el Tribunal Supremo, la referencia de la legislación madrileña de Administración institucional (Ley 1/1984, de 19 de enero) a las empresas públicas haría que Metro no fuese una entidad de derecho privado, a lo que se suma el que el accidente se produjo en unas instalaciones destinadas a la prestación de un servicio público por lo que no puede considerarse que los perjuicios deriven de una relación de derecho privado.

Sin embargo, el Tribunal Supremo (Conflictos) mantuvo su criterio de atribuir la competencia en otro accidente de Metro a la jurisdicción civil en el Auto de 26 de febrero de 2019 (rec. 42/2018), nuevamente en un conflicto negativo en el que ambas jurisdicciones rechazaron el conocimiento de la acción. Según el Auto, la competencia era de la jurisdicción civil ya que: 1) no se trata de una Administración pública; 2) no hay una actuación previa de una Administración pública); 3) no se trata del ejercicio de potestades públicas sino de una materia sujeta al Derecho privado.

Esta situación da lugar a resoluciones judiciales de todo tipo. Por ejemplo, el Auto de la Audiencia Provincial de Vizcaya de 15 de abril de 2021 (rec. 322/2020) estima un recurso de apelación frente al Auto del Juzgado de Primera Instancia, que rechazó la práctica de diligencias preliminares respecto de un accidente en los ferrocarriles vascos, basándose en la naturaleza de Euskal Trenbide Sarea como un ente público sometido al derecho privado[24], citando expresamente la jurisprudencia de la Sala de Conflictos relativa a Metro de Madrid.

De hecho, en la propia Comunidad de Madrid nos encontramos con que la Audiencia Provincial de Madrid mantiene la competencia del orden jurisdiccional civil respecto de Metro en resoluciones como la Sentencia de 7 de julio de 2021 (rec. 138/2021), en la que no se cuestiona la competencia de la jurisdicción y se aplica el artículo 1902 del Código Civil o la Sentencia de 12 de marzo de 2024 (rec. 447/2022), en la que la demandante invocaba tanto la responsabilidad contractual como la extracontractual.

Frente a ello, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia sigue entendiendo que los daños derivados del funcionamiento de Metro constituyen un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, como se puede comprobar en las Sentencias de 17 y 23 de noviembre de 2023 (rec. 768/2022 y 961/2021). En ambas se considera que, frente a la falta de legitimación pasiva invocada por Metro de Madrid, S.A., la misma deriva de la titularidad del servicio por parte de la Comunidad de Madrid y su gestión por Metro tanto por «*concesión*» como por su condición de empresa pública lo que determina la responsabilidad solidaria de la Comunidad y de Metro de Madrid.

En este sentido, la Sala es coherente con el criterio que sigue cuando se trata de responsabilidad derivada de daños en centros públicos gestionados por empresas privadas,

[23] Citando como sentencia de contraste la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de febrero de 2006 (rec. 231/2002).

[24] Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea.

como puede ser un centro de menores -Sentencia de 24 de enero de 2019 (rec. 721/2016)[25]- o la reiteradísima jurisprudencia en este sentido en materia sanitaria en relación con los centros hospitalarios concertados[26], por ejemplo la Sentencia de 16 de octubre de 2024 (rec. 513/2022). Lógicamente, si se insiste en la responsabilidad de la Administración cuando el servicio público se presta a través de un contratista privado, con mucha más razón procede cuando se trata de una sociedad mercantil integrada en el sector público de esa Administración.

3.3. Ente público Canal de Isabel II y Canal de Isabel II, S.A.

La gestión de los servicios públicos de suministro de agua y alcantarillado se realiza en la Comunidad de Madrid a través del Canal de Isabel II. Inicialmente era un ente de derecho público sometido a derecho privado -Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid-. A su vez, la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas[27], autorizó al ente público a crear una sociedad anónima que tendría por objeto la realización de actividades relacionadas con el abastecimiento de aguas, saneamiento, servicios hidráulicos y obras hidráulicas. A tal fin se creó Canal de Isabel II Gestión, S.A. (posteriormente, Canal de Isabel II, S.A.), cuyo accionariado pertenece al Ente Público Canal (82,32%), al Ayuntamiento de Madrid (10%) y a otros ayuntamientos (7,68%).

En síntesis, el Ente público se reserva el ejercicio de las funciones públicas relativas al dominio público hidráulico y las potestades administrativas y la sociedad mercantil asume las restantes funciones relativas al suministro de agua potable, saneamiento y reutilización del agua.

En este caso, las reclamaciones de responsabilidad se tramitan por el Ente público y se resuelven por el Consejero de Medio Ambiente al que está adscrito dicho Ente.

Es más, en casos en los que se ha acudido a la jurisdicción civil para reclamar daños derivados de la actuación de Canal de Isabel II, S.A., se ha declarado la falta de jurisdicción, como es el caso del Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 59 de Madrid de 21 de junio de 2019 (P.O. 1155/2018).

---

[25] En la que se recoge de forma contundente que: «*En consecuencia, tratándose de prestaciones que el ciudadano tiene derecho a recibir del sistema público, no es el tercero interesado el que ha de sufrir las consecuencias de las figuras de gestión utilizadas para la prestación del servicio público, sino que habrá de ser indemnizado, si procede, con independencia de las responsabilidades que las partes intervinientes hayan de asumir, que habrán de ser solventadas en el marco de sus relaciones internas*».

