

**REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

JULIO-AGOSTO 2025



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid



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

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



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

Julio-agosto 2025

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- JULIO-AGOSTO 2025 -

Sumario

1. DISPOSICIONES INTERNACIONALES	4
2. DISPOSICIONES COMUNITARIAS	4
3. DISPOSICIONES ESTATALES.....	5
4. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS.....	17
5. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	23
6. RESOLUCIONES JUDICIALES	27
6.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	27
6.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS)	37
7. DOCTRINA ADMINISTRATIVA.....	49
7.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.....	49
7.2. Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.....	50
7.3. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.	50
8. COMENTARIOS DOCTRINALES	53
8.1. La energía ante el urbanismo: Incidencia de la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid – Francisco García Gómez de Mercado.	53
8.2. La facultad de imposición de sanciones administrativas en grado inferior como mecanismo de proporcionalidad; estudio e interpretación del artículo 29.4 LRJSP a la luz de la reciente STS 2596/2025, de 05/06/2025 – Enrique Soler Santos.	71

1. DISPOSICIONES INTERNACIONALES¹

- ***Enmiendas a los Anejos II y III del Convenio relativo a la Conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, adoptadas el 6 de diciembre de 2024.*** El lobo (*canis lupus*) pasa de ser “especie estrictamente protegida” (Anejo II) a “especie protegida” (Anejo III). (BOE 14-7-25).

2. DISPOSICIONES COMUNITARIAS

- ***Directiva (UE) 2025/1442 de la Comisión de 18 de julio de 2025, por la que se modifica la Directiva 2006/111/CE en lo que respecta a las obligaciones de información.*** La Directiva 2006/111/CE de la Comisión regula la transparencia de las relaciones financieras de las empresas públicas y exige a los Estados miembros que garanticen la transparencia de los fondos públicos puestos a disposición de dichas empresas. A este respecto, su artículo 8 exige a los Estados miembros que faciliten a la Comisión, con carácter anual, determinada información relativa a las empresas públicas que operen en el sector manufacturero y cuyo volumen de negocios, en el ejercicio más reciente, haya sido superior a 250 millones EUR. Se suprime dicha obligación de información para cumplir el objetivo de la Comisión de reducir las cargas administrativas para las empresas y las administraciones en un 25% (DOUE L 21-7-25).

- ***Directiva (UE) 2025/1539 del Consejo de 18 de julio de 2025, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA relativas a los sujetos pasivos que facilitan las ventas a distancia de bienes importados y a la aplicación del régimen especial para las ventas a distancia de bienes importados de terceros territorios o terceros países y del régimen especial para la declaración y liquidación del IVA sobre las importaciones.*** La Directiva mejorará la recaudación del IVA sobre los bienes importados al garantizar que sean siempre los proveedores los deudores del IVA sobre las importaciones, y no los consumidores de la UE, como sucede en la actualidad. La ventanilla única para las importaciones (IOSS), ya existente, sirve de punto de contacto para los importadores de bienes procedentes de terceros países a la Unión Europea. Simplifica la declaración y el pago del IVA al importar bienes a la UE, ya que solo es necesario registrarse en un Estado miembro aun cuando se venda en toda la UE. A partir de ahora, serán los comerciantes o plataformas de fuera de la UE los deudores del IVA sobre los bienes importados, que se paga en el Estado miembro de destino final de los bienes, lo que fomentará el uso de la ventanilla a efectos del IVA, dado que los operadores o plataformas extranjeros que no la utilicen tendrán que estar registrados en cada uno de los Estados miembros en los que vendan sus productos. Dado que la ventanilla permite avanzar el pago del IVA al momento en el que el consumidor compra el artículo, en lugar de pagarlo en la frontera, protege los ingresos fiscales de los Estados miembros y consigue que se cumplan en mayor medida las obligaciones en materia de IVA por cuanto a las importaciones se refiere. Hace también que

¹ La selección de novedades de legislación, jurisprudencia y doctrina administrativa ha sido realizada por Federico Lara González y Mercedes Rus Moreno (Letrados de la Comunidad de Madrid).

la carga de la recaudación del IVA recaiga ahora en las plataformas y no en los clientes (DOUE L 25-7-25).

- **Recomendación (UE) 2025/1710 de la Comisión de 30 de julio de 2025 relativa a una norma voluntaria de presentación de información sobre sostenibilidad para las pequeñas y medianas empresas**. La Recomendación presenta una norma voluntaria que facilitará a las pymes que no están cubiertas por la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad (empresas de hasta 1.000 empleados) responder a solicitudes específicas de información en materia de sostenibilidad de grandes entidades financieras y empresas (DOUE L 5-8-25).

- **Comunicación de la Comisión. Orientaciones sobre el artículo 20 bis, relativo a la integración de la electricidad renovable en el sistema, de la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, modificada por la Directiva (UE) 2023/2413 (C/2025/3699)**. El presente documento tiene por objeto proporcionar orientaciones a los Estados miembros sobre la transposición de las disposiciones del artículo 20 bis de la Directiva (UE) 2018/2001 (1), relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, modificada por la Directiva (UE) 2023/2413 (en lo sucesivo, la «DFER revisada» o la «Directiva revisada»). La Directiva (UE) 2023/2413, que introduce el artículo 20 bis, fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo en octubre de 2023 y entró en vigor el 20 de noviembre de 2023. El objetivo general del nuevo artículo 20 bis [y de las definiciones que figuran en el artículo 2, puntos 14 *quater* a 14 *septdecies*, de la Directiva revisada] es facilitar la integración del sistema energético basado en la electricidad renovable y garantizar que el sistema eléctrico permita una mayor cuota de electricidad renovable de una manera óptima en términos de rentabilidad. Así pues, el artículo 20 bis pretende lograr este objetivo estableciendo obligaciones en relación con el acceso a los datos y al mercado. En concreto, exige que: (i) los gestores de redes de transporte (GRT) y, si es posible, los gestores de redes de distribución (GRD) faciliten información relativa a la cuota de electricidad renovable y al contenido de emisiones de gases de efecto invernadero de la electricidad suministrada en su territorio, a fin de aumentar la transparencia y proporcionar más información a los agentes del mercado de la electricidad, los agregadores, los consumidores y los usuarios finales, en particular los usuarios de vehículos eléctricos; (ii) los fabricantes de baterías y de vehículos eléctricos permitan el acceso a la información sobre el sistema de gestión de baterías a los propietarios y usuarios de baterías, así como a terceros que actúen en su nombre; (iii) los Estados miembros garanticen la recarga inteligente y, según proceda, la interfaz con sistemas de medición inteligente, cuando los implanten los Estados miembros, y funciones de recarga bidireccional para los puntos de recarga de potencia normal no accesibles al público; (iv) los Estados miembros garanticen el acceso no discriminatorio de los activos de almacenamiento pequeños y móviles a los mercados de servicios de balance y flexibilidad. El presente documento tiene un carácter meramente orientativo (DOUE C 16-7-25).

3. DISPOSICIONES ESTATALES

- **Reforma de fecha 22 de julio de 2025 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982**. Con la presente reforma del artículo 82.2 del

Reglamento, se pretende introducir una nueva ampliación de los supuestos a los que se pueden acoger los diputados y diputadas para ejercer el voto de forma telemática. En esta ocasión, se añade a los supuestos hasta ahora previstos algunas situaciones especialmente graves, como la necesidad de atender al cuidado de familiares cercanos o su fallecimiento. El objetivo es poder compatibilizar el ejercicio del cargo por parte de los miembros de la Cámara con situaciones de evidente, grave y excepcional trascendencia familiar. Del mismo modo, se hace una equiparación de los casos de embarazo, maternidad y paternidad con las citas e intervenciones médicas necesarias para el buen fin de los procesos de reproducción asistida. Asimismo, con la presente reforma, se establece a nivel reglamentario la necesidad de que la solicitud de voto telemático incluya la justificación de que concurre alguna de las causas expresamente previstas, bastando con una declaración responsable, sin perjuicio de la posibilidad de que la Mesa pueda requerir información adicional o documentación acreditativa. Por otra parte, se modifica el art. 98 para atender la demanda formulada por varios colectivos de periodistas de adopción de las medidas necesarias para evitar comportamientos inaceptables en el ejercicio del periodismo parlamentario, sin que ello conlleve, en absoluto, limitar, restringir o menoscabar el derecho de los medios de comunicación de obtener y difundir información veraz para la ciudadanía (BOE 31-7-25).

- **Reforma de fecha 22 de julio de 2025 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982.** Se revisa el texto del Reglamento del Congreso para su adecuación al lenguaje inclusivo de género, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Reforma del Reglamento de la Cámara, de 21 de septiembre de 2023. Esta revisión utiliza el lenguaje inclusivo tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que prevé, como criterio general de actuación de los poderes públicos, la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo. Se elabora, asimismo, la presente revisión, tomando en consideración las Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje en la Administración parlamentaria aprobadas en la reunión de la Mesa de la Cámara de 5 de diciembre de 2023 (BOE 31-7-25).

- **Ley 5/2025, de 24 de julio, por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.** Adaptación de la vigente Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor a la Directiva (UE) 2021/2118 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2021, por la que se modifica la Directiva 2009/103/CE relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (nueva Directiva del seguro de automóviles). Asimismo, la ley incorpora las recomendaciones del Informe Razonado de la Comisión de Seguimiento del Sistema de Valoración, que resultan especialmente relevantes para reforzar el sistema de protección de los terceros perjudicados en accidentes de tráfico. Además, crea un nuevo título V en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro de la circulación de vehículos a motor, dedicado a la protección de datos personales, y un seguro obligatorio de responsabilidad civil para los vehículos personales ligeros, no incluidos dentro del concepto legal de “vehículo a motor”. También modifica la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras

y reaseguradoras, para incorporar una nueva regulación sobre la honorabilidad y aptitud de quienes ejerzan la dirección efectiva o desempeñen funciones que integran el sistema de gobierno de la entidad e incluir la figura de los planes preventivos de recuperación. Una de las principales novedades es la revisión y ampliación de los conceptos de "vehículo a motor" y "hecho de la circulación" a los efectos del seguro obligatorio, que pasan a definirse legalmente y no solo por vía reglamentaria, para dar una mayor protección a las víctimas de los accidentes de circulación. Asimismo, se excluyen ciertos supuestos del ámbito del seguro obligatorio, como la fabricación y el transporte de vehículos a motor como mercancía, aunque se crea un nuevo seguro obligatorio que cubra la responsabilidad civil profesional, para amparar los daños que se produzcan en estos casos. La nueva ley también incorpora nuevas medidas para controlar que los vehículos con estacionamiento habitual en otros Estados miembros cuenten con seguro. Asimismo, se amplía la regulación existente sobre las certificaciones de antecedentes siniestros. También se refuerza la protección de las personas perjudicadas en accidentes cuando la entidad aseguradora esté en situación de insolvencia. En cuanto al sistema de valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, se introducen medidas para agilizar y clarificar el procedimiento de oferta y respuesta motivada previsto en el artículo 7 del texto refundido, con el fin de incrementar la resolución extrajudicial de las reclamaciones de indemnización y conseguir una mayor protección de las víctimas de los accidentes. Además, se establece la posibilidad de que las víctimas puedan acudir a los Institutos de Medicina Legal cuando existan discrepancias sobre la existencia de lesiones y se garantiza el acceso gratuito a los informes y atestados del accidente. Asimismo, se reconoce el valor de la denuncia penal como reclamación previa. En el ámbito jurídico-sustantivo, la norma actualiza las reglas generales del sistema de valoración de daños personales, destacando la sustitución del índice de revalorización de las pensiones (IRP) previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado por el índice de precios al consumo (IPC) con el fin de dar mejor cumplimiento al principio "valorista" recogido en el artículo 40 del texto refundido. También se introducen modificaciones en las indemnizaciones por fallecimiento, secuelas y lesiones temporales, clarificando algunos conceptos indemnizatorios e incrementando las indemnizaciones a percibir. Estas reformas conllevan la modificación, a su vez, de algunas de las tablas recogidas en el anexo del texto refundido y que se incorporan a la nueva ley. Por otro lado, se refuerza la protección de los herederos de los lesionados que fallecen antes de fijarse la indemnización. Y, a efectos de la determinación del multiplicando, se modifica el cálculo del cómputo de ingresos de trabajo personal o en situación de desempleo en casos de fallecimiento o secuelas, respectivamente, para que en ningún caso dicho cómputo de ingresos sea inferior al salario mínimo interprofesional. En el ámbito médico se introducen mejoras en el baremo médico, en el tratamiento de los gastos médicos futuros de lesionados graves y en la actuación de los médicos forenses. Desde la perspectiva económica-actuarial, se ajustan las tablas de lucro cesante y ayuda de tercera persona, se incrementa el porcentaje de perjuicio por lucro cesante en caso de incapacidad total para mayores de 50 años y se clarifica el multiplicando en caso de lesionados con dedicación a las tareas del hogar de la unidad familiar, incorporando al sistema, en este último caso, unas tablas específicas simplificadas para los casos de incapacidad absoluta y total y fallecimiento. La ley también aclara que todas las indemnizaciones por daños personales pagadas por el Consorcio de Compensación de Seguros estarán exentas de IRPF, como ya ocurre con las pagadas por aseguradoras. En su disposición adicional primera la nueva ley crea el seguro obligatorio de responsabilidad civil para vehículos personales ligeros (por ejemplo, patinetes eléctricos),

que puedan circular por contar con un certificado de circulación, estar inscritos en el Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico y ostentar una etiqueta identificativa con el número de inscripción asignado o, en su caso, matrícula, con la finalidad de garantizar la cobertura de las indemnizaciones por los daños personales y materiales a los perjudicados por accidentes en los que intervengan este tipo de vehículos (BOE 25-7-25).

- ***Ley 7/2025, de 28 de julio, por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.*** El objeto de esta ley es la creación de la Agencia Estatal de Salud Pública (AESAP) y la modificación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. La AESAP tiene como objetivo, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, reforzar las capacidades del Estado para mejorar la salud de la población, la equidad en salud y su bienestar y proteger a la población frente a riesgos y amenazas sanitarias, con un enfoque salutogénico que potencie las capacidades y el empoderamiento de las personas y las comunidades. Para ello, en colaboración con las comunidades autónomas y otras Administraciones públicas, con los diferentes actores y disciplinas y con la sociedad civil, realizará un abordaje holístico y transdisciplinar de los problemas de salud y sus determinantes, actuando bajo el principio de «Una sola salud» y «Salud en todas las Políticas», sin perjuicio de las competencias asignadas a los departamentos con competencias en materia de salud animal, salud vegetal, seguridad alimentaria y protección ambiental y a otras Administraciones públicas. Se amplían los objetivos previstos inicialmente por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y se crea un organismo público que dé respuesta a todas estas necesidades, anticipándose a futuras crisis sanitarias y preparándose ante los nuevos retos en salud pública, que además se alinee con los cambios promovidos por la Comisión Europea a favor de la Unión Europea de la Salud y que cuente con una organización cooperativa e integradora de los distintos actores del Estado, en conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ello, la forma jurídica prevista es la de agencia estatal, de acuerdo con el artículo 108 bis de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dotada de personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión y facultada para ejercer potestades administrativas con mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados. Esta elección responde a la necesidad de dotarla de la máxima independencia técnica, autonomía y flexibilidad en la gestión y de agilidad para adaptarse a los cambios sociales, a la aparición de nuevos riesgos emergentes y al avance del conocimiento científico y tecnológico, como requisitos necesarios para conseguir el más alto nivel de desempeño en la protección de la salud de la ciudadanía, incorporando para ello mecanismos de innovación en la gestión y de control de la eficacia, transparencia y rendición de cuentas. Además, en el marco de la evaluación del riesgo en materia de sanidad ambiental, la AESAP realizará la evaluación del riesgo para la salud humana de los biocidas y los fitosanitarios, correspondiendo la gestión, autorización y registros a los departamentos ministeriales competentes. Asimismo, evaluará los riesgos para la salud humana derivados del uso y comercialización de sustancias y mezclas químicas y la identificación de sus efectos peligrosos. Por otra parte, se modifica el artículo 98 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, para eximir del sistema de precios de referencia o bien aplicar un coeficiente corrector que eleve su precio, a aquellos medicamentos que tengan una ventaja estratégica para el Sistema Nacional de Salud o supongan una mejora objetiva para los pacientes. Por último, también

se modifica el art. 37.4 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, en relación con los códigos de conducta y los sistemas de autorregulación (**BOE 29-7-25**).

- ***Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.*** El permiso por nacimiento y cuidados se incrementa en tres semanas, de las 16 actuales hasta las 19 para cada progenitor e intransferibles. Dos de ellas podrán disfrutarse hasta que el menor cumpla ocho años. Las familias monoparentales podrán disfrutar de 32 semanas de permiso por nacimiento, cuatro de ellas hasta que el menor cumpla ocho años. Las dos semanas, cuatro en el caso de monoparentalidad, del permiso por nacimiento y cuidado de menor que se pueden disfrutar hasta que el menor cumpla los ocho años de edad, serán de aplicación a los nacimientos o adopciones producidos a partir del 2 de agosto de 2024. Las dos semanas de permiso parental retribuido pueden disfrutarse de manera flexible, en los periodos o jornadas parciales de trabajo que elijan las familias. Con la ampliación del permiso de nacimiento y cuidados en tres semanas, dos de ellas flexibles hasta que el menor cumpla 8 años, se completa íntegramente la transposición del permiso parental retribuido previsto en el artículo 8.1 y 3 de la Directiva (UE) 2019/1158. La Seguridad Social asume el coste del nuevo permiso de ampliación de la prestación por nacimiento y cuidado de menor de la Seguridad Social asumiendo una tasa de reemplazo de renta del cien por cien de la base reguladora para ambos progenitores. El real decreto-ley incrementa en el ámbito del empleo público el permiso retribuido por nacimiento y por adopción, guarda o acogimiento, que pasa a cubrir también el cuidado del menor, hasta las diecinueve semanas, de las cuales diecisiete son de permiso por nacimiento y cuidados y dos de permiso por cuidado parental del menor, añadiendo una nueva regulación del permiso parental, que mantiene su carácter no retribuido, de ocho semanas de duración; el permiso por nacimiento se ampliará en dos semanas más, en los supuestos de nacimiento o adopción múltiples, o discapacidad, en un total para ambos progenitores. Para proteger la actual diversidad familiar y asegurar que las niñas y niños se encuentran igualmente protegidos con independencia del tipo de familia en el que crezcan, atendiendo a la especial vulnerabilidad de los niños y niñas nacidos en familias monoparentales, el Real Decreto-Ley aprobado, amplía el periodo de suspensión por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento a treinta y dos semanas en caso de unidad monoparental; de este total, cuatro semanas podrán disfrutarse hasta que el menor cumpla ocho años (**BOE 30-7-25**).