[26] En estos casos, la jurisdicción civil también reconoce la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, así la Sentencia de la Audiencia Provincial de Ciudad Real de 16 de mayo de 2024 (rec. 230/2022).

[27] Modificada por Ley 8/2018, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, para la garantía del carácter público del Canal de Isabel II.

Se comprueba así que la responsabilidad derivada de la actuación de empresas públicas puede residenciarse sin problemas en la Administración matriz, ofreciendo así una mayor seguridad jurídica a los afectados, evitando el peregrinaje de jurisdicciones y permitiendo la garantía de un procedimiento administrativo previo a la vía judicial en el que el expediente permite tener acceso a la documentación administrativa y a los informes de los servicios causantes del daño. Se permite así, tanto una eventual estimación en vía administrativa como el que el reclamante pueda ponderar si le compensa acudir a la vía judicial teniendo perspectivas de éxito.

Recientemente, la Sala de Conflictos ha aplicado el artículo 35 de la LRJSP en el Auto de 29 de mayo de 2023 (rec. 2/2023). Una sociedad que mantenía una relación contractual con Canal de Isabel II, S.A. (explotación de una cafetería) interpuso una reclamación a Canal solicitando una indemnización por el cierre de la cafetería como consecuencia de la pandemia por Covid-19, indicando expresamente que era una responsabilidad patrimonial y no contractual.

Al no resolverse expresamente, acudió a la jurisdicción contenciosa que declaró su falta de jurisdicción. Interpuesta demanda ante la jurisdicción civil, esta declaró su falta de jurisdicción y planteó conflicto de competencia.

El Auto de la Sala de Conflictos considera que el criterio a tener en cuenta no es la naturaleza contractual privada de la relación entre ambas sociedades, sino que Canal de Isabel II, S.A. es una sociedad pública que forma parte del sector público institucional conforme el artículo 2 de la LRJSP, siendo «*una empresa pública instrumental de varias Administraciones públicas, que cumple una función crucial en el servicio de abastecimiento de agua*». Es por ello que:

> *«Habida cuenta de esta caracterización de Canal de Isabel II S.A., le resulta de aplicación lo dispuesto por el art. 35 de la LRJSP: "Cuando las Administraciones Públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concurra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o la entidad que cubra su responsabilidad."*
>
> *Efectivamente, en el presente caso, la pretensión de responsabilidad patrimonial de la Administración -regulada en los arts. 32 y siguientes de la LRJSP- se dirige contra una entidad de derecho privado dependiente de varias Administraciones territoriales, que en este ámbito actúan a través de aquella.*
>
> *Ello implica que las circunstancias del presente caso -es decir, pretensión de responsabilidad patrimonial de la Administración, más entidad de derecho privado dependiente de la Administración resultan plenamente subsumibles en el supuesto de hecho del mencionado art. 35 de la LRJSP.*

A cuanto queda dicho debe añadirse que esta Sala de Conflictos de Competencia ya concluyó, en un caso similar a este, que la competencia jurisdiccional para conocer de las pretensiones de responsabilidad patrimonial de la Administración dirigidas contra entidades de derecho privado dependientes de la Administración Pública corresponde al orden jurisdiccional contencioso administrativo. Aquel asunto, resuelto mediante auto de 30 de septiembre de 2014 (conflicto nº 13/2014), versaba sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración dirigida contra la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos S.A.»

3.4. Vacilaciones jurisprudenciales.

Como se ha expuesto, la línea general avanza hacia una atribución de las reclamaciones de responsabilidad frente a sociedades mercantiles públicas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, en la jurisprudencia podemos encontrar todo tipo de resoluciones, lo que no hace sino generar inseguridad jurídica.

Por ejemplo, en el curioso supuesto contemplado en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 28 de mayo de 2020 (rec. 4489/2018), se utiliza el artículo 35 de la LRJSP, pero no para establecer la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino para aplicar la solidaridad del artículo 32 de la LRJSP y condenar así de forma solidaria a la Agencia Pública Empresarial de Radio y Televisión Andalucía por un premio que el demandante había ganado en un concurso televisivo de Canal Sur Televisión, S.A.

Desde luego no parece que fuera ésta la intención del legislador estatal, dando lugar a una mezcla de preceptos privados y públicos con vistas a obtener una resolución que se considera que logra un resultado de justicia material.

Por el contrario, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2021 (rec.1077/2019) reconoce la competencia del orden contencioso para establecer la responsabilidad patrimonial de la Administración respecto de un contrato celebrado por una sociedad pública[28].

La Sala parte de considerar que, aunque el contrato sea privado, la responsabilidad patrimonial de la Administración es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esa competencia no se ve alterada por el hecho de que se trate de una sociedad mercantil ya que, aunque se rija por el derecho privado, forma parte de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, por lo que tiene una «*doble*

[28] Se trataba de una reclamación de responsabilidad por la sanción impuesta a la demandante-contratista por el Ministerio del Interior al no tener autorización/inscripción para prestar servicios de seguridad con la posterior resolución del contrato.

regulación público-privada, por lo que está sujeta a un doble control de su gestión como como sociedad anónima y como empresa pública.»

La Sala aplica el artículo 35 de la LRJSP en los siguientes términos:

> *«La nueva redacción del art. 35 de la LRJSP extiende el antiguo sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas expuesto en los arts. 139 y siguientes de la anterior LRJPAC, hoy en los arts. 32 y siguientes de la LRJSP, a los daños originados a terceros por las entidades de Derecho privado del sector público. Este hecho no se reconocía en el marco del art. 144 de la LRJPAC, cuya redacción traía causa de la Ley 4/1999 haciendo alusión a daños originados por una Administración Pública, sin ser posible extender este régimen de responsabilidad a las entidades de Derecho privado dependientes o vinculadas a la Administración.*
>
> *En definitiva, con la regulación actual se extiende el ámbito propio de la responsabilidad extracontractual de Derecho Público a las actuaciones de la Administración sometidas al Derecho privado no solo cuando la Administración actúa directamente sino también cuando actúa atreves de personaciones de Derecho Privado».*

La sentencia rechaza también la inadmisibilidad por falta de agotamiento de la vía administrativa previa ante la Comunidad de Madrid al entender que, puesto que la sociedad mercantil era propiedad de la Comunidad de Madrid, ha de entenderse que la reclamación interpuesta ante la sociedad lo fue también ante la Consejería que, además, sigue siendo la titular de las competencias y tiene un deber de vigilancia, control y fiscalización sobre la sociedad.

La Sala aplica así el artículo 35 de la LRJSP con una argumentación que recuerda (aunque no lo diga expresamente) a la doctrina del levantamiento del velo que ha sido aplicada expresamente a las sociedades mercantiles públicas y a su Administración matriz.

Aun cuando no sea una reclamación de responsabilidad patrimonial, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) de 20 de marzo de 2024 (rec. 118/2024) muestra la, cada vez mayor, equiparación entre las sociedades mercantiles públicas y la Administración de la que dependen. En la misma se considera que existió discriminación por razón de sexo (afectando tanto al personal femenino como al masculino) ya que una sociedad mercantil municipal con una plantilla mayoritariamente femenina tenía una estructura salarial más desfavorable que los trabajadores del Ayuntamiento, aplicando la teoría de la «*fuente única*» que determina los elementos retributivos de la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento y de la jurisprudencia europea -Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de septiembre de 2002 (C-320/00)-. De esta forma, la Sala de lo Social condena solidariamente a la sociedad municipal y al Ayuntamiento.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de junio de 2023 (rec. 829/2022) rechaza que exista la posibilidad de reclamar responsabilidad a un Ayuntamiento por vicios de la construcción en unas viviendas construidas por una sociedad municipal disuelta y liquidada. Considera que la reclamación al Ayuntamiento se basa en que la sociedad se había disuelto y el Ayuntamiento, como socio único, se había subrogado en sus obligaciones de acuerdo con la legislación de sociedades de capital, pero la Sala se apoya en la Sentencia del Tribunal Supremo (Conflictos) de 19 de junio de 2009 (rec. 80/2008) que considera (en una reclamación similar frente a otra sociedad mercantil local) que:

> *«La actividad contractual desplegada por EMGIASA, aunque tiene aspectos administrativos y responda a un propósito de favorecer a una parte de la población por un laudable interés social, no atiende a satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública -obra pública o servicio público- de su específica competencia, y, con independencia de si realmente existe una responsabilidad como promotora en la función de fiscalización de la obra, o como vendedora, resulta evidente que, dada la naturaleza de la obligación jurídica exigida, se trata de materia sustantiva civil, regulada por preceptos de esta naturaleza».*

La Sentencia de la Sala Vasca considera que estaríamos ante una responsabilidad contractual por vicios de la construcción y no una responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual derivada del funcionamiento de los servicios públicos y, por tanto, sería competencia de la jurisdicción civil.

Una postura contraria a la aplicación del artículo 35 de la LRJSP es también la recogida en el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander de 23 de junio de 2021 (rec.140/2021) que parte de que las sociedades mercantiles no son Administraciones públicas y concluye que no pueden ejercer potestades públicas. Respecto de lo dispuesto en el artículo 35 de la LRJSP, afirma que:

> *«Este precepto ha llevado a algunos autores a entender que esta regulación, al incluir la actuación de la administración a través de sociedades o entes privados, altera el régimen jurisdiccional. Sin embargo, este precepto lo que hace es unificar el régimen sustantivo de la responsabilidad pues, claramente, lo que hace es remitir al régimen del art. 32, es decir, al régimen de responsabilidad objetiva de la administración y no al régimen por culpa del art. 1902 CC que en principio correspondería a la entidad privada actuante. Ni siquiera hace referencia al procedimiento a seguir, que se regula en otra norma, la Ley 39/2015 fuera del concreto caso de responsabilidad del contratista o concesionario de la administración por daños extracontractuales a terceros en el apartado 9. Es decir, es una norma sustantiva y no procesal, que no altera el régimen jurisdiccional expuesto de la LJ ni la LOPJ».*

Considera, por tanto, que el artículo 35 de la LRJSP no altera la competencia jurisdiccional. Esta argumentación permite eludir la competencia, pero entonces no se acierta a entender cuál es el sentido del precepto ni si ha de mantenerse la competencia civil

en los casos en los que la Administración matriz niegue la responsabilidad patrimonial del ente privado, ya que en el caso enjuiciado no existía resolución expresa.

4. Conclusiones.

El análisis de la doctrina y -especialmente- la jurisprudencia permite apreciar una importante disparidad de criterios jurisdiccionales que perjudica seriamente la necesaria seguridad jurídica, de tal forma que, ante un daño causado por una sociedad mercantil pública al gestionar un servicio público, existen serias dudas sobre: 1) si acudir directamente a la jurisdicción civil; 2) en ese caso invocar como vulnerados los artículos 32 y ss. de la LRJSP o los artículos 1902 y ss. del Código Civil; 3) interponer reclamación administrativa previa ante la sociedad mercantil o hacerlo ante la Administración matriz como paso previo a la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta situación exige una clarificación de la situación creada tras la entrada en vigor del artículo 35 de la LRJSP.