- ***Resolución de 22 de julio de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico.*** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día 22 de julio de 2025, acuerda derogar el Real Decreto-ley

7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico (BOE 24-7-25).

- ***Real Decreto 561/2025, de 1 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.*** Este real decreto tiene por objeto la modificación del Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. En primer lugar, se procede a dar nueva redacción al artículo 10, regulador de la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en el que se dispone que estarán presentes en dicha Comisión de Seguimiento las organizaciones sindicales que tengan la condición de más representativas. En segundo lugar, se lleva a cabo la modificación de los artículos 12 y 13 como consecuencia del informe que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitió el pasado 31 de marzo en cumplimiento de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo (BOE 2-7-25).

- ***Real Decreto 562/2025, de 1 de julio, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados sobre la cadena agroalimentaria y operaciones relacionadas.*** Este real decreto tiene por objeto establecer los requisitos para la realización de los controles y otras actividades oficiales, en particular los referidos al muestreo y análisis, ensayo y diagnóstico, así como las actuaciones derivadas, incluyendo las medidas a adoptar por las autoridades competentes, las autoridades de control ecológico, los organismos delegados o las personas físicas en las que se hayan delegado ciertas funciones de control oficial, en su caso. Se deroga la práctica totalidad del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria (BOE 2-7-25).

- ***Real Decreto 486/2025, de 17 de junio, por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo.*** El presente real decreto tiene por objeto aprobar las cinco estrategias marinas del Reino de España correspondientes al segundo ciclo, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino: a) Estrategia marina de la demarcación marina noratlántica. b) Estrategia marina de la demarcación marina sudatlántica. c) Estrategia marina de la demarcación marina del Estrecho y Alborán. d) Estrategia marina de la demarcación marina levantino-balear. e) Estrategia marina de la demarcación marina canaria (BOE 2-7-25).

- ***Real Decreto 607/2025, de 8 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.*** Resulta necesario modificar el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, en aras de la autorización de acceso de la Policía Local al Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia permitiendo a las fuerzas policiales actuar con mayor celeridad y eficacia, y contribuyendo a la descongestión de la agenda de señalamientos de juicios rápidos por delitos leves en los órganos judiciales. Otras de las modificaciones de especial relevancia es la incorporación de

los requisitos derivados de la normativa europea sobre el sistema ECRIS-TCN (*European Criminal Record Information System-Third Country Nationals*, Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales-Nacionales de terceros países). También se introducen las medidas para mejorar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de cancelación de antecedentes penales incorporándose en este sentido la previsión contenida en el párrafo segundo del artículo 252 de la Ley Enjuiciamiento Criminal. Se introducen así mismo diversas modificaciones con el fin de actualizar y armonizar la normativa en relación con la protección de la infancia y adolescencia, particularmente en cuanto a la responsabilidad penal de los menores (aspectos terminológicos). También se ajusta el tratamiento de los delitos relacionados con la trata de seres humanos y la explotación sexual (aspectos terminológicos). A lo largo de todo el texto se revisa la redacción para garantizar el uso de un lenguaje inclusivo, sustituyendo expresiones y términos que pudieran resultar discriminatorios o desactualizados. En cuanto a la mejora de la supervisión y acceso a los registros, se habilita a las personas titulares de las Secretarías de Gobierno, o a quienes deleguen, para acceder a los registros y supervisar la calidad de las anotaciones efectuadas por los letrados y letradas de la Administración de Justicia. Se amplía el acceso a dicha información a la policía local, los cuerpos de policía autonómicos y las instituciones penitenciarias, reforzando la prevención de la criminalidad y la multirreincidencia. De igual manera se establece que las policías locales de grandes municipios puedan acceder a los registros a través de personal funcionario autorizado. Se añade la suspensión de la ejecución de determinadas medidas cuando sea necesario comunicar su adopción a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se unifican y reorganizan las referencias a la Orden Europea de Detención y Entrega. Se introduce una nueva redacción para el apartado relativo a la solicitud de información penal de ciudadanos no pertenecientes a la Unión Europea. Se elimina la exigencia de contar con una orden del ministro de Justicia para la tramitación telemática de solicitudes. Se detalla el procedimiento por el cual el Registro Central de Penados actualizará la información del estado procesal de las inscripciones, eliminando aquellas que ya no sean pertinentes. Se modifican los procedimientos relativos a la cancelación o rectificación de datos en el Registro Central de Penados y otros sistemas de registros administrativos. Se regula el acceso a la información en las Bases de Datos del Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia por las Unidades de Intervención de Armas y Explosivos de la Guardia Civil y las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía responsables de la expedición del pasaporte. Se regula la consulta para la obtención de certificaciones negativas del Registro Central de Penados y del Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos (BOE 9-7-25).

- ***Real Decreto 611/2025, de 8 de julio, por el que se establece el calendario de implantación de la Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales.*** El presente real decreto tiene por objeto establecer el calendario de implantación de la Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales (BOE 9-7-25).

- ***Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028.*** Se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028, que constituye el marco normativo para la

coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado. Se trata de la primera planificación plurianual que se realiza en el marco de la nueva Ley de Empleo, que aborda las políticas de empleo con un enfoque de derechos subjetivos, centrado en las personas y en las empresas, mediante el acompañamiento profesional a lo largo de toda la vida laboral para las personas trabajadoras y para las empresas, particularmente pequeñas y medianas. La estrategia está alineada con los siete ejes operativos de la Ley de empleo: orientación, formación, oportunidades de empleo, oportunidades para personas con discapacidad, igualdad de oportunidades, emprendimiento y mejora del marco institucional y, por primera vez, se concretan y se comprometen seis metas: mejora de la empleabilidad; mejora de la intermediación; aumento de la cobertura en la atención a personas receptoras de prestaciones; consolidación y mejora de la calidad de las redes de orientación profesional; incremento de la participación en la formación; impulso y sistematización de la atención a las empresas. La nueva Estrategia incluye atención prioritaria a colectivos como los de jóvenes, personas en desempleo de larga duración o de más edad, personas con discapacidad, personas cuidadoras de enfermos de ELA personas migrantes y población gitana. Se incorpora mayor fortaleza en innovación tecnológica. La evaluación de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo se realizará de forma anual, bienal y a su finalización. Como parte de la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y de los Planes anuales que la componen, se elaborará un cuadro de mando desglosado por comunidad autónoma, en el que se incluirán una serie de indicadores (BOE 16-7-25).

- **Real Decreto 658/2025, de 22 de julio, por el que se regulan las medidas a adoptar en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada.** El objeto de este real decreto es desarrollar y concretar las actuaciones que deberán realizar la Administración General del Estado y las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía en caso de situación de contingencia migratoria extraordinaria. En particular, determina la competencia para la declaración de situación de contingencia migratoria extraordinaria en el supuesto previsto en el artículo 35 bis.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, así como la competencia para dictar la resolución de reubicación y traslado de personas menores de edad extranjeras no acompañadas y regula el procedimiento para la reubicación y el traslado de dichas personas menores en caso de situación de contingencia migratoria extraordinaria, en cumplimiento de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo y de la disposición final sexta de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (BOE 23-7-25).

- **Real Decreto 659/2025, de 22 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.** Este real decreto tiene como objeto la modificación del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, según el cual, hasta ahora se consideran técnicos competentes a aquellos técnicos que cuentan con las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para ejercer como proyectista, director de obra o director de ejecución de acuerdo con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) o cuya titulación, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, dé acceso a estas profesiones reguladas. El real decreto introduce como variables para acreditarse como

técnico competente la formación y los conocimientos adquiridos, distinguiendo entre personas con titulación universitaria y personas con titulación de Formación Profesional o certificado profesional, requiriendo la presentación de una declaración responsable antes del inicio de la actividad. Asimismo, este real decreto introduce el requisito de complementar los conocimientos adquiridos, en función de la titulación obtenida, mediante un curso de formación compuesto de dos módulos (módulo 1, de conocimientos técnicos básicos necesarios, y módulo 2, de conocimientos específicos y administrativos relacionados con la certificación de la eficiencia energética en los edificios). Esta división en módulos permite cursar únicamente uno de los módulos, si la titulación o certificado profesional permite acreditar los conocimientos del otro módulo. Asimismo, de acuerdo con el artículo 25 de la Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición) (antes artículo 17 de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010), se crea el Registro Administrativo Centralizado de Técnicos Competentes, donde estarán registrados todos los técnicos competentes acreditados para la certificación de la eficiencia energética en los edificios. Por último, este real decreto deroga el Real Decreto 891/1980, de 14 de abril, sobre homologación de los paneles solares, como consecuencia de la aplicación de las políticas de Nuevo Enfoque, Enfoque Global y finalmente, el Nuevo Marco Legislativo que desarrollaron la libre circulación de mercancías dentro del territorio de la Unión Europea (BOE 23-7-25).

- ***Real Decreto 676/2025, de 28 de julio, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno***. Mediante el presente real decreto se acomete una importante reestructuración de la Presidencia del Gobierno, suprimiéndose algunos órganos y creándose otros nuevos (BOE 29-7-25).

- ***Real Decreto 608/2025, de 8 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud***. Se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud. El organismo autónomo Instituto de la Juventud (en adelante, INJUVE) es un organismo autónomo de los previstos en el artículo 98.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrito al Ministerio de Juventud e Infancia, a través de la Secretaría de Estado de Juventud e Infancia. En la actualidad, el INJUVE sigue siendo un organismo necesario como responsable de la política del Gobierno en materia de juventud, como ente vertebrador del conocimiento de la realidad juvenil a nivel estatal y de la participación de las personas jóvenes en la elaboración de las políticas públicas a este nivel, así como interlocutor frente a la Unión Europea en esta materia. El fin último del INJUVE es lograr desde su nivel de gobernanza que las personas jóvenes se conviertan en artífices de su propia vida con derecho efectivo a diseñar y desarrollar sus propios proyectos vitales, propiciando las condiciones para su plena inclusión social dentro de un modelo socioeconómico igualitario, justo y sostenible para los seres humanos y el ecosistema (BOE 1-8-25).

- ***Real Decreto 712/2025, de 26 de agosto, de neumáticos al final de su vida útil***. Este real decreto tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la puesta en el mercado de neumáticos de reposición en relación con el impacto en la gestión de sus residuos, así como el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de los neumáticos al final de su vida útil generados por el montaje de los neumáticos que fueron

puestos en el mercado de reposición por sus productores, con el objeto de prevenir y reducir su impacto en el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida. A tal fin, se establecen medidas destinadas a prevenir la generación de neumáticos al final de su vida útil, a reducir el impacto de la gestión de sus residuos sobre el medio ambiente, hasta completar su valorización, y a fomentar, por este orden, su reducción, preparación para la reutilización, reciclado y otras formas de valorización, con el fin de avanzar hacia una economía más circular (BOE 27-8-25).

- ***Real Decreto 715/2025, de 26 de agosto, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.*** Este real decreto tiene por objeto establecer la composición y funciones del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas y regular su organización y funcionamiento. El Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas es un órgano colegiado de la Administración General del Estado de los previstos en el artículo 22.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, se configura como el órgano consultivo del Estado y de participación en relación con las enseñanzas artísticas establecidas en la Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales y en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE 27-8-25).

- ***Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas.*** Se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de las personas menores de edad extranjeras no acompañada de las comunidades y ciudades autónomas, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 27-8-25).

- ***Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.*** Mediante el presente real decreto se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la redacción dada por el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales. El objetivo principal de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (en adelante, planes anuales) es ser un instrumento de gestión anual en materia de incendios forestales desde una perspectiva integral de prevención, vigilancia y extinción. Cada comunidad autónoma recogerá en un documento unificado las medidas y la totalidad de las actuaciones previstas durante el año de vigencia de acuerdo con las presentes directrices y criterios (BOE 29-8-25).

- ***Resolución de 10 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio de 2025, por el que se aprueba el listado de actuaciones que se incorporan en el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026 para aumentar la resiliencia de la red de transporte de energía eléctrica.*** Se aprueba el documento de «Segunda Modificación de

Aspectos Puntuales de la Planificación Energética. Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026», que figura como anexo de este acuerdo. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en su artículo 4 establece que la planificación eléctrica tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema, introduciendo a su vez criterios medioambientales y de eficiencia económica. La planificación energética relativa al desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica, que es a la que se refiere el presente acuerdo, resulta vinculante y debe detallar las infraestructuras que han de ser desarrolladas por el transportista de energía eléctrica. En la actualidad, está en vigor el documento «Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026», sometido al Congreso de los Diputados el 24 de febrero de 2022 y aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 (BOE de 19 de abril de 2022). La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, contiene una disposición relativa a la posibilidad de aprobación de eventuales modificaciones del instrumento de planificación de las redes de transporte de electricidad. Así, el artículo 4.4 establece que, excepcionalmente, por Acuerdo de Consejo de Ministros, previo trámite de audiencia, informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de las comunidades autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla afectadas y oído el Operador del Sistema, se podrá proceder a la modificación de aspectos puntuales de los planes de desarrollo cuando se produjeran determinadas situaciones (BOE 14-7-25).

- ***Orden TED/739/2025, de 19 de junio, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica en materia de aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico***. El objeto de esta orden es regular el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica (ECAH) en materia de aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico, conforme al artículo 255 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, estableciendo: a) las condiciones para el otorgamiento y mantenimiento del título de ECAH, así como las condiciones de funcionamiento. b) Los procedimientos que deben seguir las ECAH para garantizar el cumplimiento de obligaciones ante la Administración hidráulica mediante ensayos, toma de muestras, muestreos, verificaciones y controles. c) Las normas de organización y funcionamiento del Registro especial de ECAH. d) Las condiciones de uso del sello de identidad de las ECAH. El ámbito de aplicación de esta orden corresponde a las cuencas hidrográficas cuya gestión compete a la Administración General del Estado (BOE 14-7-25).

- ***Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad***. El objeto de esta orden es establecer los criterios generales para determinar las adaptaciones de medios y tiempos, así como la realización de otros ajustes razonables en los ejercicios correspondientes a las pruebas selectivas en las que participen personas con discapacidad, en el ámbito del personal civil de la Administración del Estado (BOE 25-7-25).

- ***Resolución de 10 de julio de 2025, de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, por la que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia de las oficinas judiciales de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid en que se constituirán los Tribunales de Instancia en fecha 1 de octubre de 2025.*** La presente resolución tiene por objeto aprobar las relaciones de puestos de trabajo del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia de las oficinas judiciales que deben ser desplegadas en aquellos partidos judiciales de la Comunidad de Madrid en que, conforme a lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 1/2025, se constituirán los tribunales de instancia en fecha 1 de octubre de 2025, una vez que han informado a este Ministerio del diseño correspondiente a sus servicios **(BOE 12-7-25)**.

- ***Orden TED/934/2025, de 1 de agosto, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses.*** Esta orden, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 264/2021, de 13 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses, tiene por objeto establecer las condiciones y el procedimiento para la obtención y renovación del título de entidad colaboradora de la Administración pública competente en materia de seguridad de presas y embalses, las actividades a las que pueden extender su colaboración, las facultades y competencias de su personal y su ámbito funcional de actuación. El ámbito de aplicación de esta orden se circunscribe a las cuencas hidrográficas intercomunitarias cuya gestión le corresponde a la Administración General del Estado y a las cuencas intracomunitarias en las que esa gestión no se haya transferido a las comunidades autónomas. En las cuencas intracomunitarias en las que estas hayan asumido esa gestión de modo efectivo, podrán establecer la organización y procedimientos que consideren necesarios para regular la forma de actuar de las entidades colaboradoras, dentro del ámbito de sus competencias. Al ejercer su potestad normativa en este ámbito, las comunidades autónomas deberán respetar los requisitos técnicos exigidos en el artículo 5 de esta orden **(BOE 26-8-25)**.

- ***Acuerdo de 17 de junio de 2025, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2025 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre modificación de las vigentes reglas sobre composición y funcionamiento de las salas y secciones del Tribunal Supremo relativa al reparto de materias entre las secciones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.*** Se modifican las vigentes reglas sobre composición y funcionamiento de las salas y secciones del Tribunal Supremo relativa al reparto de materias entre las secciones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo **(BOE 3-7-25)**.