Pese a las dudas de algunos órganos jurisdiccionales, la línea correcta sería la que viene aplicando la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y admitir la tramitación de reclamaciones cuando se trata de daños causados por sociedades mercantiles públicas que prestan servicios públicos.

La garantía del artículo 106.2 de la Constitución supone que la Administración responde por los daños causados en la prestación de servicios públicos. Por ello, cuando la prestación de tales servicios se realice por entes de la Administración, aun cuando tengan naturaleza jurídico-privada, existe esa responsabilidad y es completamente lógico que la Administración titular del servicio y el ente privado respondan solidariamente. Por ello, si la Administración titular ha de responder, la competencia jurisdiccional ha de corresponder al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Esta parece ser la línea del artículo 35 de la LRJSP, pero la escasa claridad del precepto y su inserción en la LRJSP que, junto con la LPAC, han sido objeto de múltiples críticas, ha hecho que la administrativización de la responsabilidad de las sociedades mercantiles públicas esté encontrando una fuerte resistencia en la práctica jurídica.

Si esa administrativización/publificación ha de tener algún resultado práctico, no puede tener otra consecuencia que extraer de la jurisdicción civil el conocimiento de las reclamaciones por daños causados por sociedades mercantiles públicas en los casos en los que prestan servicios públicos. Esa administrativización sería el último paso de una línea legislativa que ha querido excluir a la Administración de la responsabilidad extracontractual civil que siempre fue algo ajena a ella (recuérdese la regla *princeps legibus solutus* y el extraño «*agente especial*» del derogado artículo 1903.5 del Código Civil).

En la actualidad, la prestación de servicios públicos de forma directa por la Administración es casi excepcional, siendo lo normal que sean entes públicos sometidos al Derecho privado o contratistas/concesionarios.

Si la realidad fáctica es esa, entonces lo normal es que la responsabilidad derivada de los daños causados en la prestación de los servicios deba imputarse a la Administración titular del servicio que lo presta a través de una sociedad que forma parte de su Administración institucional y sobre la cual ejerce el control.

Esto se contempla en el artículo 35 de la LRJSP al indicar que la responsabilidad de los artículos 32 y ss. se exigirá a las Administraciones públicas cuando presten los servicios públicos a través de entidades privadas, incluso cuando «*la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración*». Si a esa previsión legal unimos el carácter solidario característico tanto de la responsabilidad patrimonial como de la extracontractual aquiliana en los casos en los que varias personas concurren a la producción del daño, habría que concluir que tanto la sociedad mercantil pública como la Administración matriz responden del daño.

El gran fallo de la LRJSP es no haber establecido ninguna previsión procedimental que permitiese poner en práctica lo dispuesto en el artículo 35.

Ante esa situación, lo más correcto sería que la Administración matriz tramitase el procedimiento sin perjuicio de la colaboración de la sociedad, por ejemplo a la hora de emitir el informe del servicio supuestamente causante del daño y de hacer alegaciones como interesada. Se podría decir que la Administración matriz y la sociedad tienen personalidades distintas, pero es un hecho notorio el pleno control que la Administración tiene sobre las sociedades que dependen de ella, aprobando su creación y extinción y nombrando las personas que dirigen tales sociedades. Por tanto, la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial sería un ejercicio legítimo de sus facultades de control.

En cualquier caso, ésta no deja ser una interpretación personal de una norma excesivamente genérica y susceptible de provocar inseguridad jurídica. Corresponde a los tribunales, especialmente a los contencioso-administrativos y a la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, establecer las pautas adecuadas para que los operadores jurídicos y, especialmente, los perjudicados por el funcionamiento de servicios públicos prestados por sociedades mercantiles públicas, sepan a qué atenerse.

7.2. El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid modifica su doctrina restrictiva sobre la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual en los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo – *Fernando Luque Regueiro.*[1]

La disposición adicional cuadragésimo primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), introdujo una importante novedad en nuestro Derecho, pues establecía, según indica su rúbrica, unas normas específicas de contratación pública en los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo; en particular, se les reconoce su naturaleza de prestaciones de carácter intelectual "*con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley*".

Este último inciso nos lleva a aquellos pasajes de la LCSP que contienen determinadas reglas especiales cuando el objeto contractual se refiere a prestaciones de carácter intelectual. La que ha propiciado una mayor litigiosidad es la señalada en el artículo 145.4 de la LCSP, definidor del desglose de los criterios de adjudicación, de modo que en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios de adjudicación relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

Al margen de lo anterior, la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual tiene su relevancia en otras dos cuestiones. En primer término, imposibilita acudir a la subasta electrónica del artículo 143[2]. En segundo lugar, se establecen ciertos límites para que sea dable tramitar el procedimiento abierto simplificado[3], declinando, además, y en todo caso, la aplicación de las particularidades previstas en el artículo 159.6 que agilizan aún más este procedimiento[4].

---

[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] El artículo 143.2 de la LCSP dispone que "*la subasta electrónica podrá emplearse en los procedimientos abiertos, en los restringidos, y en las licitaciones con negociación, siempre que las especificaciones del contrato que deba adjudicarse puedan establecerse de manera precisa en los pliegos que rigen la licitación y que las prestaciones que constituyen su objeto no tengan carácter intelectual, como los servicios de ingeniería, consultoría y arquitectura. (…)*"

[3] El artículo 159.1 de la LCSP establece, para la utilización de un procedimiento abierto simplificado, el cumplimiento de dos condiciones, una de las cuales exige que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego 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 que su ponderación no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento del total.

[4] Señala el referido precepto que "*en 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*

Inicialmente fue mayoritaria una interpretación restrictiva de la mencionada disposición adicional cuadragésimo primera, siguiendo los primeros postulados del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en los que se mantenía que sólo cabía reconocer el carácter intelectual de la prestación en aquellos supuestos en los que el objeto contractual supusiera *"una actividad en que predomina el elemento inmaterial no cuantificable asociado a los procesos mentales propiamente humanos, y, además, implique el uso de las más altas facultades intelectivas humanas; destacadamente, aquellas que suponen innovación o un cierto grado de creatividad"*[5].

En la misma sintonía se situaba el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACPCM) en su Resolución 294/2021, de 21 de junio, confirmando que la referida disposición adicional «*no identifica como "prestaciones de carácter intelectual" a "todos" los servicios que puedan prestar los titulados en arquitectura o ingeniería, porque prima la previa valoración como prestación de naturaleza intelectual, que (…) requiere de los elementos de originalidad y creatividad, que los hace acreedores de la protección por la normativa reguladora de la propiedad intelectual*».

El TACRC[6] modificó posteriormente su doctrina al considerar que no podía desatenderse las novedad legislativa que había supuesto la meritada disposición adicional. Se esgrime que aun cuando la LCSP no contenga ninguna definición de lo que debe entenderse por prestación de carácter intelectual, sí reconoce expresamente tal naturaleza a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo. El TACRC acoge una interpretación auténtica, recordando que dicho precepto fue introducido específicamente durante su tramitación parlamentaria con esa concreta intención[7]. Se asume, por tanto, una interpretación literal del precepto, confirmando la intelectualidad de los servicios de ingeniería, arquitectura, consultoría y urbanismo en todo caso, por mandato legal.

El Tribunal madrileño, sin embargo, se ha mantenido cautivo de los posicionamientos iniciales hasta fechas muy recientes[8], incluso en su Resolución 401/2024, de 13 de octubre, fechada con posterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo 1362/2024, de 18 de julio (rec. 4379/2021)[9], donde se cierra definitivamente la discusión, estableciendo

---

objeto prestaciones de carácter intelectual a los que no será de aplicación este apartado, el procedimiento abierto simplificado podrá seguir la siguiente tramitación (…)".

[5] En este sentido, las Resoluciones del TACRC 544/2018, de 1 de junio, o 111/2018, de 30 de noviembre.

[6] El cambio interpretativo se observa, entre otras, en las Resoluciones 1300/2021, de 29 de septiembre, 1595/2021, de 12 de noviembre; 103/2023, de 9 de febrero y 1504/2023, de 16 de noviembre.

[7] Mediante enmienda transaccional procedente de las enmiendas 425 del Grupo de Ciudadanos, 794 del Grupo Socialista y 963 del Grupo Mixto PDeCat (BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 2-4, de 02/08/2017).

[8] Véase la Resolución 136/2024, de 4 de abril.

[9] De esta doctrina ya se han hecho eco algunos autores. Véanse los comentarios a dicha disposición adicional por CEBRIÁN HERRANZ, L., en «*Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*». RECUERDA GIRELA. M.A. (Director). Civitas. Segunda Edición. Madrid, 2024, pág. 2207.

una doctrina jurisprudencial al efecto, según la cual "*la Disposición Adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público (...) implica que la contratación de los servicios de arquitectura tiene la consideración de una prestación de carácter intelectual a los efectos de aplicar las especialidades contenidas en dicha norma sobre criterios de adjudicación como la contenida en el art. 145. 4 (...)*" (F.D. Tercero).

Se argumenta (F.D. Segundo) que los criterios interpretativos primigenios responden a la nota de la "*originalidad*" derivada de la normativa de propiedad intelectual, mas se considera erróneo tal planteamiento pues no puede extrapolarse ni servir de interpretación de la LCSP, en la medida en que ésta "*expresamente vincula las prestaciones intelectuales con los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo*".

Se arroga, en definitiva, el decurso argumental esgrimido por los recurrentes, que lo agotaron a través de una cuádruple hermenéutica; una interpretación auténtica del legislador, basada en la enmienda transaccional antes aludida, que pretendía "*asegurar el cumplimiento de los criterios de calidad de las ofertas y correcta realización de la prestación, en beneficio de los consumidores y usuarios y del interés público para garantizar una utilización eficiente de los recursos y ahorros en los costes de inversión y conservación*". Una interpretación gramatical, por cuanto la disposición adicional efectúa un pronunciamiento explícito, general e incondicionado de que a los servicios allí indicados se les reconozca la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual. Una interpretación sistemática y finalista, rememorando el nuevo marco normativo de la contratación pública, en la que priman los criterios de calidad en la adjudicación, como se pone de manifiesto en la propia Exposición de Motivos de la LCSP cuando alude al objetivo de que dichos criterios de adjudicación permitan "*obtener obras, suministros y servicios de gran calidad"*, enfatizando el cambio normativo producido, que determina un tránsito desde la concepción economicista, en el que el precio era el factor determinante de la adjudicación, a un enfoque en el que el criterio de la calidad de la prestación es determinante en todas las fases del procedimiento de la contratación pública, por imperativo normativo, y de la propia Directiva 2014/24/UE.