- ***Circular 1/2025, de 26 de junio, de la Fiscalía General del Estado, sobre los delitos de usurpación y allanamiento de morada y el instituto de la conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado.*** 1.ª Principios rectores de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero. La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, introduce una serie de modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Criminal con la finalidad de dotar de agilidad a los procedimientos penales. 2.ª Compatibilidad entre el artículo 1.2 d) LOTJ y el artículo 795 LECrim. La acomodación de la modificación operada en el artículo 795 LECrim a la vigencia del artículo

1 LOTJ permite que el delito de allanamiento de morada pueda seguir el cauce procedimental de diligencias urgentes. Ello no supone una vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, pues se trata de una interpretación lógica y razonada de normas sobre atribución de competencias entre órganos judiciales –cuestión de mera legalidad ordinaria–, ni una infracción del derecho a la tutela judicial efectiva y, en particular, de los derechos a la doble instancia penal y a un proceso sin dilaciones indebidas. 3.^a Delitos de usurpación del artículo 245 CP. El delito menos grave de usurpación (artículo 245.1 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido cuando concurren los requisitos fijados en el artículo 795 LECrim. El delito leve de ocupación inmobiliaria (artículo 245.2 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el juicio sobre delitos leves, conforme a los artículos 964 y ss. LECrim. 4.^a Delitos de allanamiento de morada del artículo 202 CP. El delito de allanamiento de morada (artículo 202 CP) se tramitará por el cauce del procedimiento para el enjuiciamiento rápido cuando concurren los requisitos fijados en el artículo 795 LECrim. De no concurrir estos presupuestos, se incoará procedimiento ante el Tribunal del Jurado. En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere finalizada la fase instructora, se podrá alcanzar una conformidad con la persona acusada y dictarse sentencia de conformidad por el juzgado de guardia, por el delito de allanamiento de morada del artículo 202.1 CP. No será posible una conformidad respecto del delito de allanamiento de morada del artículo 202.2 CP, por lo que las actuaciones deberán remitirse para su enjuiciamiento al juzgado de lo penal. En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere finalizada la fase instructora y no se alcance una conformidad con la persona acusada por delito de allanamiento de morada del artículo 202.1 CP, se remitirán las actuaciones para su enjuiciamiento al juzgado de lo penal. En trámite de diligencias urgentes, cuando se considere que la instrucción no ha finalizado, procederá interesar la transformación en diligencias previas del procedimiento abreviado y, una vez en sede de este procedimiento, se interesará la transformación a procedimiento ante el Tribunal del Jurado. 5.^a Conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado. En el procedimiento ante el Tribunal del Jurado será posible alcanzar una conformidad sin límite penológico alguno. Será posible alcanzar una conformidad en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, sin límite penológico alguno, en cuatro momentos procesales diferenciados: i) En la fase intermedia durante la celebración de la audiencia preliminar. ii) Una vez remitidas las actuaciones para enjuiciamiento al Tribunal del Jurado, antes de su constitución. iii) Al inicio de las sesiones de juicio oral, ya constituido el Tribunal del Jurado, procediéndose a su disolución. iv) Una vez celebrado el acto de juicio oral ante el Tribunal del Jurado, en el momento de elevarse las conclusiones provisionales a definitivas, procediéndose igualmente a la disolución anticipada del jurado (BOE 25-8-25).

4. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- *Anuncio de **Reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobada por el Pleno en su sesión ordinaria celebrada el día 19 de junio de 2025.*** Transcurridos cinco años de vigencia del Reglamento, se estima conveniente una primera y mínima reforma, a fin de ajustar algunas de sus previsiones normativas, para una mejor funcionalidad de estas; disponiéndose, asimismo, la adecuación del Reglamento a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de procedimiento legislativo en la lectura única, en relación con el derecho de enmienda de los diputados. A su vez, esta reforma da la oportunidad de

incorporar al texto del Reglamento el contenido de las resoluciones interpretativas o complementarias del mismo (ex artículo 49.g de aquel) que se han hecho necesarias en este tiempo. En particular, en el título VII, “Del procedimiento legislativo”, se modifican, conjuntamente, los artículos 143 (proyectos de ley) y 151 (proposiciones de ley), para dar mayor certeza temporal y, a la vez, agilidad, a la emisión de informes por los Servicios Jurídicos sobre corrección técnica de los proyectos y proposiciones de ley, así como sobre adecuación competencial y congruencia de las enmiendas. De igual manera, se modifican, conjuntamente, los artículos 147 (proyectos de ley) y 164.1.f (proposiciones de ley) para dar certeza al momento y la forma de la solicitud de votaciones singulares en Pleno. Finalmente, se modifica el artículo 167, a fin de introducir la posibilidad de presentar enmiendas en la tramitación en lectura única, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, formulada, entre otras, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8 (BOCM 9-7-25).

- ***Decreto 42/2025, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares y determinadas actividades formativas taurinas con presencia de público.*** Transcurridos casi treinta años de la publicación del Decreto 112/1996, de 25 de julio, se hace necesaria una revisión completa del contenido de esta normativa con un doble objetivo: adaptar sus reglas a la realidad actual y ampliar el catálogo de los festejos taurinos populares, introduciendo las becerradas populares, y permitiendo la recuperación de los encierros que transcurren por el campo y la suelta de reses de lidia en circuito urbano cerrado, que se habían perdido con el paso del tiempo, sin perjuicio de la seguridad de las personas participantes y el público, y teniendo en cuenta el bienestar de los animales. Asimismo, la Comunidad de Madrid, en el marco de su compromiso con la fiesta de los toros, pretende contribuir a la difusión de todos aquellos espectáculos tradicionales que integran la Tauromaquia, posibilitando que se celebren, en su ámbito territorial, festejos populares propios de otras comunidades autónomas y otros países, previo estudio y autorización de la autoridad competente. También resulta novedosa la definición del concepto de ciclo de festejos, que anteriormente no existía, estableciéndose las condiciones de participación de las reses de lidia en el mismo. El reglamento incluye la regulación de dos actividades taurinas de carácter formativo, cuando se realizan en presencia de público y que son muy apreciadas por los aficionados: las clases prácticas y los tentaderos del alumnado de las escuelas taurinas, que carecían de marco normativo autonómico específico. Igualmente, se actualizan las condiciones en materia de seguros que han de suscribir los organizadores para el desarrollo de los espectáculos taurinos populares y las actividades formativas taurinas incluidas en su ámbito de aplicación. Se establece la obligación expresa de autorización previa y reconocimiento veterinario para todas ellas, evitándose la participación de animales no aptos, contribuyendo a la seguridad y la protección de las reses de lidia, alumnos, profesionales y aficionados. Por otra parte, se suprime el requisito de constitución de fianza. Por último, se ha revisado también el texto de la norma para adecuarlo a la organización administrativa presente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (BOCM 10-7-25).

- ***Decreto 43/2025, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.*** Se atribuye la titularidad del Comisionado del Gobierno para la Atención a las Víctimas del Terrorismo al titular de la viceconsejería competente en materia de víctimas

del terrorismo, a la vez que se le dota de una estructura administrativa adecuada (**BOCM 10-7-25**).

- **Decreto 44/2025, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.** Se modifican las competencias de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, de la Dirección General de Función Pública, de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento, de la Dirección General de Trabajo, de la Intervención General y de la Secretaría General Técnica. Por otro lado, se crea la Dirección General de Economía e Industria, que integra las competencias y estructura de la Dirección General de Economía y de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial. Por último, se crea una nueva unidad en la Dirección General de Recursos Humanos, con nivel orgánico de subdirección general, para el diseño e implantación de un nuevo sistema integral de gestión de recursos humanos en la Comunidad de Madrid, que permita homogenizar y normalizar la gestión de todos los colectivos integrando la información y su explotación en un Registro único (**BOCM 10-7-25**).

- **Decreto 59/2025, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen aplicable a los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid tras su cese en el cargo.** El presente decreto regula el tratamiento, medios y derechos que son aplicables a los miembros del Consejo de Gobierno tras su cese en el cargo. Entre las principales novedades que introduce el presente decreto, destaca el reconocimiento del derecho de expresidentes y exconsejeros, con determinadas condiciones, a percibir de forma temporal una compensación económica por las limitaciones al ejercicio de actividades privadas que impone la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, tras el cese. También se reconoce a los expresidentes el derecho a disponer de determinados medios personales y materiales para el ejercicio de sus funciones representativas o el derecho a participar como vocales electivos en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (**BOCM 24-7-25**).

- **Decreto 64/2025, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.** El presente decreto tiene como objeto regular y limitar el uso de dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares) de forma individual y compartida en los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Con la aprobación de este decreto se pretende establecer un marco normativo que asegure los derechos y garantías de los alumnos y la protección de su salud. Para ello, se insta a los centros a reflexionar sobre su estrategia digital a fin de incluir en sus proyectos educativos las medidas que favorezcan la adecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, regulando y limitando el uso de los dispositivos digitales. En las etapas de Educación Infantil y Primaria no se permitirá trabajar de forma individual con dispositivos digitales, ni se permitirá que los docentes programen la realización de tareas académicas evaluables fuera del horario escolar que exijan su ejecución a través de dispositivos digitales. En la etapa de Educación Secundaria Obligatoria los centros delimitarán el uso individual de dispositivos digitales

según las características de las enseñanzas impartidas, la edad y el grado de madurez de los alumnos, debiendo quedar reflejado de forma explícita en el proyecto educativo del centro. El empleo de otros dispositivos digitales de uso no individual, tales como pizarras o pantallas de gran tamaño, no estará afectado por las limitaciones anteriores, si bien serán empleados bajo supervisión docente con una finalidad educativa. Dentro del ámbito de aplicación del presente decreto, en la enseñanza de saberes básicos se primará el uso de los libros en papel, la escritura a mano, la caligrafía, el dibujo, la memorización y la exposición oral, limitando al máximo la enseñanza de estos saberes a través de medios digitales (BOCM 24-7-25).

- ***Decreto 60/2025, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento de armamento y medios de defensa de los cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid***. Es objeto del presente reglamento determinar el tipo de armas y medios de defensa reglamentarios que deberán utilizar los miembros de los Cuerpos de policía local, regular su tenencia, las normas generales de utilización y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o utilización indebida, así como la formación habilitante para su uso. Las disposiciones de esta norma son de aplicación a todos los Cuerpos de policía local constituidos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, incluidos los funcionarios en prácticas. Se determina, de manera homogénea para todos los Cuerpos de policía local constituidos en la Comunidad de Madrid, las armas y demás medios de defensa, tanto de carácter individual como colectivo, de los que deben disponer, distinguiendo entre medios técnicos defensivos básicos y complementarios, y estableciendo unos criterios comunes para su uso. Por otra parte, se aborda la tenencia, utilización y las medidas de seguridad necesarias de las armas y demás medios de defensa reglamentarios para evitar su pérdida, sustracción o utilización indebida. Entre ellas, se incluyen tanto las relativas a la custodia y conservación del armamento, como las referidas a la retirada temporal y definitiva del arma, con el fin de preservar la integridad física tanto de los propios efectivos policiales como de los ciudadanos. Además, se regula la imprescindible formación para la utilización de las armas y medios de defensa, que supone la base fundamental para el buen uso y garantía de seguridad para la ciudadanía y los propios efectivos policiales. En dicha formación adquiere un protagonismo fundamental el Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias de la Comunidad de Madrid, centro encargado de la coordinación de la formación de las policías locales (BOCM 24-7-25).

- ***Decreto 61/2025, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se derogan las disposiciones normativas sobre la Medalla al Mérito Ciudadano de la Comunidad de Madrid***. Queda derogado el Decreto 62/1992, de 24 de septiembre, por el que se crea la Medalla al Mérito Ciudadano de la Comunidad de Madrid y la Orden 1830/1992, de 24 de septiembre, de la Consejería de Cooperación, por la que se desarrolla el Decreto 62/1992, de 24 de septiembre, por el que se crea la Medalla al Mérito Ciudadano de la Comunidad de Madrid, así como todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en este decreto (BOCM 24-7-25).

- ***Orden 2367/2025, de 2 de julio, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años en la Comunidad de Madrid***. Esta orden tiene por objeto regular las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años, en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Las pruebas reguladas en

esta orden tienen como finalidad permitir que las personas mayores de veinte años que no hayan obtenido el título de Bachiller puedan ser evaluadas, a fin de determinar si han adquirido las competencias y alcanzado los objetivos para esta etapa educativa, en cuyo caso serán propuestas para la obtención de dicho título (**BOCM 16-7-25**).

- ***Orden de 21 de julio de 2025, del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se establecen las agrupaciones de Oficinas de Justicia en los municipios y se determinan los municipios cabecera de las agrupaciones, con inclusión de los actuales juzgados de paz que se transformarán en Oficinas de Justicia en los municipios, en los partidos judiciales correspondientes a la segunda y a la tercera fase de constitución de los Tribunales de Instancia, los días 1 de octubre y 31 de diciembre de 2025.*** La presente Orden tiene por objeto: A) Determinar la situación de las Oficinas de Justicia en los municipios de los partidos judiciales en los que, el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2025, los Juzgados de Paz se transformarán en Oficinas de Justicia en los municipios: — El 1 de octubre de 2025: Alcobendas, Fuenlabrada y Torrejón de Ardoz. — El 31 de diciembre de 2025: Alcalá de Henares y Móstoles. Los Partidos Judiciales de Getafe y de Madrid no cuentan con Juzgados de Paz, por lo que no se incluyen en los anteriormente relacionados. B) Establecer en el ámbito de la Comunidad de Madrid las Agrupaciones de Oficinas de Justicia en los municipios, determinando el municipio cuya Oficina de Justicia se constituye en cabecera de Agrupación, dotada de personal de Administración de Justicia, así como las Oficinas de Justicia en los municipios integradas en las distintas Agrupaciones, en las que para auxiliar al personal de los Cuerpos de la Administración de Justicia en la prestación de servicios en ese municipio, los ayuntamientos nombrarán personal funcionario, laboral o, en su defecto, persona idónea. C) Referir los actuales Juzgados de Paz de más de 7.000 habitantes, servidos actualmente por funcionarios de los Cuerpos de Administración de Justicia, que se transformarán en Oficinas de Justicia en los municipios exclusivas, dotadas con personal de Administración de Justicia, que atenderá, con carácter general, únicamente al propio municipio, salvo lo previsto en el régimen de sustituciones o en otras situaciones que puedan establecerse. En Anexo a la presente Orden se especifican las Agrupaciones de Oficinas de Justicia, con identificación de los municipios cabeceras de agrupación, así como las Oficinas de Justicia que las integran, y las Oficinas de Justicia en el Municipio exclusivas que se constituyen en cada partido judicial (**BOCM 24-7-25**).

- ***Orden 3536/2025, de 12 de agosto, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad en los ciclos formativos de grado medio y grado superior de formación profesional en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo.*** Esta orden tiene por objeto aprobar el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad que los centros docentes que impartan enseñanzas de formación profesional podrán incluir en la oferta curricular de los ciclos formativos de grado medio y superior, así como establecer el procedimiento de incorporación de nuevos módulos profesionales optativos a este catálogo, a iniciativa de los centros docentes, en el ejercicio de su autonomía. Esta orden es de aplicación en los centros docentes públicos y privados de la Comunidad de Madrid que, debidamente autorizados, impartan enseñanzas de formación profesional correspondientes a los ciclos formativos de grado medio y grado superior (**BOCM 27-8-25**).

- ***Orden 3537/2025, de 12 de agosto, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se desarrolla el currículo de los módulos profesionales de carácter transversal incluidos en los planes de estudios de los ciclos formativos de formación profesional en la Comunidad de Madrid.*** El objeto de esta Orden es desarrollar el currículo de los módulos profesionales de carácter transversal incluidos en los planes de estudios de la oferta formativa de formación profesional de grado D en la Comunidad de Madrid. Esta norma es de aplicación en los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid que, debidamente autorizados, impartan estas enseñanzas **(BOE 27-8-25)**.

- ***Resolución de 23 de junio de 2025, de la Directora General de Función Pública, por la que se dictan instrucciones en relación con los criterios aplicables a la convocatoria de ramas de acceso dentro de las especialidades de los cuerpos y escalas de Administración Especial de la Comunidad de Madrid.*** La presente resolución tiene como objeto el establecimiento de los criterios de actuación para la creación y ordenación de las ramas dentro de una especialidad del personal funcionario, a efectos de su convocatoria individualizada en los procesos selectivos de nuevo ingreso cuya competencia corresponde a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, a través de la Dirección General de Función Pública, de acuerdo con el art. 6 del Decreto 80/2024, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno, se establecen las especialidades dentro de los cuerpos y escalas de la Administración Especial de la Comunidad de Madrid **(BOCM 8-7-25)**.

- ***Resolución de 25 de junio de 2025, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se dispone la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID, de la modificación íntegra de los Estatutos del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid.*** Se publican los nuevos Estatutos del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, aprobados en Junta General Extraordinaria, celebrada el 17 de diciembre de 2024, e inscritos en el Registro de Colegios Profesionales con fecha 17 de junio de 2025. El nuevo régimen estatutario introduce cambios sustanciales en el funcionamiento de la corporación, entre los que destacan la inclusión de la docencia universitaria entre los fines esenciales del Colegio y la creación del Consejo Colegial como órgano consultivo. También refuerza la regulación del secreto profesional, establece la representación paritaria en los órganos de gobierno y somete la gestión de los servicios colegiales a criterios de sostenibilidad y calidad certificados por entidades independientes. En el ámbito de los derechos colegiales, los nuevos Estatutos eliminan la distinción entre ejercientes y no ejercientes en la solicitud de convocatorias de Juntas Generales, aunque se mantiene la ponderación del voto prevista en el Estatuto General de la Abogacía. Además, se incorpora una regulación más equitativa para los dictámenes de honorarios, basada en criterios objetivos como el vencimiento, y se introduce una limitación estatutaria que impide que las cuotas colegiales puedan incrementarse por encima del IPC anual, garantizando así una gestión económica previsible y ajustada a la realidad de los profesionales. La reforma introduce también novedades relevantes en los principios rectores del Colegio. A partir de ahora, el gobierno de la institución se regirá por criterios de transparencia, participación, igualdad y sostenibilidad, tal y como establece expresamente el artículo 39 de los nuevos Estatutos. En esta línea, se incorpora la obligación de garantizar un mínimo del 40 % de representación del sexo menos representado en los órganos de gobierno y se refuerza el compromiso con la calidad y la mejora continua en la prestación de servicios mediante auditorías externas y certificaciones independientes **(BOCM 8-7-25)**.