En cualquier caso, debemos congratularnos en el giro interpretativo operado en la más reciente Resolución 434/2024, de 14 de noviembre, del TACPCM, en la que se ha reparado en el pronunciamiento casacional comentado –invocado por el recurrente–, cambiando expresamente de criterio, al reconocer que "*en este punto debemos hacer mención a la esperada Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2024 (...) por la que el alto Tribunal ha rechazado la interpretación que teníamos muchos Tribunales de no reconocer carácter intelectual a los trabajos de coordinación de seguridad y salud en obras, por lo que este grupo de trabajos se encuentra dentro de los establecidos en la D.A. 17 del RD 3/2020*[10] *y en consecuencia afectados por el artículo 66.4 del mismo cuerpo legal en cuanto a la necesidad de establecer un 51% de criterios de valoración sobre la calidad*".

[10] En el asunto ventilado resultaba aplicable el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, cuya disposición adicional decimosexta responde al mismo tenor que la disposición adicional cuadragésimo primera de la LCSP.

7.3. Novedades de la Ley Orgánica 1/2025 de Eficiencia del Servicio Público de Justicia en el proceso contencioso-administrativo – *Federico Lara González*[1].

1.- En el Boletín Oficial del Estado del día 3 de enero de 2025 se ha publicado la **Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia** (en adelante, "la LO 1/2025"). Se trata de una disposición legal de enorme relevancia que forma parte del paquete de reformas de la Justicia ya materializado en el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea; y el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

2.- Las medidas principales de la LO 1/2025 son dos:

1ª) Como **medida de eficiencia organizativa** (Título I, artículo 1, de la LO 1/2025), se suprimen los juzgados unipersonales y se sustituyen por los **Tribunales de Instancia** colegiados en cada partido judicial (nuevo artículo 84.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial –en adelante, LOPJ–), divididos en secciones, entre las cuales existirá una Sección de lo Contencioso-Administrativo que seguirá siendo por regla general de ámbito provincial (nuevos artículos 84.2 y 93 LOPJ)[2]. En el mismo sentido, se suprimen los Juzgados Centrales y se sustituyen por el **Tribunal Central de Instancia**, que tendrá una Sección de lo Contencioso-Administrativo (nuevo artículo 95.e) LOPJ). Cada Tribunal de Instancia tendrá una única Oficina Judicial, la cual se adapta a esta nueva organización judicial, dividiéndose en servicios comunes de tramitación y procesales, los cuales, a su vez, podrán subdividirse en áreas y equipos (nuevos artículos 436 y ss. LOPJ). Aunque la función jurisdiccional continuará siendo ejercida individualmente por los jueces, juezas y magistrados conforme a nuevas normas de reparto que deberán ser objeto de publicación (nuevo artículo 167.1 LOPJ), se prevé la posible especialización de

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

[2] Se podrá establecer que algunas de las Secciones que integren los Tribunales de Instancia extiendan su jurisdicción a uno o varios partidos judiciales de la misma provincia, o de varias provincias limítrofes dentro del ámbito de un mismo Tribunal Superior de Justicia (nuevos artículos 84.5 y 93.3 LOPJ). Cuando el volumen de asuntos lo requiera, se podrán establecer Secciones de lo Contencioso-Administrativo en Tribunales de Instancia que tengan su sede en poblaciones distintas de la capital de provincia, delimitándose en cada caso el ámbito territorial de su jurisdicción (nuevo artículo 93.2 LOPJ).

jueces y magistrados para determinadas clases de asuntos o ejecuciones (nuevo artículo 96 LOPJ), así como la posibilidad de que el conocimiento en primera instancia de un procedimiento corresponda conjuntamente a tres jueces o magistrados del Tribunal de Instancia cuando, en atención al volumen, la especial complejidad o el número de intervinientes de un procedimiento, tal nombramiento favorezca el ejercicio de la función jurisdiccional (nuevo artículo 84.6 LOPJ). Asimismo, se prevé la posibilidad de que la Junta de Jueces y Juezas de Sección del Tribunal de Instancia se reúna para el examen, valoración y unificación de criterios (nuevos artículos 170 y 264.4 LOPJ). Todo ello conforme a lo dispuesto en el nuevo Capítulo V del Título IV del Libro I de la LOPJ, artículos 84 a 98.

2ª) Como **medida de eficiencia procesal** (Capítulo I del Título II, artículos 2 a 19, de la LO 1/2025), se establece como requisito de procedibilidad (artículo 5 LO 1/2025) la obligatoriedad de acudir a los **medios adecuados de solución de controversias** (MASC), entre los cuales la Ley menciona expresamente la negociación directa, la mediación, la conciliación ante fedatario público o Juez de Paz, la conciliación privada, la oferta vinculante confidencial, la opinión de experto independiente y los procesos de derecho colaborativo, o cualquier otro medio previsto en otras normas, con carácter previo al ejercicio de la acción procesal, si bien únicamente en el ámbito civil y mercantil, quedando excluidos determinados supuestos, entre los cuales se hallan los asuntos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público (artículo 3.2 LO 1/2025). No obstante, el legislador ordena al Gobierno que presente a las Cortes Generales, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de ley que atienda, en el ámbito administrativo, a los medios de solución de controversias cuando una de las partes es la Administración (disposición final 31ª LO 1/2025).