- ***Resolución de 23 de junio de 2025, de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, por la que se establecen las enseñanzas de formación profesional de Grado D, susceptibles de ofertarse en modalidad semipresencial.*** La presente resolución tiene por objeto determinar, dentro de la oferta de grados D, las enseñanzas de formación profesional susceptibles de ofertarse en la modalidad semipresencial, en los centros docentes públicos y privados de la Comunidad de Madrid, en las condiciones recogidas en el Decreto 27/2025, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización del Sistema de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid y en la Sección 4ª del Capítulo I de la Orden 893/2022, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se regulan los procedimientos relacionados con la organización, la matrícula, la evaluación y acreditación académica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en la Comunidad de Madrid **(BOCM 10-7-25)**.

- ***Acuerdo de 23 de julio de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba expresa y formalmente el Acuerdo de 10 de julio de 2025, de la Mesa Sectorial de Personal Funcionario de Administración y Servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid para el período 2025-2028.*** Se aprueba expresa y formalmente el Acuerdo de 10 de julio de 2025, de la Mesa Sectorial de Personal Funcionario de Administración y Servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid para el período 2025-2028, con los votos favorables de CSIT Unión Profesional, Central Sindical Independiente y de Funcionarios CSIF, CC. OO. Federación de Servicios a la Ciudadanía de Madrid y UGT Servicios Públicos Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público **(BOCM 1-8-25)**.

5. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ***Derecho a la libertad religiosa. Derecho a que los hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con las convicciones de los padres. STC (Sala Primera) 119/2025, de 26 de mayo de 2025. Recurso de amparo 1305-2023.*** Promovido en relación con los autos dictados por la Audiencia Provincial de Madrid y un juzgado de primera instancia de Alcobendas en procedimiento de jurisdicción voluntaria sobre desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad. Supuesta vulneración del derecho a la libertad religiosa y a que los hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con las convicciones de los padres: resoluciones judiciales que prohíben expresamente al padre la realización de adoctrinamiento en la fe evangélica (STEDH de 19 de mayo de 2022, asunto T.C., c. Italia). El TC rechaza por unanimidad el recurso de amparo formulado por el progenitor de un menor nacido en 2016, en el que cuestionaba las decisiones judiciales que resolvieron el desacuerdo parental sobre la formación moral y religiosa de su hijo común. En el caso analizado, los órganos judiciales, en protección de la identidad religiosa del menor, acordaron otorgar a su madre “el ejercicio exclusivo de la patria potestad, respecto de la facultad de decidir sobre

las decisiones de formación religiosa del menor hasta que tenga 12 años, mediante la formación en valores de su hijo (...), excluyendo, la adscripción efectiva a una confesión religiosa, y en consecuencia, prohibiendo expresamente al padre llevar a su hijo (...) a la iglesia evangélica, ponerle pasajes bíblicos en la tablet, y, en suma, adoctrinarle en la fe evangélica”. El Tribunal ha considerado que estas decisiones fueron proporcionadas y respetuosas con la libertad religiosa del padre, la del hijo menor y con su interés superior. En relación con los menores, que son titulares plenos de sus derechos fundamentales (aunque, por su edad y madurez carezcan de capacidad de obrar para ejercitarlos) pesa el deber de los poderes públicos de velar por que tanto el ejercicio de la patria potestad, como su protección o defensa, se haga en interés del menor, que en caso de desacuerdos implica conciliar las opciones formativas de cada progenitor buscando un equilibrio satisfactorio entre las distintas concepciones que puedan mantener. Y ello, con el objetivo de proteger y garantizar la capacidad potencial del hijo de menor de autodeterminarse en relación con el hecho religioso una vez alcance la madurez suficiente. Interés éste y objetivo que puede alcanzarse con las proporcionadas decisiones judiciales, cuya impugnación en amparo se desestima. (BOE 4-7-25).

- *Derecho a la tutela judicial efectiva. Denegación de condena en costas en proceso sobre el carácter abusivo de cláusulas de préstamo hipotecario. STC (Sala Segunda) 121/2025, de 26 de mayo de 2025. Recurso de amparo 5143-2023.* Promovido en relación con la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que desestimó una pretensión de imposición de costas a la entidad crediticia demandada de juicio ordinario sobre declaración de nulidad de la cláusula multidivisa de un contrato de préstamo hipotecario. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): resolución judicial que, ignorando el principio de efectividad del Derecho de la Unión Europea, deniega la imposición de costas en un proceso en el que se ha declarado el carácter abusivo de cláusulas contractuales (SSTC 91/2023 y 96/2023). La argumentación de la sentencia impugnada aduce la existencia de un margen de apreciación otorgado por el Tribunal de Justicia a los órganos judiciales nacionales y, a continuación, razona que la regulación de las costas de la instancia (art. 394 LEC) y la de las costas de apelación y casación (art. 398.2 LEC) responden a criterios diferentes. Sin embargo, ninguna consideración hace de las exigencias de naturaleza procesal que derivan de la vigencia de los arts. 6.1 y 7.1 de la Directiva 93/13/CEE, a pesar de que habían sido traídas a colación por el actor en el recurso de casación en el que, entre otras razones, se adujo la necesidad de preservar los derechos del consumidor a no quedar vinculado a las cláusulas abusivas, a resultar indemne y a ser resarcido de todos los daños causados por la actuación abusiva, incluidos aquellos que se hubieren producido a resultas del proceso. En efecto, la sentencia impugnada no explica por qué considera que la garantía de indemnidad del consumidor — que es la razón esencial por el que en caso de conflicto la norma de Derecho de la Unión desplaza a la norma nacional— resulta insatisfecha cuando los gastos procesales del consumidor en la instancia no son sufragados por la entidad bancaria, pero no se ve afectada cuando se le imponen a aquel sus propias costas de apelación y casación, si la interposición de tales recursos ha sido necesaria para que el consumidor hiciera ejercicio efectivo de sus derechos. La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo debió explicar por qué, a su juicio, la aplicación del art. 398.2 LEC al caso respetaba los principios de tutela judicial, equivalencia y efectividad; en particular, por qué entendía que sus previsiones no hacían imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión —

principio de efectividad— y no generaban un efecto disuasorio inverso sobre los consumidores. Ha de recordarse en este punto que la STJUE de 16 de julio de 2020, relativa precisamente a las normas procesales españolas sobre la condena en costas, brindaba los criterios de interpretación a tener en cuenta para conciliar las normas procesales sobre costas y el principio de efectividad del Derecho de la Unión; criterios que ya habían sido incorporados a la jurisprudencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo, pero de los que el órgano judicial se aparta sin ofrecer justificación. Nos encontramos, en definitiva, ante una selección e interpretación de las normas aplicables en materia de costas que no satisface las exigencias de motivación judicial fijadas en la doctrina constitucional, lo que conduce a la estimación de la demanda de amparo. (BOE 4-7-25).

- *Derecho a la tutela judicial efectiva, en relación con el derecho a la vida. Derechos de las víctimas en caso de investigación insuficiente de un caso de homicidio. STC (Sala Primera) 126/2025, de 9 de junio de 2025. Recurso de amparo 1269-2023.* Promovido en relación con las resoluciones dictadas por un juzgado de instrucción de Bilbao en diligencias previas tramitadas por el fallecimiento de un familiar. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la vida: investigación insuficiente de un posible delito de homicidio, en su caso asesinato; falta de atención debida del derecho de los familiares del fallecido a participar en el proceso penal como víctimas indirectas. Se fija doctrina sobre dos cuestiones especialmente relevantes dentro del marco de garantías que debe rodear la investigación judicial de un posible delito de homicidio, y sobre el derecho de los familiares de la víctima a estar informados del procedimiento y de su eventual cierre. Respecto al cierre indebido de la investigación por homicidio, el TC constata que la investigación emprendida por el Juzgado de Instrucción no había cumplido con la exigencia de un canon de suficiencia y eficacia, dado que “existían numerosas diligencias de investigación que todavía podían servir para esclarecer las circunstancias del fallecimiento y despejar las dudas razonables que resultaban de los indicios existentes que apuntaban a la posibilidad de que el investigado hubiese estado en el lugar y hora en que se fijó el fallecimiento”. Respecto a la falta de comunicación a los recurrentes del auto de sobreseimiento a pesar de su condición de víctimas, la Sala recuerda que los familiares de las víctimas tienen derecho a esa notificación, conforme a lo dispuesto en los arts. 2.b) y 12 de la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del delito, sin que en este caso concurriera motivo alguno para justificar la omisión de ese deber judicial, que les permitía saber a los demandantes de amparo la existencia misma de la investigación que de tal modo se acordó cerrar para, en su caso, poder impugnar la resolución del sobreseimiento. Para evitar la posible caducidad de la investigación, se acuerda que a los efectos de lo dispuesto en el art. 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los plazos máximos de la investigación se empezarán a computar desde la fecha de notificación al Juzgado Instructor de la presente sentencia. (BOE 14-7-25).

- *Nulidad del ajuste del quorum de concejales promotores de una moción de censura en caso de transfuguismo. STC (Pleno) 134/2025, de 10 de junio de 2025. Cuestión de inconstitucionalidad 5537-2023.* Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria respecto del artículo 197.1 a) párrafo segundo de la Ley Orgánica de régimen electoral general. Derecho de acceso a los cargos públicos: nulidad del precepto legal que ajusta el «quorum» de concejales promotores de una moción de censura al alcalde en función de la pertenencia al mismo grupo municipal que el

presidente de la corporación local (concejales tráfugas). El asunto que hizo surgir en su día la duda de constitucionalidad tenía que ver con la promoción de una moción de censura contra el alcalde de Arredondo (Cantabria), uno de cuyos firmantes había formado parte, tiempo antes, del mismo grupo municipal al que pertenecía el alcalde. Esta circunstancia, en aplicación de la norma cuestionada, modificaba la mayoría absoluta de integrantes del consistorio requerida para promover la moción, de manera que se necesitaba un concejal más para alcanzar el quorum de promoción. En Arredondo, esto suponía la imposibilidad práctica de promover la moción de censura. El Tribunal considera que la limitación contenida en la LOREG respecto de la presentación de mociones de censura al alcalde, en los supuestos en que el proponente hubiera pertenecido o perteneciera al mismo grupo municipal que dicho alcalde, resulta desproporcionada por la indeterminación de la mayoría reforzada que se deriva de la regla del art. 197.1.a) segundo inciso; y porque el carácter relativo de la medida puede suponer, en algunos municipios como el de Arredondo, la imposibilidad total de planteamiento de la moción, en determinadas circunstancias y, por tanto, la desaparición absoluta del escenario municipal de esta fórmula de control político. (BOE 14-7-25).

- *El veto presupuestario del Gobierno (art. 134.6 CE) se debe referir al presupuesto en curso. STC (Pleno) 135/2025, de 11 de junio de 2025. Conflicto entre órganos constitucionales 1219-2024.* El Pleno del Tribunal Constitucional, en una sentencia aprobada por unanimidad, ha desestimado el conflicto entre órganos constitucionales del Estado planteado por el Gobierno contra el acuerdo de la Mesa del Senado, por el que se tomó en consideración una proposición de ley, presentada por el GP Popular, para derogar la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD). El Gobierno opuso el “veto presupuestario”, conforme al art. 134.6 CE (“toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”) alegando que la iniciativa afectaba al presupuesto. La Mesa del Senado rechazó el veto, argumentando que no se ajustaba a la doctrina constitucional sobre el art. 134.6 CE porque, dada su fecha de entrada en vigor (1 de enero de 2024), la medida no afectaba al presupuesto “en curso” sino al eventual impacto en los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria. Ante esto, el Gobierno planteó un conflicto entre órganos constitucionales del Estado. La sentencia desestima el conflicto. Acogiendo los argumentos del Senado, entiende, con base en la doctrina consolidada sobre el art. 134.6 CE, que el Gobierno se ha excedido en el uso de su prerrogativa. La doctrina aplicable a estos casos se halla recogida, entre otras, en las sentencias 34/2018 y 44/2018. Según estas, la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto “en curso” en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad presupuestaria, entendiendo por tal el presupuesto que está rigiendo al tiempo de la presentación de la iniciativa legislativa. Consecuencia de esto es que el veto no puede ejercerse en relación con presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos, por tanto, al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE, con lo que se rechaza la interpretación postulada por el Gobierno en clave plurianual. (BOE 14-7-25).

- *Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña. Estado de Derecho. Vinculación negativa de las Cortes Generales a la Constitución. Separación de poderes. Exclusividad de la potestad jurisdiccional. Principio de igualdad. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de legalidad penal. STC (Pleno)*

137/2025, de 26 de junio de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6436-2024. Interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Estado democrático de Derecho, interdicción de la arbitrariedad y separación de poderes, reserva de jurisdicción y obligación de cumplir las resoluciones judiciales firmes; procedimiento legislativo; principio de igualdad, derechos a la tutela judicial efectiva y a la legalidad penal: inexistencia de una prohibición constitucional de conceder amnistías; inconstitucionalidad parcial de la delimitación del ámbito objetivo y temporal de la ley; interpretación conforme con la Constitución de los preceptos relativos a la extinción de procedimientos de depuración de responsabilidades contables. Votos particulares. La sentencia, de la que ha sido ponente la vicepresidenta del Tribunal, Inmaculada Montalbán Huertas, avala la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada por las Cortes Generales salvo en los tres siguientes aspectos: 1. Se declara la inconstitucionalidad por omisión del art. 1.1 por ser contrario al principio de igualdad (art. 14 CE) al no otorgar la amnistía a aquellas conductas dirigidas a rechazar el “procés”. 2. Se declara que el segundo párrafo del art. 1.3 es inconstitucional y nulo porque permite amnistiar conductas posteriores a la aprobación de la LOANCat, vulnerando el art. 14 CE. 3. Se declara que los apartados 2 y 3 del art. 13 no son inconstitucionales siempre que permitan la audiencia de todas las partes personadas en el proceso ante el Tribunal de Cuentas en el trámite procesal referido a la aplicación de la LOANCat (**BOE 31-7-25**).

- **Memoria Democrática. Declaración de la Real Casa de Correos de la Puerta del Sol de Madrid como Lugar de Memoria Democrática. Levantamiento de la suspensión de los preceptos autonómicos impugnados por el Gobierno. ATC (Pleno) 84/2025, de 22 de julio de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 2287-2025.** Levanta la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 2287-2025, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 4 de la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid. el Tribunal parte de que los perjuicios invocados por el abogado del Estado son que la norma autonómica va a dificultar la declaración de la Real Casa de Correos como lugar de memoria democrática y, con ello, el restablecimiento de la dignidad y la integridad moral de las víctimas de los hechos sucedidos en dicho inmueble. Sin embargo, este efecto se formula en términos hipotéticos, ya que el procedimiento para declarar la Real Casa de Correos como lugar de memoria democrática no ha sido resuelto todavía. Por tanto, la posible instalación de placas o distintivos, así como la celebración de eventos y otros actos, no pasa de ser un suceso futuro e incierto; como también lo es la eventual negativa de la Comunidad de Madrid a autorizar dichas actuaciones. Al carecer los perjuicios alegados del necesario grado de certeza, se decide levantar la suspensión (**BOE 14-8-25**).

6. RESOLUCIONES JUDICIALES

6.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- **Trabajo de duración determinada. Indevida exclusión de los profesores interinos de corta duración de ayuda para la formación continua. STJUE (Sala Décima)**

de 3 de julio de 2025, asunto C-268/24. La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, tal como la interpreta un tribunal supremo nacional, que reserva el derecho a una tarjeta electrónica de un valor nominal de 500 euros anuales, que permite la compra de diversos bienes y servicios destinados a fomentar la formación continua de los profesores, a los profesores titulares y a los profesores interinos que efectúan sustituciones por la duración del curso escolar, con exclusión de los profesores interinos que efectúen sustituciones de corta duración, a menos que tal exclusión esté justificada por razones objetivas en el sentido de dicha disposición. El mero hecho de que la actividad de estos últimos no esté destinada a durar hasta el final del curso escolar no constituye una razón objetiva de este tipo.

- **Estado de Derecho. Inamovilidad de los jueces. Jubilación anticipada de juez militar declarado no apto para el servicio militar profesional. STJUE (Sala Cuarta) de 3 de julio de 2025, asuntos acumulados C-646/23 y C-661/23.** 1) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la jubilación anticipada forzosa, a partir de la entrada en vigor de dicha normativa, de un juez militar declarado no apto para el servicio militar profesional, en circunstancias en las que, en primer lugar, dicha normativa no explica las razones que justifican la introducción de sus disposiciones ni indica ningún interés público al que estas respondan; en segundo lugar, la misma normativa no se aplica a los fiscales militares declarados no aptos para el servicio militar profesional, pese a que estas dos categorías de trabajadores públicos estaban anteriormente sujetas a las mismas normas, y, de hecho, solo afecta a un juez, inscribiéndose en una serie de medidas adoptadas respecto de ese juez que tienen carácter sancionador, y, por último, ese juez no dispone de ninguna vía de recurso judicial para impugnar la medida de jubilación anticipada forzosa de la que ha sido objeto. 2) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el principio de primacía del Derecho de la Unión deben interpretarse en el sentido de que obligan a un órgano jurisdiccional nacional y a cualquier otra autoridad del Estado miembro de que se trate a abstenerse de aplicar una normativa nacional que impone la jubilación anticipada de un juez cuando dicha normativa se haya adoptado en infracción del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, lo que implica que el juez jubilado con arreglo a dicha normativa debe ser reintegrado a sus funciones. Los órganos judiciales competentes en materia de determinación y modificación de la composición de las formaciones jurisdiccionales están obligados a garantizar dicha reintegración. 3) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional que decide suspender el procedimiento y plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia está facultado para suspender provisionalmente la aplicación de una normativa nacional que establece la jubilación anticipada forzosa del juez único que lo integra, hasta el pronunciamiento de su resolución tras la respuesta del Tribunal de Justicia, aun cuando, en virtud del Derecho nacional, no esté facultado para ordenar tal suspensión. Esta suspensión provisional implica que el juez al que se refiere la medida de jubilación forzosa debe poder proseguir el examen de los demás asuntos de que conocía en la fecha en que surtió efecto dicha medida.

- *Derecho a la tutela judicial efectiva. Impuesto sobre el Valor Añadido. Medida cautelar de suspensión de la ejecución provisional de medida coercitiva consistente en el precintado de local comercial. Fumus boni iuris. STJUE (Sala Primera) de 3 de julio de 2025, asunto C-605/23.* El artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que, en virtud de la facultad prevista en el artículo 273, párrafo primero, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, limita el alcance del control jurisdiccional efectuado en el marco de una solicitud de suspensión de la ejecución provisional de una medida administrativa coercitiva de carácter penal únicamente a la existencia de perjuicios graves o difícilmente reparables que tal ejecución provisional podría causar y que excluye toda posibilidad de que el juez que conoce de dicha solicitud aprecie si está justificada, de hecho y de Derecho, por argumentos que, a primera vista, pudieran revelar la ilegalidad de la medida en cuestión.

- *Protección de los consumidores. Potestad del órgano jurisdiccional que está conociendo del concurso de una persona física de enjuiciar el carácter abusivo de las cláusulas de un contrato de préstamo y de adoptar medidas cautelares al respecto. STJUE (Sala Cuarta) de 3 de julio de 2025, asunto C-582/23.* 1) Los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece que, en un procedimiento concursal relativo a personas físicas, una vez aprobada la lista de créditos por un órgano jurisdiccional sin que se haya realizado un examen del carácter eventualmente abusivo de las cláusulas del contrato de que se trata y una vez abierto el procedimiento ante el tribunal del concurso, este último está vinculado por esa lista, de modo que no puede apreciar el carácter abusivo de las cláusulas que figuran en un contrato de préstamo en el que se fundamenta un crédito incluido en dicha lista ni modificarlo, sino que debe suspender el procedimiento y plantear la cuestión del carácter eventualmente abusivo de esas cláusulas a ese órgano jurisdiccional. 2) Los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, de la Directiva 93/13, a la luz del principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en un procedimiento concursal relativo a personas físicas, no prevé la posibilidad de que el tribunal del concurso adopte medidas cautelares al objeto de adaptar la situación del concursado a la espera del resultado del examen del carácter abusivo de las cláusulas que figuran en un contrato de préstamo del que trae causa un crédito incluido en la lista de créditos aprobada por otro órgano jurisdiccional sin haber examinado el carácter eventualmente abusivo de las cláusulas del contrato de que se trata.

- *Derecho a la tutela judicial efectiva. Impuesto sobre el Valor Añadido. Medida coercitiva consistente en el precintado de local comercial. Principio ne bis in idem. STJUE (Sala Primera) de 3 de julio de 2025, asunto C-733/23.* 1) El artículo 325 TFUE, el artículo 273 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, y el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prevé la imposición de una sanción pecuniaria a un sujeto pasivo debido a que no ha expedido comprobantes de caja relativos a ventas realizadas

cuando esta infracción ya ha dado lugar a la imposición de una medida administrativa coercitiva de precintado del local comercial en el que se ha cometido la infracción, acompañada de la prohibición de acceder al mismo. 2) El artículo 273 de la Directiva 2006/112 y el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prevé, como sanción administrativa, una medida pecuniaria de un importe elevado sin que el órgano jurisdiccional que conozca de la impugnación de esta medida disponga de la posibilidad procesal de imponer un importe inferior al previsto por esta normativa u otro tipo de pena más leve.

- *Impuestos especiales. Devengo con la entrega ficticia de productos que figura en facturas falsas. STGUE (Sala Prejudicial) de 9 de julio de 2025, asunto T-534/24.* Doctrina: El artículo 7 de la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, tal como la interpretan las autoridades nacionales, que prevé el devengo de impuestos especiales sobre la base de una entrega ficticia de productos sujetos a impuestos especiales y que figura en facturas falsas.

- *Comunicaciones electrónicas. Gestión del tráfico en la Internet abierta por los operadores. Opción tarifaria que conlleva una limitación del ancho de banda para los vídeos en streaming. STJUE (Sala Octava) de 10 de julio de 2025, asunto C-367/24.* El artículo 3 del Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una Internet abierta y se modifican la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, y el Reglamento (UE) n.º 531/2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una opción de acceso ilimitado a Internet, sin gastos adicionales, ofrecida por un proveedor de servicios de acceso a Internet a sus clientes, que, cuando se activa, permite a éstos utilizar servicios de vídeo en flujo continuo sin que los datos así utilizados se incluyan en el volumen de datos garantizado en la tarifa básica mensual, pero limita el ancho de banda aplicado a esos contenidos, con independencia de cuáles sean sus distribuidores o proveedores, en relación con el ancho de banda aplicado a las demás categorías de tráfico, mientras que, cuando los clientes no activan esa opción, todo el tráfico, incluidos los vídeos en flujo continuo, disfruta del mismo nivel de ancho de banda, pero el volumen de datos utilizados se incluye en el volumen suscrito por los clientes.

- *Propiedad intelectual. Derogación de remuneración mínima a tanto alzado de los productores por la radiodifusión de fonogramas publicados con fines comerciales. STJUE (Sala Sexta) de 10 de julio de 2025, asunto C-37/24.* 1) El artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2006/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual, el artículo 16, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2014/26/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en

el mercado interior, y el artículo 17, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta última, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una legislación nacional que no garantiza a los productores de fonogramas una remuneración mínima a tanto alzado por la radiodifusión de fonogramas publicados con fines comerciales y que deroga, con efectos a partir de los noventa días siguientes a su publicación, las disposiciones relativas a las remuneraciones mínimas a tanto alzado aplicables a la radiodifusión establecidas mediante una metodología anteriormente aplicable, sin modificar, no obstante, los criterios de cálculo de la remuneración y sin establecer un plazo máximo para la adopción de nuevos métodos de determinación de su importe, siempre que dicha legislación garantice el carácter equitativo o adecuado de la remuneración pagada a los titulares de derechos y respete el principio de proporcionalidad. 2) Corresponde al juez nacional que conoce de un litigio entre particulares relativo al carácter equitativo o adecuado de la remuneración pagada a los titulares de derechos por la radiodifusión de fonogramas publicados con fines comerciales, calculada con arreglo a los métodos definidos por la legislación nacional, comprobar si dicha remuneración es equitativa o adecuada, en el sentido del artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2006/115 y del artículo 16, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2014/26, a saber, que garantice un equilibrio entre los intereses de los titulares de derechos y los de los usuarios de esos fonogramas. Si la aplicación de esa legislación no permite la determinación de tal remuneración, no cabe invocar las disposiciones de dichas Directivas para excluir la aplicación de la referida legislación, salvo que el Derecho interno disponga otra cosa.

- *Contratación pública. La actividad de explotación de una oficina de farmacia está comprendida en “servicios sociales y otros servicios específicos”, no en “servicios de interés general no económicos”.* **STJUE (Sala Cuarta) de 10 de julio de 2025, asunto C-715/23.** 1) El artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, debe interpretarse en el sentido de que la actividad de explotación de una oficina de farmacia, que consiste esencialmente en dispensar, a cambio de una remuneración, medicamentos de uso humano, sujetos o no a receta médica, y en prestar asesoramiento sobre el uso correcto y seguro de esos medicamentos, no está comprendida en el concepto de «servicios de interés general no económicos», contemplado en esa disposición. 2) El artículo 19 de la Directiva 2014/23 debe interpretarse en el sentido de que la actividad de explotación de una oficina de farmacia, que consiste esencialmente en dispensar, a cambio de una remuneración, medicamentos de uso humano, sujetos o no a receta médica, y en prestar asesoramiento sobre el uso correcto y seguro de esos medicamentos, está comprendida en el concepto de «servicios sociales y otros servicios específicos», contemplado en dicho artículo 19.

- *Residuos. Responsabilidad ampliada del productor. Creación de una organización única, sin ánimo de lucro y de adscripción obligatoria, que ostenta el monopolio del mercado del cumplimiento colectivo de las obligaciones derivadas de dicha responsabilidad.* **STJUE (Gran Sala) de 10 de julio de 2025, asunto C-254/23.** 1) El artículo 106 TFUE, apartado 2 debe interpretarse en el sentido de que una persona jurídica que, por una parte, es titular del derecho exclusivo de ejercer, con arreglo a los artículos 8 y 8 bis de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas, en su versión

modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, una actividad consistente en cumplir, para una categoría de productos determinada y en todo el territorio de un Estado miembro, obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores afectados y que, por otra parte, está obligada a ejercer dicha actividad sin ánimo de lucro debe considerarse una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general en el sentido de dicho artículo 106 TFUE, apartado 2, siempre que a dicha persona jurídica se le haya encomendado efectivamente la ejecución de obligaciones de servicio público y que la naturaleza, la duración y el alcance de estas obligaciones estén claramente definidos en el Derecho nacional. 2) Los artículos 8 y 8 bis de la Directiva 2008/98, en su versión modificada por la Directiva 2018/851, el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, no se oponen a una normativa nacional que: (i) introduce una situación de monopolio al crear una organización encargada del cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que dispone del derecho exclusivo de ejercer dicha actividad para una categoría de productos determinada, estableciendo al mismo tiempo tanto la revocación *ex lege* de las autorizaciones que hubieran permitido a los operadores económicos ejercer dicha actividad hasta entonces como la resolución *ex lege* de todos los contratos celebrados por dichos operadores en el ejercicio de la misma actividad, a condición, no obstante, de que dicha normativa, por una parte, vaya acompañada del establecimiento de un marco normativo que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud pública que se haya fijado el Estado miembro de que se trate mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dichos objetivos y sometida al estricto control de las autoridades públicas y, por otra parte, prevea adaptaciones en la aplicación de las nuevas normas que eviten toda carga excesiva para los operadores económicos afectados, en particular un período transitorio de duración suficiente para permitirles adaptarse a las modificaciones o un sistema de compensación razonable del perjuicio que hayan sufrido; (ii) exige a dicha organización que ejerza su actividad sin ánimo de lucro; (iii) impone a los productores sujetos a obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor que comercialicen al menos el 51 % de la cantidad total de una misma categoría de productos comprendidos en dicha responsabilidad ampliada la obligación de crear una organización de este tipo y de poseer una participación en ella; (iv) impone a los titulares de una participación en dicha organización la obligación de ser productores en el mercado de referencia; (v) establece la prohibición de que dichos productores ejerzan una actividad de recogida y tratamiento de residuos, así como la prohibición de que existan vínculos de capital o de parentesco entre, por un lado, dicha organización, los miembros de su órgano de dirección y estos productores y, por otro lado, las personas que lleven a cabo la recogida y el tratamiento de los residuos y las personas que tengan derecho de voto en el órgano de administración o en el órgano de supervisión de esta; (vi) hace obligatorio el cumplimiento colectivo de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor para los productores de productos sujetos a esa responsabilidad ampliada y los obliga a celebrar un contrato con dicha organización, siempre que, no obstante, estas obligaciones vayan acompañadas de

garantías procedimentales suficientes, en particular en lo que respecta a posibles conflictos de intereses o desventajas competitivas, que permitan evitar cualquier carga excesiva para los productores afectados en el ejercicio de su actividad económica resultante de efectos arbitrarios o imprevisibles en sus relaciones contractuales.

- Envases y residuos de envases. Etiquetas colocadas directamente sobre frutas y hortalizas. STJUE (Sala Novena) de 1 de agosto de 2025, asunto C-772/24. El artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, y el anexo I de la Directiva 94/62, en su versión modificada, deben interpretarse en el sentido de que las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas no constituyen, en todo caso, envases en el sentido de la Directiva 94/62, en su versión modificada. Tales etiquetas solo pueden considerarse envases si cumplen una de las tres funciones de envasado definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62, en su versión modificada, y están comprendidas en una de las tres categorías de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de la Directiva 94/62, en su versión modificada.

- Medio ambiente. Evaluación ambiental de proyectos. Simultaneidad de los trámites de información pública y consulta a las autoridades competentes. STJUE (Sala Décima) de 1 de agosto de 2025, asunto C-461/24. La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual, en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto sujeto a dicha Directiva, las autoridades que puedan estar interesadas en ese proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales son consultadas al mismo tiempo que el público interesado, sin que este último tenga derecho a formular posteriormente, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el referido proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en ese contexto por las autoridades consultadas.

- Impuesto sobre el Valor Añadido. Régimen del margen de beneficio. Entrega por el autor de una obra de arte o sus causahabientes a través de una persona jurídica. STJUE (Sala Cuarta) de 1 de agosto de 2025, asunto C-433/24. El artículo 316, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, debe interpretarse en el sentido de que estará comprendida en dicha disposición la entrega por sujetos pasivos revendedores de objetos de arte que les hayan sido entregados por su autor o por los derechohabientes de este actuando a través de una persona jurídica, con la condición de que, primero, la entrega realizada por la persona jurídica pueda ser atribuida al autor o a sus derechohabientes, lo que sucederá cuando el autor o sus derechohabientes hayan fundado esa persona jurídica para comercializar los objetos de arte que haya creado el autor, y, segundo, la entrega de los referidos objetos de arte al sujeto pasivo revendedor constituya la primera introducción de dichos objetos de arte en el mercado de la Unión Europea.

- *Medio ambiente. Conservación de las aves silvestres. Interpretación de las prohibiciones del art. 5 de la Directiva 2009/147/CE. STJUE (Sala Quinta) de 1 de agosto de 2025, asunto C-784/23.* 1) El artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, debe interpretarse en el sentido de que solo la prohibición establecida en este artículo 5, letra d), se aplica siempre que sea necesaria para prevenir perturbaciones que pudieran tener un efecto significativo en el objetivo, previsto en el artículo 2 de dicha Directiva, de mantener o adaptar la población de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que son aplicables los Tratados en un nivel que corresponda, en particular, a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas. En cambio, la aplicación de las prohibiciones enunciadas en el artículo 5, letras a) y b), de la citada Directiva no está supeditada a tal requisito, ni siquiera cuando el objetivo de la actividad humana de que se trate no sea la captura o el sacrificio de aves o la destrucción o daño de sus nidos o de sus huevos. 2) El artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva 2009/147 debe interpretarse en el sentido de que, cuando los datos científicos y la observación de diferentes aves permiten considerar que en el bosque que va a ser completamente talado (tala rasa) o parcialmente talado (tala selectiva) anidan aproximadamente diez parejas de aves por hectárea, sin que se haya comprobado que en la zona de la tala aniden especies de aves que se encuentran en un estado de conservación desfavorable, la realización de esas talas durante el período de reproducción y de crianza de aves está comprendida en las prohibiciones establecidas en el artículo 5, letras a) y b), de esta Directiva y, en la medida en que la perturbación que comportan tenga un efecto significativo en el objetivo de mantener o adaptar en un nivel satisfactorio la población de las especies de aves en cuestión, en la prohibición establecida en el artículo 5, letra d), de la mencionada Directiva.

- *Tutela judicial efectiva. Sujeción al Derecho de la UE, revisión y fuerza de cosa juzgada de los laudos arbitrales del Tribunal Arbitral del Deporte. STJUE (Gran Sala) de 1 de agosto de 2025, asunto C-600/23.* El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 267 TFUE y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que: (i) se atribuya fuerza de cosa juzgada a un laudo del Tribunal Arbitral del Deporte (TAS), en el territorio de un Estado miembro, en las relaciones entre las partes de la controversia en cuyo contexto se dictó ese laudo, en caso de que esa controversia esté relacionada con la práctica de un deporte como actividad económica en el territorio de la Unión Europea y de que la conformidad de dicho laudo con los principios y las disposiciones que forman parte del orden público de la Unión no haya sido controlada previamente, de manera efectiva, por un órgano jurisdiccional de ese Estado miembro facultado para remitirse al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial; (ii) se atribuya valor probatorio, a consecuencia de esta fuerza de cosa juzgada, a ese laudo en el territorio del mismo Estado miembro, en las relaciones entre las partes de dicha controversia y los terceros.

- *Principio de aplicación retroactiva de la ley penal posterior más favorable. Aplicación en sede de recurso de casación. Sanción administrativa en materia de transportes terrestres. STJUE (Gran Sala) de 1 de agosto de 2025, asunto C-544/23.* 1) El

artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, a efectos de esta disposición, cuando, por una parte, de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, y con el artículo 41, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, impone una sanción administrativa al conductor de un vehículo por el incumplimiento, por parte de este, de obligaciones impuestas por dichos Reglamentos y, por otra parte, utiliza posteriormente la facultad que le reconoce el artículo 3, apartado 2, de este último Reglamento de dispensar del cumplimiento de tales obligaciones a determinados vehículos de transporte por carretera. 2) El artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales debe interpretarse en el sentido de que puede aplicarse a una sanción administrativa, de carácter penal, que haya sido impuesta en virtud de una norma que, con posterioridad a la adopción de esa sanción, haya sido modificada de un modo más favorable a la persona sancionada, siempre que esa modificación refleje un cambio de posición sobre la calificación penal de los hechos cometidos por esa persona o sobre la pena que deba aplicarse. 3) El artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional que conozca de un recurso de casación contra una resolución judicial por la que se haya desestimado el recurso interpuesto contra una multa administrativa, de carácter penal y comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, está obligado, en principio, a aplicar una normativa nacional más favorable al condenado, que entrara en vigor después de dictarse dicha resolución judicial, con independencia de que esta se considere firme en Derecho nacional.