3.- Pero, además, la LO 1/2025 lleva a cabo una serie de importantes **modificaciones de carácter estrictamente procedimental** (Capítulo II del Título II, artículos 20 a 24, de la LO 1/2025), que suponen la reforma parcial de las leyes procesales, entre ellas, en lo que aquí se refiere, también la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa –en adelante, LJCA– (artículo 21 de la LO 1/2025). Además de los habituales cambios lingüísticos en las referencias a los cargos judiciales para tener en cuenta la identidad de género y para sustituir las alusiones a los "Secretarios Judiciales" por "Letrados y Letradas de la Administración de Justicia", las modificaciones que afectan al procedimiento contencioso-administrativo son, en síntesis, las siguientes:

3.1.- En materia de competencia, se modifica el artículo 11.1.a) LJCA para aclarar que corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional la competencia objetiva para conocer en única instancia de los recursos que se interpongan contra disposiciones y actos de los Ministros, aun cuando se adopten previo informe o acuerdo del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno, evitando de este modo que se atribuyan a la Sala III del Tribunal Supremo.

Asimismo, se adaptan los artículos de la LOPJ relativos a las competencias de los órganos jurisdiccionales a la nueva organización judicial. Así, la Sala de lo

Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (artículo 66 LOPJ) conocerá en única instancia de, entre otros: (i) los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones de Ministros y Secretarios de Estado que la ley no atribuya a la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia (nueva letra a); (ii) de los recursos devolutivos que la ley establezca contra las resoluciones de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia (nueva letra c); y (iii) de las cuestiones de competencia que se puedan plantear entre los magistrados de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia (nueva letra e).

Igualmente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 74.1 LOPJ) conocerá en única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se deduzcan en relación con, entre otros: (i) los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas cuyo conocimiento no esté atribuido a las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia (nueva letra a); (ii) los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior a Ministro o Secretario de Estado, en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa, pero se añade como excepción que no conocen de los recursos contra aquellas resoluciones que agoten la vía administrativa dictadas en materia de propiedad industrial por la Oficina Española de Patentes y Marcas, porque corresponden a las Secciones Civiles de la Audiencia Provincial, de forma concordante a lo establecido en el artículo 82.2.3º LOPJ (nueva letra i); y, (iii) además, conocerá de la solicitud de autorización para la declaración prevista en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, cuando tal solicitud sea formulada por la autoridad de protección de datos de la comunidad autónoma respectiva (nueva letra k). De la misma forma, les corresponde conocer en segunda instancia de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados en las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia y de los correspondientes recursos de queja (nuevo apartado 2); de los recursos de revisión contra las sentencias firmes dictadas en las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia (nuevo apartado 3); de las cuestiones de competencia entre las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia con sede en la comunidad autónoma (nuevo apartado 4). Por último, se añade la competencia para autorizar, mediante auto, el requerimiento de información por parte de autoridades autonómicas de protección de datos a los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y de los prestadores de servicios de la sociedad de la información, cuando ello sea necesario de acuerdo con la legislación específica (nuevo apartado 5).

3.2.- En materia de legitimación, se modifica el artículo 19.1 LJCA, añadiendo una letra k) por la que se reconoce que los sindicatos estarán también legitimados para actuar, en nombre e interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación. En consecuencia, se modifica el artículo 45.2 LJCA

(nueva letra e), para exigir que, en estos casos, se acompañe con el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo el documento o documentos que acrediten la afiliación de dicho personal y la existencia de comunicación por el sindicato al afiliado de la voluntad de iniciar el proceso, así como la autorización expresa del afiliado al sindicato para dicha iniciación.

3.3.- En materia de procedimiento abreviado, los cambios son los siguientes (nuevo artículo 78 LJCA):

a) La remisión del expediente administrativo por parte de la Administración demandada deberá hacerse en formato electrónico (nuevo artículo 78.3, párrafo 2º, de la LJCA).

b) Se añade que si en la demanda se solicitasen diligencias de preparación de la prueba a practicar en juicio, el Letrado o la Letrada de la Administración de Justicia acordará lo que corresponda para posibilitar su práctica, sin perjuicio de lo que el Juez o Tribunal decida sobre su admisión o inadmisión en el acto del juicio (nuevo artículo 78.3, párrafo 2º, inciso 2º, de la LJCA).

c) Se mantiene la posibilidad de que la parte demandante solicite que se dicte sentencia sin necesidad de recibimiento a prueba ni de vista, en cuyo caso se dará traslado al representante procesal de la Administración demandada para que conteste a la demanda y después se declarará concluso el pleito para sentencia, sin más, salvo que el órgano jurisdiccional acuerde alguna diligencia final del artículo 61 LJCA. Como novedad, se establece que, dentro de los diez primeros días del plazo para contestar la demanda, las partes demandadas podrán solicitar que se celebre la vista, argumentando a tal fin en qué hechos existe disconformidad y qué medios de prueba, distintos de los ya obrantes en actuaciones, habrían de ser practicados para despejar esa disconformidad. El juez o la jueza decidirá sobre dicha solicitud mediante auto. El auto que acuerde la celebración de vista no será recurrible. El auto que rechace la celebración de vista dispondrá, además, que se conteste la demanda en el plazo que reste y contra el mismo podrá interponerse recurso de reposición. En este último caso, presentada la contestación se abrirá un trámite de conclusiones, por plazo de cinco días sucesivos, si la parte actora lo hubiese solicitado en su demanda (posibilidad de conclusiones que parece no contemplarse para el caso de que el representante procesal de la Administración no haya solicitado vista). Por tanto, la novedad estriba en que el letrado defensor de la Administración tiene a partir de ahora que justificar su petición de celebración de vista, cosa que no se exigía en la regulación anterior.