- *Estado de Derecho. Independencia e inamovilidad judicial. Asignación temporal obligatoria de juez a una sala distinta de la suya. Contratación pública. Requisitos de los acuerdos marco. STJUE (Sala Segunda) de 1 de agosto de 2025, asuntos acumulados C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 y C-493/23.* 1) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a medidas adoptadas por el presidente de un órgano jurisdiccional nacional que consisten en designar jueces adscritos a una sala de ese órgano jurisdiccional para participar temporalmente en la formación de otra sala de dicho órgano jurisdiccional, sin dejar de formar parte de su sala de origen, aun cuando dichos jueces no hayan dado su consentimiento a dicha designación, no dispongan de ninguna vía de recurso judicial para impugnarla, dicha designación implique un aumento de la carga de trabajo de los jueces de que se trate y exija su implicación en materias ajenas al ámbito de su especialización y dicho presidente haya sido nombrado para el mismo órgano jurisdiccional en condiciones incompatibles con las exigencias derivadas del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, siempre que tales medidas estén basadas en motivos legítimos relacionados, en particular, con una buena

administración de justicia, se hayan adoptado sobre la base de las normas nacionales que regulan el órgano jurisdiccional de que se trate, sean son temporales y estén estrictamente delimitadas en el tiempo, no cuestionen la adscripción de los jueces de que se trate a su sala de origen y no impliquen un retroceso en la carrera profesional de esos jueces o que estos queden apartados de los asuntos que tienen a su cargo. 2) El artículo 3, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1177/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, en relación con el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2004/17, en su versión modificada, debe interpretarse en el sentido de que la compra, por una empresa pública dedicada a la comercialización de electricidad, de los certificados verdes a los que se refiere el artículo 2, párrafo segundo, letras k) y l), de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, constituye una actividad realizada para el suministro de electricidad a las redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, el transporte o la distribución de electricidad. 3) El artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2004/17, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1177/2009, en relación con los artículos 14 y 17, apartado 2, de la Directiva, en su versión modificada, debe interpretarse en el sentido de que: (i) para encajar en el concepto de «acuerdo marco», en el sentido del artículo 1, apartado 4, de dicha Directiva, en su versión modificada, un contrato, que obliga a las partes a celebrar contratos de ejecución en determinadas condiciones de precio y de cantidad, debe indicar el período durante el cual es aplicable y determinar el volumen máximo de los suministros que podrán ser objeto de los contratos subsiguientes, precisando su cantidad o valor máximo, debiendo tenerse en cuenta que la mera indicación de una fórmula de precio aplicable para calcular el valor de los contratos que deban celebrarse y de una obligación, no cuantificada, de celebrar contratos de ejecución no es suficiente a este respecto; (ii) cuando el valor estimado de los contratos que deban celebrarse durante un período determinado en aplicación de un acuerdo marco o en el marco de contratos que tengan carácter periódico o que estén destinados a renovarse en un período determinado, calculado sobre la base, respectivamente, de los apartados 3 y 5 del artículo 17 de la Directiva 2004/17, en su versión modificada, supere el umbral fijado en el artículo 16, letra a), de dicha Directiva, en su versión modificada, la entidad adjudicadora deberá bien adjudicar cada uno de los contratos sucesivos respetando los procedimientos previstos en dicha Directiva, en su versión modificada, o bien adjudicar, de conformidad con la misma Directiva, de un acuerdo marco, en el sentido y con observancia de los requisitos enunciados en el artículo 1, apartado 4, de esa Directiva, en su versión modificada. 4) El artículo 2 quinquies, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, debe interpretarse en el sentido de que la sanción prevista en dicha disposición es aplicable a la celebración de un contrato infringiendo las normas de adjudicación de contratos públicos. 5) El principio de prohibición del abuso de Derecho debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una entidad

adjudicadora pueda solicitar la anulación de un contrato que ha celebrado con un proveedor debido a que dicho contrato se celebró infringiendo las normas de adjudicación de contratos públicos, cuando el verdadero motivo de tal solicitud es una disminución de la rentabilidad de la ejecución del referido contrato.

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

Junio

- *Función pública. Provisión de puesto de trabajo en la Administración local mediante libre designación por un funcionario de la AGE. Necesidad de informe favorable del departamento donde preste servicios. STS nº 715/2023, de 5 de junio de 2025, rec. 2566/2023.* En los supuestos en que una corporación local pretenda proveer un puesto de trabajo mediante libre designación de un funcionario de la Administración General del Estado, deberá recabar con carácter previo al nombramiento el informe favorable exigido por el artículo 67 del Real Decreto 364/1995, precepto que resulta aplicable analógicamente a ese supuesto.

- *Marcas y denominaciones de origen. Utilización de una denominación de origen en una marca. Riesgo de evocación. STS nº 730/2025, de 9 de junio de 2025, rec. 3209/2022.* Se declara, en interpretación de los artículos 5.1 h) y 9.3 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas y los artículos 13.2 y 5 de la Ley 6/2015, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico; en relación con el artículo 4 de la Directiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2015 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas; los artículos 102 y 103 del Reglamento (UE) Nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/2007; y con los artículos 13 y 14 del el Reglamento (UE) nº 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (derogado en este momento actual por Reglamento (UE) 2024/1143 del Parlamento Europeo y del Consejo): 1º- Que el carácter polisémico de un término integrante de una marca aspirante debe valorarse, para la aplicación de las prohibiciones absolutas establecidas para la protección una denominación de origen protegida, en atención a la percepción del consumidor medio destinatario de tales productos, no solo del español. 2º-.Para apreciar el riesgo de evocación en el caso de que el término utilizado para designar un producto incorpore en alguna parte el nombre de una denominación de origen protegida, ha de valorarse si es presumible que la visión del nombre del producto traiga directamente a la mente del consumidor medio destinatario de tales productos, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz (incluido el consumidor no español), como imagen de referencia, el producto amparado por la denominación registrada; teniendo en cuenta que hay evocación aunque no haya confusión o error en el consumidor. 3º-En concreto, y por lo que a este recurso de casación se refiere, el hecho de que el nombre "toro" que contiene la "D.O. Toro" pueda referirse a una indicación geográfica protegida, excluye que deban tomarse en consideración significativos alternativos a la hora de decidir sobre el registro de una marca aspirante que utilice en su

composición la palabra "toro", cuando esté destinada a la comercialización de los mismos productos o similares, y resulte que "toro" es el vocablo principal de la marca aspirante; en atención al riesgo de evocación de la denominación de origen protegida, por parte un consumidor medio (incluido el consumidor no español), que no tiene por qué comprender todos los significados alternativos de este sustantivo ni la falta de relación entre ellos.

- *Defensa de la competencia. La delimitación del mercado geográfico como elemento del tipo de la infracción del art. 1 LDC. STS nº 737/2025, de 11 de junio de 2025, rec.5227/2022.* En las prácticas o conductas calificadas como cártel, teniendo en cuenta la actividad de que se trata y la insularidad de los territorios en los que se desarrolla, la delimitación del mercado geográfico no es un elemento del tipo de la infracción tipificada en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, determinante para valorar la antijuridicidad de la conducta infractora.

- *Financiación de las EE.LL. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Necesidad de justificación del cumplimiento en los servicios públicos de gestión directa. STS nº 767/2025, de 16 de junio de 2025, rec. 8413/2021.* El artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que regula las formas de gestión de los servicios públicos que prestan las Entidades locales en el ámbito de sus competencias, debe interpretarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el sentido de que cuando la Entidad local asuma la gestión directa de un servicio público local mediante la modalidad de gestión por la propia Entidad local o por un Organismo autónomo local, resulta exigible la previa valoración de las repercusiones y efectos sobre el cumplimiento estricto de los objetivos derivados de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en los términos establecidos por los artículos 3 y 4 de la mencionada Ley Orgánica 2/2012. En los supuestos en que la Entidad local asuma la gestión directa del servicio público local mediante una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública, es exigible una justificación reforzada acerca del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para la Hacienda local, en los términos establecidos en el artículo 85.2 A último inciso de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

- *Subvenciones públicas. Derivación de la responsabilidad por el reintegro a los administradores. Administrador societario que cesa antes del incumplimiento de las condiciones. STS nº 761/2025, de 16 de junio de 2025, rec. 4601/2022.* El hecho de que el administrador de una sociedad cese en el ejercicio de su cargo antes del vencimiento de las condiciones a las que se sometió la subvención, o antes de que se detecte el incumplimiento de aquellas condiciones, no excluye su responsabilidad respecto al reintegro por la actividad o inactividad desarrollada por él durante el tiempo que desempeñó su cargo. De modo que habrá que estar a la conducta del recurrente durante el tiempo en que ejerció el cargo de administrador.

- *Procedimientos de gestión tributaria. Obligatoriedad de la declaración de caducidad. STS nº 765/2025, de 16 de junio de 2025, rec. 688/2022.* 1. Se ratifica la doctrina jurisprudencial reiterada de esta Sala atinente a que la caducidad del procedimiento de gestión, susceptible de causar efectos desfavorables o de gravamen, ha de ser declarada obligatoriamente, sin que exista una pretendida facultad administrativa de no declararla. Tal declaración de caducidad ha de ser expresa, conforme a lo dispuesto en el artículo 104.5 LGT, en relación con el artículo 103.2 del mismo texto legal. 2. La falta de declaración expresa de caducidad de un procedimiento de comprobación limitada, relativo a un determinado concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y período impositivo, determina la invalidez del inicio de un ulterior procedimiento de inspección respecto de dicho concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y período impositivo.

- *Función pública. Ofrecimiento de plazas a los aspirantes de la "relación complementaria". STS nº 774/2025, de 17 de junio de 2025, rec. 3437/2023.* En el acceso al empleo público, la aplicación de los principios constitucionales del mérito y la capacidad impone que la interpretación del artículo 61.8 del TRLEBEP, conforme a la Constitución, exige que los aspirantes de la denominada "relación complementaria" solo pueden acceder a las plazas vacantes por renuncia de algunos de los aprobados iniciales, cuando ya se hayan ofrecido, con carácter previo, a los aprobados iniciales, pues la finalidad de la lista complementaria es impedir que queden plazas vacantes, que es lo mismo que asegurarse que todas las plazas se cubran. Debiendo ajustarse las bases correspondientes a tal interpretación. De manera que al socaire del citado artículo 61.8, párrafo segundo, no puede alterarse el orden de puntuación en la elección de plazas para preterir a los que tuvieron una mejor puntuación.

- *Devolución del coste de las garantías tributarias. Prescripción. STS nº 799/2025, de 23 de junio de 2025, rec. 5101/2022.* El plazo para el cómputo de la prescripción del derecho a pedir el reembolso del coste de las garantías, en los casos en que la Administración incumple su deber de devolverlas de oficio, que le imponen los arts. 33 LGT y 66.5 RD 520/05, de 13 de mayo (RRVA), se contará desde el momento en que la Administración devuelva la garantía que se hubiese constituido.

- *Procedimiento administrativo. Impugnación de actos de ejecución de actos administrativos firmes. Limitación de los motivos alegables. STS nº 814/2025, de 24 de junio de 2025, rec. 1266/2023.* Una vez firme una resolución administrativa restrictiva de derechos, como pueda ser una orden de restauración de la legalidad urbanística, frente a los ulteriores actos de ejecución y consecuentes requerimientos que se notifiquen a los interesados de cara a su cumplimiento, no cabe ya cuestionar la legalidad de dicho acto originario, únicamente los aspectos propios de la propia ejecución; y, por tanto, siendo firme la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, no puede oponerse la prescripción y/o caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquélla.

- *Transportes terrestres. Concesiones de servicio de transporte de viajeros. Revisabilidad del "mínimo de percepción". STS nº 811/2025, de 24 de junio de 2025, rec. 689/2022.* El "mínimo de percepción" en las concesiones del transporte de viajeros puede

establecerse, potestativamente, en los pliegos reguladores de la concesión, pero en el caso de que así se haga, forma parte del régimen tarifario y, en consecuencia, está sujeto a la obligación de revisión anual de carácter general de las tarifas que impone el apartado 5 del artículo 19 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

- **Catastro. Clasificación urbanística conforme a la realidad fáctica. STS nº 889/2025, de 30 de junio de 2025, rec. 4637/2023.** Un bien inmueble no debe, en todo caso, calificarse catastralmente como urbano por estar clasificado como suelo urbano en el planeamiento urbanístico aplicable cuando, a pesar de dicha circunstancia, existen indicios razonables sobre la patente desconexión entre la realidad y la clasificación dada por el planeamiento urbanístico, atendida la existencia de documentos y apreciaciones de la propia entidad local, competente para la gestión urbanística.

- **Procedimientos administrativos del CGPJ. Carácter hábil del mes de agosto. STS nº 892/2025, de 30 de junio de 2025, rec. 82/2024.** Se descarta la aplicabilidad del artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a los procedimientos que se sustancian por el CGPJ, precepto únicamente previsto para las actuaciones judiciales, carácter del que como ya hemos dicho, no participan aquéllos; y que prevé la inhabilidad de los días del mes de agosto para las actuaciones desarrolladas en el seno de los procesos judiciales. Inhabilidad, por lo tanto, que únicamente se despliega a efectos jurisdiccionales sin que pueda hacerse extensiva a los procedimientos administrativos.

Julio

- **Función pública. Consolidación de relaciones de empleo temporal de larga duración. Derecho a compensación económica. STS nº 895/2025, de 1 de julio de 2025, rec. 5709/2023.** La compensación económica prevista en el artículo 2.6 de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público, solo resulta de aplicación a los supuestos de funcionarios interinos que hayan visto finalizada su relación con la Administración por la no superación del tercer proceso selectivo de consolidación previsto en el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público.

- **Función pública. Asimilación de los profesores universitarios sustitutos a los asociados a efectos de incompatibilidades. STS nº 898/2025, de 1 de julio de 2025, rec. 5313/2023.** La figura docente de profesor universitario sustituto interino con dedicación parcial puede subsumirse en la previsión de compatibilidad que el artículo 4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, establece para el profesor asociado. Al amparo de la autonomía universitaria y dentro del marco legal establecido, los órganos de gobierno de una Universidad puedan interpretar con efectos internos una categoría docente equivalente a la de profesor asociado a los efectos de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, pero esa decisión no vincula a la Administración en que presta sus servicios el solicitante de compatibilidad docente, aun cuando pueda ser un criterio interpretativo.

- **Gestión tributaria. Domicilio a efectos de notificaciones. STS nº 902/2025, de 1 de julio de 2025, rec. 3905/2023.** En los procedimientos tributarios iniciados de oficio o a instancia de parte, la Administración tributaria deberá practicar las notificaciones por el cauce que sea procedente u obligatorio, en el domicilio expresamente designado por el contribuyente o su representante legal, sobre todo cuando de ello depende su derecho a la defensa.

- **Derivación de deudas tributarias. Inscripción del administrador en el Registro Mercantil. STS nº 901/2025, de 1 de julio de 2025, rec. 642/2023.** Se reiteran los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico tercero de la STS del 20 de mayo de 2024, RC 80/2023, con remisión a lo dicho en el fundamento jurídico sexto de la sentencia del 22 de junio de 2023, RC 4702/2021; puntualizando que la mera inscripción del administrador en el Registro Mercantil no basta para la derivación de la responsabilidad subsidiaria del artículo 43.1. a) de la LGT.

- **Función pública. Consolidación de relaciones de empleo temporal de larga duración. Reconocimiento del grado personal. STS nº 903/2025, de 2 de julio de 2025, rec. 5645/2023.** Al amparo del Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, integrado en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, -y en coherencia con su finalidad- si la relación de empleo temporal es de larga duración, con abuso de la condición de interino, tal funcionario interino tiene derecho al reconocimiento del grado en las mismas condiciones que los funcionarios de carrera. La vigencia de la acción para solicitar el reconocimiento del grado personal consolidado, ejercida por parte de quienes fueron funcionarios interinos de un determinado cuerpo, no está condicionada al mantenimiento de la relación profesional en el mismo cuerpo ni a la adquisición de un nuevo nombramiento interino en dicho cuerpo, si bien los efectos solo se despliegan en el mismo grupo, cuerpo o escala en el que presta o prestó sus servicios como funcionario interino inicialmente, o en el caso de adquisición de la condición de funcionario de carrera, en los términos previstos en la normativa de empleo público.

- **Función pública. Inclusión de plazas de personal laboral indefinido no fijo en la OPE como vacantes. STS nº 905/2025, de 2 de julio de 2025, rec. 5464/2023.** A los efectos de considerar si una plaza puede considerarse vacante para su inclusión en una oferta de empleo público, el personal laboral que preste servicios en una Administración Pública mediante contrato laboral de duración determinada y que ha sido calificada por sentencia firme de la jurisdicción social como una relación laboral de carácter "ordinaria e indefinida" por causa de extenderse más allá de la duración pactada, debe entenderse comprendido en la clasificación de "indefinido" y, por tanto, no fijo, que se recoge en el artículo 8.2 del TREBEP, de manera que su plaza será vacante y debe ser incluida en una convocatoria para su cobertura.

- **Función pública. Derecho de información de los representantes del personal sobre las prórrogas de las comisiones de servicio. STS nº 915/2025, de 3 de julio de 2025, rec. 6749/2023.** Las juntas de personal y los delegados de personal tienen derecho a recabar información sobre las prórrogas de las comisiones de servicio concedidas por la Administración, en virtud de lo previsto en el artículo 10.3. apartado 1º de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y en el artículo 40.1 a) y e) del Real Decreto

Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, si bien la Administración deberá remitir esa información seudonimizada o mediante cualquier otra técnica análoga prevista por la normativa vigente, de manera que quede debidamente garantizado el derecho fundamental a la protección de los datos personales de los funcionarios concernidos.

- *Urbanismo. Bienes inmuebles afectos a la defensa nacional. Legitimación pasiva del Abogado del Estado. STS nº 926/2025, de 7 de julio de 2025, rec. 7678/2022.* La cuestión de interés casacional objetivo consiste en determinar si resulta exigible el emplazamiento de la Administración General del Estado en el proceso judicial en que se dirima la protección urbanística de un inmueble afecto a la Defensa Nacional y si deben retrotraerse las actuaciones para que se tramite con su audiencia el procedimiento urbanístico oportuno. Dada la condición de dominio público del Estado que corresponde a las instalaciones militares (artículos 132.2 CE, 339 CC, 5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), es incuestionable la necesidad de que intervenga el representante de la Administración General del Estado en los procesos judiciales que tengan por objeto edificaciones y otros inmuebles que forman parte de esas instalaciones, y, si cabe, más aún cuando del resultado del pleito puede derivar una limitación, mayor o menor, de las facultades que integran el derecho de propiedad. Ahora bien, no hay motivo para que el Estado intervenga en calidad de interesado en un procedimiento administrativo de naturaleza urbanística cuando éste no interese a bienes afectos a la Defensa Nacional.

- *Reclamaciones económico-administrativas. Preclusión del plazo para remitir el expediente y los documentos que deben formar parte del mismo. STS nº 928/2025, de 8 de julio de 2025, rec. 3763/2023.* 1. Se ratifica la doctrina jurisprudencial establecida en las SSTs de 27 de octubre de 2023 (rec. cas. 2490/2022), 2 de noviembre de 2023 (rec. cas. 1596/2022) y 24 de noviembre de 2023 (rec. cas. 3191/2022), atinente a que el órgano administrativo que haya dictado el acto reclamable tiene la obligación de remitir al órgano económico-administrativo el expediente administrativo completo en el plazo del mes al que se refiere el apartado tercero del art 235 de la Ley General Tributaria, plazo de remisión que tiene naturaleza preclusiva para la Administración Tributaria, de modo que no resulta posible la remisión espontánea de complementos al expediente administrativo inicialmente remitido y que no hayan sido solicitados por el Tribunal Económico Administrativo, de oficio o a instancia de parte. 2. La administración autora de un acto administrativo impugnado inicialmente en vía económico-administrativa, no puede aportar como prueba con su escrito de demanda, con ocasión de la interposición por la misma del recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional, aquellos documentos que, debiendo haber formado parte del expediente administrativo, no hubieran sido remitidos al Tribunal Regional en el momento procedimental oportuno.

- *Función pública y proceso contencioso-administrativo. Eficacia ultra partes de la extensión de efectos.* STS nº 931/2025, de 9 de julio de 2025, rec. 7757/2023. La extensión de efectos *ultra partes*, a tenor del contenido de la sentencia que reconoce el derecho a la percepción de determinados conceptos de un complemento retributivo y del auto que la dispone, puede desplegar sus efectos jurídicos más allá de la fecha de este auto, como ha venido sucediendo en el caso examinado desde 2017 a 2021. Téngase en cuenta

que la finalidad de la extensión de efectos es evitar la reiteración de múltiples procesos innecesarios contra los llamados actos en masa, y parte de la situación de igualdad entre el favorecido por la sentencia y aquellos a los que, estando en igual situación, resultan merecedores de la extensión de los efectos de la sentencia. Ciertamente estamos ante el reconocimiento de una situación jurídica individualizada de tracto sucesivo que se ha ido manteniendo con posterioridad a la fecha del auto de extensión de efectos, hasta la aparición de nuevas circunstancias, el fraude de ley y enriquecimiento injusto, cuya apreciación, así como la determinación de sus efectos, únicamente puede realizarse tras la sustanciación del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

- *Función pública. Plazo de ejecución de la OEP. STS nº 930/2025, de 9 de julio de 2025, rec. 5278/2023.* El plazo de tres años del artículo 70.1 del EBEP, se cumple cuando el proceso selectivo convocado para ejecutar la OEP se desarrolle íntegramente dentro de ese plazo.

- *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Adición de bienes en el seno de un procedimiento de inspección. STS nº 933/2025, de 9 de julio de 2025, rec. 5503/2023.* No debe tramitarse el procedimiento especial previsto en el artículo 93 del Reglamento del ISyD, cuando la Administración tributaria pretenda, en el seno de un procedimiento de inspección, adicionar bienes a la masa hereditaria, en virtud de la facultad reconocida para tal adición en el artículo 11 de la Ley del ISyD y exista oposición de los interesados a dicha incorporación. La adición puede llevarse a cabo en el seno de un procedimiento de inspección con todas las garantías y derechos previstos en el mismo.

- *Patrimonio cultural. Dies ad quem del plazo de caducidad del procedimiento para la declaración de BIC. STS nº 951/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 6332/2023.* El *dies ad quem* para el cómputo del plazo de caducidad del procedimiento para la declaración de un Bien de Interés Cultural debe entenderse referido a la fecha de la publicación de tal declaración en el Boletín Oficial correspondiente.

- *Medicamentos. Venta a distancia de medicamentos por Internet ilícita. Responsabilidad del titular de un servicio de la sociedad de la información. STS nº 961/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 629/2024.* Es conforme a Derecho que pueda requerirse al titular de un servicio de la sociedad de la información, a través del cual se venden a distancia medicamentos como actividad comercial o comercial, para que (se) abstenga de prestar ese servicio si es que mediante él se realiza una venta a distancia ilícita de medicamentos, todo ello con independencia de la eventual responsabilidad en la que pueda incurrir el titular de la oficina de farmacia.

- *Educación. Asignatura de religión. STS nº 963/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 7831/2023.* (i) El ordenamiento vigente no exige que la asignatura de religión deba tener la misma carga lectiva que el resto de las asignaturas fundamentales, sino que dicha carga lectiva sea suficiente para impartirla adecuadamente. (ii) El derecho a recibir la enseñanza de la religión no incluye la imposición a los alumnos que no la reciban de una asignatura alternativa en el mismo horario en que se imparte la primera, si esa alternativa no está prevista por la legislación vigente.

- *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Reducción de la base imponible por sucesión de empresa familiar. Arrendamiento de inmuebles como actividad económica. Contrato laboral entre una comunidad de bienes y uno de sus comuneros. STS nº 970/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 4160/2023.* No debe rechazarse -siempre- el carácter laboral del contrato suscrito entre una comunidad de bienes y uno de sus comuneros por la sola circunstancia de ser partícipe o comunera la persona contratada, de manera que puede entenderse cumplida la exigencia contenida el artículo 27.2 LIRPF cuando se suscriba un contrato de esa naturaleza, puesto que ello se compadece con las normas jurídicas relativas a la reducción de la base imponible del impuesto sobre sucesiones y donaciones por razón de la sucesión de la empresa familiar, que queda supeditada al mantenimiento de la actividad económica, atendiendo a los fines perseguidos por esas normas. (Varias sentencias).

- *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Reducción de la base imponible por sucesión de empresa familiar. Arrendamiento de inmuebles como actividad económica. Contrato laboral entre una comunidad de bienes y uno de sus comuneros. STS nº 956/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 2197/2023.* Para aplicar la reducción prevista en el artículo 20.2.c) de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en relación con la actividad de arrendamiento de inmuebles, basta con acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 27.2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin que se precise justificar la contratación de la persona empleada con contrato laboral y a jornada completa desde un punto de vista económico.

- *Subvenciones públicas. Intereses de demora a favor del beneficiario. STS nº 948/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 3904/2022.* Los artículos 22.2.b), 28 y 34 de la Ley General de Subvenciones y 21, 24 y 73.4 de la Ley General Presupuestaria, en relación con los artículos 1100 y 1108 del Código Civil, deben interpretarse en los supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, en el sentido de que la exigencia del abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención surge desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación, salvo que se haya ejercitado previamente una acción frente a la inactividad de la Administración, al amparo de lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y ésta no despliegue mediante actos de ejecución la obligación de subvencionar legalmente impuesta.

- *Competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de Seguridad Social. STS nº 949/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 258/2022.* Entre las competencias legalmente atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encuentra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1.b.1 en relación con el artículo 22.2, ambos de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la de velar por que el promotor de la obra cumpla con la obligación de designar a un técnico que cuente con la titulación habilitante exigida para desempeñar las funciones de coordinación de seguridad y salud en una obra de construcción de viviendas.

- *Libertad sindical. Participación institucional de los sindicatos en entidades administrativas. Principio de igualdad. STS nº 953/2025, de 14 de julio de 2025, rec. 742/2024.* Se estima en parte el recurso contencioso-administrativo n.º 742/2024, interpuesto

por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales por la Unión Sindical Obrera contra el Real Decreto 1246/2024, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal "Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo" y anular el inciso "más representativas" del artículo 11.2 c) 5º de dicho Estatuto. La jurisprudencia es clara en que, fuera de los supuestos de participación institucional de los sindicatos, la definida por su representatividad, debe prevalecer la igualdad entre ellos de manera que las excepciones a la misma solamente serán admisibles si median razones con fundamento objetivo y razonable, atendidas las circunstancias del caso. La exigencia de esa igualdad guarda relación estrecha con la protección de la libertad sindical en la medida en que mira a impedir que se favorezca a unos en detrimento de otros y se altere así la libre concurrencia entre ellos por el apoyo de los trabajadores. En materia de participación de los sindicatos en entidades administrativas, la jurisprudencia ha mirado con detalle si se dan o no esas razones diferenciales, atendiendo para ello a la naturaleza, funciones y fines de tales entidades. Las sentencias invocadas por las partes así lo muestran y hemos tenido la ocasión de resolver recientemente de acuerdo con el criterio indicado dos recursos, interpuestos también por USO, en términos muy parecidos a los utilizados en este, contra la misma limitación que discute ahora. Nos referimos a las sentencias n.º 548/2025, de 12 de mayo (recurso n.º 585/2024; ECLI:ES:TS:2025:1967) y a la sentencia n.º 556/2025, de 13 de mayo (recurso n.º 581/2024; ECLI:ES:TS:2025:1960), a cuya exposición de la jurisprudencia sobre la materia nos remitimos.

- Potestad administrativa de las CC.AA. para instar la revisión de oficio de actos de los Ayuntamientos. Reserva de ley. STS n.º 987/2025, de 15 de julio de 2025, rec.2325/2023. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: Determinar si la legitimación de la Administración autonómica para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, supone el ejercicio de una potestad administrativa que debe contemplarse en norma con rango de ley o si resulta válido que su previsión se contenga en una norma de rango reglamentario. Respuesta: la legitimación de la Administración autonómica para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, supone el ejercicio de una potestad administrativa que debe atribuirse en una norma con rango de Ley.

- Sanciones tributarias. Anulación de sanción por motivos formales y prohibición de reiniciar un nuevo expediente (principio non bis in idem). STS n.º 975/2025, de 15 de julio de 2025, rec. 4579/2023. En los supuestos en los que se anuló un primer acuerdo sancionador como consecuencia exclusiva de la anulación, por motivos formales, de la liquidación de la que traía causa la sanción, la dimensión procedimental del principio *non bis in idem* se opone al inicio de un nuevo procedimiento sancionador y a una nueva sanción con relación al mismo obligado tributario y por los mismos hechos.

- Derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley. STS n.º 976/2025, de 15 de julio de 2025, rec. 5342/2023. Unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los Tribunales de Justicia. Cuando resulta que, en principio, la resolución que un órgano judicial va a dictar puede ser contradictoria con la ya dictada por el mismo órgano

judicial o por otro órgano judicial distinto, el que pronuncia la segunda sentencia debe exponer las razones por las cuales, a pesar de las apariencias, tal contradicción no existe a su juicio, o por qué valora la prueba de una forma diferente.

- **Función pública. Turnos de noche y festivos. Retribuciones y permisos. STS nº 1021/2025, de 16 de julio de 2025, rec. 1507/2023.** 1º Cuando el funcionario presta servicios en régimen de turnos en los que se incluyen turnos de noche y festivos, si esos servicios se prestan dentro del horario de la jornada ordinaria de trabajo, el funcionario tiene derecho a su retribución en periodos de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos. 2º En el ámbito de la función pública local el plazo de prescripción del derecho a reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos es el de cuatro años, previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria. (Varias sentencias).

- **Medicamentos. Sanción por venta a través de una aplicación informática de la oficina de farmacia. STS nº 1000/2025, de 16 de julio de 2025, rec. 8348/2022.** 1º) El recurso de casación puede ser utilizado como medio para la revisión de la sentencia de instancia que confirma la validez de una sanción administrativa (doctrina Saquetti). 2º) La disposición, venta y entrega de medicamentos a través de una aplicación informática utilizada por la oficina de farmacia: (i) son ajenas a la venta de medicamentos sujetos a prescripción médica; y, (ii) en la venta de medicamentos no sujetos a prescripción médica, deben observarse estrictamente los principios y presupuestos establecidos por el Real Decreto 870/2013, de 8 de noviembre, sin que sea posible el empleo de una aplicación telemática ajena a la propia oficina de farmacia.

- **Proceso contencioso-administrativo. Innecesariedad del acuerdo societario de ejercicio de acciones en la apelación del codemandado persona jurídica. STS nº 1035/2025, de 16 de julio de 2025, rec. 4285/2023.** La interposición de un recurso de apelación por quien ha sido codemandado en la instancia, persona jurídica, sin haberse cuestionado en ella su personación no está sujeta a la necesidad de aportar el acuerdo corporativo al que se refiere el art. 45.2.d) LJCA.

- **Exaltación de la sublevación militar de 1936, de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura. STS nº 1046/2025, de 17 de julio de 2025, rec. 6316/2023.** La exaltación rechazada por el artículo 15.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, puede ser de la sublevación militar de 1936, de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura, a la vez, o de uno o dos de estos hechos. El ámbito subjetivo del precepto, tal como se desprende de los razonamientos de estas sentencias, no depende del signo o significado político de figuras determinadas, sino de si, objetivamente, la referencia a persona o personas concretas en actos de las Administraciones Públicas relativos a símbolos, monumentos o denominaciones de vías públicas, comporta la exaltación de la sublevación militar de 1936, de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura. Son estos hechos los que el legislador quiere que no sean exaltados y, en consecuencia, es la conexión con ellos la que determina la activación de la prohibición legal. Debe haber, pues, un vínculo claro entre la mención de una persona y su significación favorable a todos o alguno de esos hechos. La exposición de motivos y el

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

- Proceso contencioso-administrativo. Ejecución de sentencias firmes. Distinción entre transacción judicial y acuerdo de colaboración entre las partes homologado judicialmente. Impugnación del auto de homologación. STS nº 1053/2025, de 17 de julio de 2025, rec. 4028/2023. Una resolución judicial firme puede ser ejecutada mediante un acuerdo entre las partes y este acuerdo es susceptible de homologación judicial. En el concreto caso que ahora examinamos, no apreciamos la concurrencia de una transacción judicial propiamente dicha que deba ser objeto de homologación judicial sino ante un supuesto de colaboración entre las partes o, si se prefiere, entre éstas y el órgano judicial, pues, como se declara en la sentencia impugnada, el acuerdo al que llegaron las partes se alcanzó para la correcta ejecución de una sentencia firme y de un auto de ejecución de ésta, también firme. El auto que aprueba u homologa ese acuerdo de colaboración entre las partes para la ejecución de una sentencia y un auto firme anteriores es susceptible de recurso en los mismos términos que los restantes autos dictados en ejecución de una resolución judicial firme anterior. A este respecto, conviene tener presente que lo que es impugnado es el auto de homologación y no el acuerdo que se homologa en virtud de ese auto. Por ello, en la medida en que ese auto de homologación se haya apartado de lo decidido y resuelto en las resoluciones judiciales firmes que debían ser ejecutadas puede ser impugnado con base en la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva.

- Costas. Prórroga de las concesiones anteriores a la Ley de Costas acogidas a dicha Ley. Informe ambiental de la Comunidad Autónoma. STS nº 1043/2025, de 17 de julio de 2025, rec. 8773/2021. Las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre que fueron otorgadas en base a derechos anteriores a la entrada en vigor de la LC y conforme a su régimen transitorio, que se acogieron al derecho reconocido en la Ley 2/2013, tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en que le fueran concedida dicha prórroga, manteniendo el mismo régimen de uso y actividad del que venían disfrutando con anterior a la LC, pero con la limitación de que tales prórrogas están condicionadas al otorgamiento de un informe favorable (en otro caso ha de motivarse) del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, en el que se determine los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente. Dicha prórroga, conforme a lo establecido en la Ley 2/2013, queda limitada, en todo caso, al mencionado plazo computado desde la fecha que fue otorgada.

- Derecho tributario. Derivación de responsabilidad subsidiaria a los administradores. Carácter subjetivo. Motivación. STS nº 1037/2025, de 17 de julio de 2025, rec. 5815/2023. En relación con la responsabilidad subsidiaria prevista en el artículo 43.1.a) de la LGT, se reiteran los criterios interpretativos expresados en la STS del 20 de mayo de 2024, FJ 4º, RC 3452/2023. En cuanto a la responsabilidad subsidiaria del artículo 43.1.b) de la LGT, la Administración tributaria, además de constatar y verificar la condición de administrador, el cese efectivo de la actividad de la entidad, la existencia de deudas

tributarias pendientes en el momento del cese; deberá motivar en el acuerdo de derivación de responsabilidad la negligencia y culpa en la que incurrió el administrador por el incumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo, y en especial aquellas tendentes a la disolución ordenada de la deudora principal; o, en su caso, a su declaración de concurso de acreedores. Descartada toda traza de objetivación de esta responsabilidad, la motivación del acuerdo de derivación sobre la negligente conducta del responsable, deberá atender y dar respuesta a las eventuales razones expuestas por el administrador sobre las causas que, en su caso, pudieran explicar esos incumplimientos o la imposibilidad de llevarlos a cabo; ponderando esas explicaciones en la valoración de la culpa.

- *Contratos del sector público. Indemnización del contratista en caso de prórroga o modificación del contrato. La aceptación de éstas no implica renuncia a la indemnización. STS nº 1088/2025, de 21 de julio de 2025, rec. 4247/2022.* La procedencia de la indemnización al contratista por los daños y perjuicios ocasionados por las prórrogas o por los proyectos modificados del contrato, ha de ser necesariamente casuística, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada supuesto, sin que quepan automatismos en el sentido de entender que toda prórroga o modificación conlleva siempre indemnización, ni que la aceptación de la prórroga o del modificado por el contratista sin formular reparo u objeción equivale a la renuncia al derecho a reclamar, pues la indemnización por los daños causados es compatible con la aceptación de las prórrogas o de los modificados sin reserva de indemnización.