d) En caso de suspensión de la vista por no poderse practicar alguna prueba relevante sin mala fe de la parte que tuviera la carga de aportarla, el Letrado o Letrada de la Administración de Justicia, si no hubiera asistido a la vista, efectuará nuevo señalamiento en el día hábil siguiente a aquel en que se hubiera acordado la suspensión (nuevo artículo 78.18 LJCA).

e) Se introduce la posibilidad de dictar sentencia oral (*in voce*) al concluir el acto de la vista, sin perjuicio de su ulterior redacción por el Juez, pudiéndose declarar firme en el mismo acto si estuviesen presentes todas las partes, por sí o debidamente representadas, y expresaren su decisión de no recurrir. De no ser así, las partes tendrán un plazo de cinco días desde la celebración de la vista para presentar un escrito manifestando su interés en recurrirla, con expresión de los pronunciamientos objeto del mismo. El plazo para interponer el recurso de apelación comenzará a contar desde el día siguiente al que se notificase a la parte la sentencia debidamente redactada por escrito con expresión del fallo y con motivación sucinta (artículo 210, apartados 3 y 4, de la LEC, también redactados por la LO 1/2025, a los cuales se remite expresamente la LJCA).

3.4.- Modificación del régimen del depósito previo para recurrir contra resoluciones de los Letrados de la Administración de Justicia (artículo 1, apartado 109, de la LO 1/2025):

a) No será precisa la constitución de depósito para la interposición de recurso de revisión contra un decreto que resuelva un recurso de reposición (nuevo apartado 4 de la disposición adicional 15ª LOPJ).

b) En el caso de defecto, omisión o error en la constitución del depósito previo para recurrir no subsanado, si se trata de un recurso de reposición contra una resolución del letrado o letrada de la Administración de Justicia, se dictará decreto poniendo fin al trámite del recurso contra el que cabrá interponer recurso de revisión (nuevo apartado 7 de la disposición adicional 15ª LOPJ).

c) En caso de ser desestimado el recurso de reposición contra una resolución del letrado o letrada de la Administración de Justicia, el recurrente perderá el depósito cuando la resolución objeto de recurso sea firme (nuevo apartado 9 de la disposición adicional 15ª LOPJ).

3.5.- En materia de asistencia jurídica gratuita, se aclara que, si en la resolución que ponga fin al proceso hubiera pronunciamiento sobre costas a favor de quien obtuvo el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita o de quien lo tuviera legalmente reconocido, deberá la parte contraria abonar las costas causadas en la defensa y representación de aquella, debiendo ser abonadas directamente a las personas profesionales que se hayan designado para su representación y dirección jurídica, quienes estarán legitimadas para instar su tasación y que estarán obligadas a devolver las cantidades eventualmente percibidas con cargo a fondos públicos por su intervención en el proceso. A tales efectos, se comunicará por la Oficina judicial a los colegios profesionales correspondientes dicha circunstancia (nuevo artículo 36.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, redactado por la disposición final 10ª, apartado 3, de la LO 1/2025).

4.- También hay que tener en cuenta la **modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil**, dada la supletoriedad de la misma en el ámbito contencioso-administrativo (disposición final 1ª de la LJCA y artículo 4 LEC). La principal novedad sería la modificación de la regulación de la tasación de las costas procesales en la LEC, aplicable al

proceso contencioso-administrativo por remisión expresa del artículo 139.7 LJCA, consistente en la supresión de la condena en costas en el incidente de impugnación de la tasación de costas (tanto por excesivas como por indebidas) salvo en los casos de abuso del servicio público de Justicia (nuevo artículo 246.4, párrafo 3º, de la LEC). Asimismo, también habrá de aplicarse supletoriamente el nuevo artículo 394.1, párrafo 2º, de la LEC, en cuya virtud, para apreciar, a efectos de condena en costas, que el caso era jurídicamente dudoso se tendrá en cuenta la jurisprudencia recaída en casos similares.

5.- Como en toda reforma procesal, es imprescindible tener en cuenta las **disposiciones transitorias**. En síntesis, la constitución de los Tribunales de Instancia se realizará de manera escalonada en tres hitos, culminando el 31 de diciembre de 2025 (disposiciones transitorias 1ª y 2ª). La implantación de la Oficina judicial será simultánea a la de los Tribunales de Instancia (disposición transitoria 5ª). Las previsiones de carácter procedimental recogidas por la presente Ley serán aplicables exclusivamente a los procedimientos incoados con posterioridad a su entrada en vigor. Las modificaciones que afectan a las vistas de los actos de juicio serán de aplicación a los procedimientos en los que no se haya celebrado juicio oral a la entrada en vigor de esta ley (disposición transitoria 9ª).

6.- Por último, la LO 1/2025 **entrará en vigor** a los tres meses de su publicación en el Boletín oficial del Estado (3 de abril de 2025). Las medidas en materia de eficiencia organizativa han entrado formalmente en vigor el 23 de enero de 2025, sin perjuicio del calendario de implantación práctica de las mismas (disposición final 38ª).