- *Derecho tributario. Dies a quo del plazo para solicitar la devolución de ingresos indebidos. STS nº 1063/2025, de 21 de julio de 2025, rec. 6502/2023.* El artículo 66.c) LGT debe ser interpretado en el sentido de que el *dies a quo* del plazo de prescripción para solicitar la devolución de ingresos indebidos es la fecha en la que se constata que el ingreso en cuestión ostenta ese carácter (indebido), que no es otra -en el caso de autos- que aquella en la que se tuvo conocimiento de la sentencia penal absolutoria a que nos hemos referido, en virtud de proceso provocado por la propia Administración fiscal, con paralización automática del procedimiento inspector en el curso del cual se suscitó dicha denuncia, ya que no es hasta ese momento cuando el ingreso en su día efectuado pudo considerarse indebido.

- *Procedimiento administrativo común. Notificaciones por empleado público de la Administración. Aplicación del régimen de la LPAC sobre las notificaciones en papel pero no de la Ley del Servicio Postal Universal. STS nº 1100/2025, de 24 de julio de 2025, rec. 8535/2021.* Las notificaciones que se efectúan por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante, previstas en el artículo 41.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, han de ajustarse, además de a los requisitos generales de toda notificación, a las exigencias establecidas en el artículo 42.2 de la misma Ley para la práctica de las notificaciones en papel en el domicilio del interesado, siempre con la finalidad de que no se produzca indefensión y se dote de la mayor efectividad a los derechos del interesado proclamados en el artículo 53 de dicha Ley. Los principios y requisitos de la prestación del servicio postal universal establecidos en el artículo 22 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, no son aplicables a las notificaciones por entrega directa de un empleado público de la Administración

notificante previstas en el artículo 41.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- *Defensa de la competencia. Análisis de la posición de dominio. STS nº 1103/2025, de 29 de julio de 2025, rec. 6056/2022.* Para afirmar la existencia de una posición de dominio, a efectos de los artículos 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, es necesario demostrar que la empresa investigada goza de independencia global en el mercado de referencia para lo que, salvo en aquellos supuestos de "super dominancia", hay que analizar, no solo la cuota de mercado de la empresa, sino todos los factores concurrentes, como las presiones de los competidores existentes y potenciales y el poder negociador de los clientes.

7. DOCTRINA ADMINISTRATIVA

7.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

- *Responsabilidad patrimonial. Reclamación de empleado público por daños sufridos en el ejercicio de sus funciones. Doctrina general. Dictamen 320/25, de 19 de junio de 2025.* Los daños cuyo resarcimiento pretende la reclamante presentan la particularidad de haberse producido dentro del ámbito de la prestación de servicios de un empleado público. En materia de reclamaciones de responsabilidad formuladas por empleados públicos, a raíz de accidentes sufridos en el ejercicio sus funciones, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado en sus dictámenes 304/16, de 14 de julio; 322/19, de 14 de agosto; 217/20, de 16 de junio; 509/20, de 10 de noviembre, y 17/21, de 19 de enero, de acuerdo con la jurisprudencia sobre la materia: a) que la afirmación de la responsabilidad administrativa solo procede si el daño padecido por el trabajador no se ha visto completamente satisfecho por medio de otros mecanismos como son los seguros sociales, correspondiendo al trabajador la prueba de esa insuficiencia. b) que es necesario distinguir entre los riesgos derivados de lo que sería un funcionamiento normal de los servicios públicos que el empleado público ha de asumir como inherentes a su relación estatutaria, sin perjuicio de los mecanismos reparadores de su régimen de seguridad social, y los derivados de un funcionamiento anormal que generan indemnización, salvo que sean debidos a la conducta del funcionario. Y a su vez, en los casos de funcionamiento anormal se distingue si el daño tuvo o no, su causa en una actuación del propio funcionario. Ya que si el daño tuvo su origen en una imprudencia o culpa del funcionario no tiene derecho a ser indemnizado, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 (recurso 10565/2004) al producirse una ruptura del nexo causal. Como es sabido, está reconocida la compatibilidad de la indemnización por responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas con otros subsidios o cuantías indemnizatorias percibidos por los trabajadores, en el bien entendido de los casos de que, solo procede la vía de la responsabilidad patrimonial para lograr la indemnización de aquellos daños no cubiertos por los mecanismos protectores de la Seguridad Social (dictámenes 107/19, de 21 de marzo y 415/19, de 17 de octubre).

- *Recurso extraordinario de revisión. Informe preceptivo del órgano consultivo. Concepto de error de hecho. Dictamen 331/25, de 26 de junio de 2025.* El

artículo 125 de la LPAC, referido al “Objeto y plazos” del recurso extraordinario de revisión, no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del órgano consultivo, aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 126, que, al igual que el artículo 106.3 de la misma Ley en sede de revisión de oficio, regula la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”. Son dos los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso extraordinario de revisión por la causa que analizamos: en primer lugar, que se trate de un error de hecho, independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo ser excluido lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan y, en segundo lugar, que el error de hecho resulte de documentos obrantes en el expediente.

7.2. Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

- *Contratos de patrocinio publicitario. Doctrina general. Informe 2/2025, de 30 de julio, sobre el régimen jurídico aplicable a los contratos de patrocinio publicitario.*

1.- Es necesario distinguir los contratos de patrocinio publicitario de otras figuras como el convenio o la subvención, tratándose de un contrato cuando, existiendo una prestación a cambio del precio satisfecho por la Administración, el fin último de la contraprestación económica es la notoriedad de la entidad pública que realiza la aportación económica, mientras que en la subvención el fin último sería dar apoyo a la actividad financiada. 2.- El contrato de patrocinio publicitario es un contrato de carácter privado sujeto a la LCSP, distinto a los delimitados en esa Ley (obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro, servicios y contratos administrativos especiales). 3.- Al contrato de patrocinio publicitario se le aplica la LCSP en los términos señalados en el artículo 26 de la LCSP. 4.- Al contrato de patrocinio publicitario le serán de aplicación los preceptos de la LCSP relativos a los contratos menores recogidos en su artículo 118, siempre que se den las circunstancias procedentes para su aplicación. 5.- Las normas relativas a los procedimientos de adjudicación contemplados en la LCSP, incluidas las de su artículo 168, también resultan aplicables a los contratos de patrocinio publicitario. 6.- Los contratos de patrocinio publicitario no son contratos sujetos a regulación armonizada, cualquiera que sea su cuantía. 7.- No son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de patrocinio publicitario, pudiendo ser impugnados a través de los recursos ordinarios indicados en el artículo 44.6 de la LCSP. 8.- Los contratos de patrocinio publicitario deben inscribirse en el Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid conforme establece el artículo 57 del RGCPM.

7.3. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

- **Recurso contra pliego modificado como consecuencia de la anulación del pliego anterior. Acto firme y consentido. Resolución 209/2025, de 4 de junio de 2025.** Recurso contra pliegos interpuesto por el mismo licitador que recurrió los pliegos anteriores que fueron anulados por el Tribunal. Se inadmiten aquellos motivos que no se han modificado respecto de la versión anterior del pliego que pudo poner de manifiesto en su primer recurso y no lo hizo (acto firme y consentido). Es doctrina consolidada de este Tribunal, expuesta en resoluciones 081/2020 y 205/2020, que transcriben otra anterior, la 109/2019, la de considerar que una cuestión que pudo ser examinada y alegada como pretensión en el recurso anteriormente formulado, y no lo ha sido, resulta consentida y no cabe en momentos sucesivos del procedimiento, abrir nuevo plazo para invocarla. En estos casos, cabe admitir recurso sobre cuestiones que afecten a la continuación del procedimiento o aquellos aspectos que fueron modificados como consecuencia de la resolución. Considerando lo anterior, este Tribunal aprecia mala fe en la interposición del recurso y estima procedente la imposición de una multa al recurrente. Esta multa no tiene carácter sancionador, no siendo necesaria la tramitación de un expediente contradictorio, tal y como informa el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia 11/22, de 22 de enero, recurso 290/2020, contra Resolución de este Tribunal Administrativo.

- **Principio de defensa de la libre competencia. Competencia del órgano de contratación y no de la Mesa de contratación para excluir a los licitadores que incurren en prácticas colusorias. Resolución 228/2025, de 12 de junio de 2025.** La mesa de contratación excluye a un licitador por considerar que ha incurrido en prácticas colusorias. En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante un contrato que no está sujeto a regulación armonizada, por lo que no sería de aplicación directa el procedimiento previsto en el citado artículo. Ello no quiere decir que, conforme al artículo 132.3 de la LCSP citado, el órgano de contratación no deba velar, en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia. Dentro de las competencias de la mesa de contratación recogidas en el artículo 326 de la LCSP no se encuentra la exclusión del licitador por apreciar que incurre en prácticas colusorias, correspondiendo dicha competencia al órgano de contratación. Tampoco se encuentra esta función atribuida a la Mesa en el artículo 22 del RD 817/2009, de 8 de mayo, en vigor en lo que no se oponga a la LCSP. En definitiva, será el órgano de contratación quien, previos los informes que considere oportuno solicitar, deberá valorar si concurren prácticas colusorias en aras a garantizar que en el procedimiento de licitación se salvaguarda la libre competencia (artículo 132.3 de la LCSP). En consecuencia, procede la estimación de este motivo del recurso, anulándose la exclusión de la recurrente, al haber usurpado la mesa de contratación competencias que tiene atribuidas el órgano de contratación.

- **Legitimación activa de los trabajadores del servicio y de los sindicatos. Resolución 254/2025, de 26 de junio de 2025.** El recurso ha sido presentado por las trabajadoras afectadas por una potencial subrogación de la empresa adjudicataria y por un sindicato. La legitimación de la organización sindical recurrente sólo será admisible en relación con aquellos motivos de impugnación de los pliegos que tengan relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos. Y, en el caso de las trabajadoras afectadas, se reconocerá su legitimación en tanto se vean afectados sus

derechos directa o indirectamente por la decisión objeto del recurso (art. 48 LCSP). Descarta este Tribunal una relación directa o indirecta e incuestionable de la pretensión de defensa de los intereses de los licitadores con la defensa de los intereses de los trabajadores afectados, por lo que no se reconoce legitimación ni al sindicato, ni a las trabajadoras afectadas para impugnar las cláusulas de los pliegos que, a su juicio, imponen requisitos restrictivos o desproporcionados a los licitadores, que, en nada afectan a la esfera jurídica del personal a subrogar en el nuevo contrato. Procede, pues, inadmitir estos motivos del recurso interpuesto por falta de legitimación activa tanto de las trabajadoras, como de la organización sindical recurrente en atención a su contenido impugnatorio. En lo concerniente a la legitimación de las trabajadoras a las que afecta la subrogación para la defensa de sus derechos laborales, ha de concluirse que carecen de la legitimación activa exigida para poder interponer recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, pues la subrogación de la futura empresa adjudicataria del contrato licitado en los contratos laborales de la empresa anteriormente adjudicataria del mismo es una cuestión que afecta a la esfera de las relaciones entre la nueva empresa contratista y los trabajadores de la anterior, debiendo tener lugar si así lo exige la legislación laboral vigente, correspondiendo, en su caso, a los trabajadores afectados hacer valer sus derechos frente a la empresa ante el Orden Jurisdiccional Social. Por cuanto antecede, se reconoce únicamente legitimación activa al sindicato para la impugnación de aquellos aspectos cuestionados que tengan relación directa con la defensa de los derechos de los trabajadores afectados.

- *Inadmisión de catálogos e información de la web como prueba del cumplimiento de las prescripciones técnicas. Resolución 279/2025, de 10 de julio de 2025.* Es criterio seguido por este Tribunal el de no admitir como prueba de incumplimiento de prescripciones técnicas la aportación de información técnica recopilada, bien a través de páginas web, bien a través de catálogos públicos, que vinculan a la empresa con el público y no con la Administración contratante. En este contexto, la valoración de las ofertas debe efectuarse a partir de la documentación presentada a la licitación. Este es el criterio seguido en una de nuestras más recientes resoluciones, la nº 246/2025, de 19 de junio, que reproduce a su vez lo señalado en resolución de este Tribunal nº 160/2020, 8 julio: “tanto el catálogo como la información de la web del producto la elabora la empresa, no un organismo oficial ni su publicación implica su verificación. El catálogo es un documento en el que se detallan los productos de una empresa al objeto de informar a los posibles clientes o usuarios, en definitiva, una relación de productos o servicios que se ofrecen para la venta o prestación, que da pautas para las transacciones comerciales y les vinculan de cara al público. No obstante, pueden incluir artículos no disponibles en stock, pero que podrían hacerse bajo pedido o en circunstancias especiales.”

8. COMENTARIOS DOCTRINALES

8.1. La energía ante el urbanismo: Incidencia de la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid – *Francisco García Gómez de Mercado*¹.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Relevancia de la clasificación urbanística. 2.1. La clasificación o situación básica de suelo. 2.2 Suelo urbano y urbanizable sectorizado. 2.3. Suelo urbanizable no sectorizado. 2.4. Suelo no urbanizable de protección. 3. Autorización del uso del suelo para infraestructuras energéticas. 3.1. Títulos habilitantes de naturaleza urbanística y procedimientos excepcionales en suelo rural. 3.2. Autorizaciones sectoriales. 3.3. Legitimación de la obra por el proyecto o autorización energética. 3.4 La calificación urbanística. 3.5. Sobre la posible exigencia de un plan especial. 4. Energía y planeamiento. 4.1. Adecuación del planeamiento. 4.2. Las redes de energía en el planeamiento. 5. Fomento de la eficiencia. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Energía y Urbanismo son dos áreas claramente interconectadas, valga la expresión. El suelo urbanizado, para tener esta consideración, precisa de suministro eléctrico, y es que la energía, aunque mayoritariamente se genere fuera de las ciudades, es un elemento esencial para la propia existencia de las ciudades y pueblos, y su desarrollo. Vimos cómo, con el apagón que sufrió la península ibérica a fines de abril de 2025, todo se paró. Sin energía difícilmente hay ciudad ni actividad económica.

Obviamente, por otro lado, sin desarrollo urbano e industrial, no es necesaria una mayor generación o suministro de energía.

Asimismo, el Urbanismo, a pesar de su etimología ligada a la ciudad, implica una disciplina para todo el territorio, y, por tanto, también para el suelo rural, no urbanizado, donde la energía se genera y transporta, por lo que esas actividades energéticas deben ajustarse al planeamiento y normativa urbanística.

Por supuesto, además, con los objetivos de sostenibilidad, el propio planeamiento y el desarrollo urbano deben facilitar la implantación de infraestructuras energéticas sostenibles, como paneles solares o estaciones de carga para vehículos eléctricos, e incluso el autoconsumo energético. Asimismo, el diseño de la ciudad influye en el consumo

¹Abogado. Socio de Auren Legal. Presidente de la Sección de Energía del ICAM. Abogado del Estado excedente.

energética: las ciudades compactas (con mayor densidad de edificabilidad) consumen menos energía por habitante, ya que requieren menos transporte y tienen infraestructuras más eficientes. A mayor abundamiento, igualmente el diseño arquitectónico (orientación, materiales, ventilación) influye directamente en el consumo energético de los edificios. Tengamos en cuenta que las ciudades ocupan solo el 3% del territorio mundial, pero consumen más del 67% de la energía global y generan el 70% de las emisiones de CO₂².

Todas estas son razones suficientes para estudiar la relación entre la Energía y el Urbanismo.

Además, en particular, vamos a tener en cuenta la incidencia de la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Ley 7/2024)³, que facilita urbanísticamente el desarrollo de infraestructuras energéticas, al tiempo que promueve la eficiencia y sostenibilidad energéticas.

2. RELEVANCIA DE LA CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA

2.1. LA CLASIFICACIÓN O SITUACIÓN BÁSICA DEL SUELO

Las infraestructuras urbanísticas, tanto de generación como de distribución y transporte, se ubican muy a menudo fuera de los entornos urbanos. Ello exige confrontar estos usos con las posibilidades que tenga el suelo correspondiente.

Conforme al art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU), *“Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado”*. Es decir, el suelo no urbanizado es rural, y dentro de él se distingue entre *“el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los*

² “¿Cuánta energía producen y cuánta consumen las ciudades?”, PÉREZ, JAVIER, Y LUMBRERAS, JULIO, *Universidad Politécnica de Madrid*, 20/01/2020: https://www.upm.es/UPM/SalaPrensa/Noticias?id=b51dc649da3bf610VgnVCM10000009c7648a_&fmt=detail&prefmt=articulo

³ “Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio”, DURÁ ALEMÁN, CARLOS JAVIER, *Actualidad Jurídica Ambiental*, N.º. 156, 2025, págs. 412-413; y “Principales novedades de las Leyes Ómnibus de 2024 y de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025”, LARA GONZÁLEZ, FEDERICO, *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2024.

valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”, y, por otro lado, “El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos” del suelo urbanizado.

Hay que tener en cuenta las distintas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Vamos a considerar, a título de ejemplo, la de la Comunidad de Madrid, pero hay que ser consciente de que estas normativas, aunque presentan muchas semejanzas entre sí, no son idénticas, y hay que estar a la que corresponda.

Pues bien, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LSCM) distingue entre el suelo urbano, el urbanizable (sectorizado o no) y el no urbanizable de protección (arts. 13 y 15). Como quiera que hay planes urbanísticos anteriores, se debe observar la Disposición Transitoria 1ª de la Ley, según la cual “c) Al suelo urbanizable no programado y al suelo no urbanizable común se les aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo urbanizable no sectorizado” y “d) Al suelo no urbanizable especialmente protegido se le aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo no urbanizable de protección”.

2.2. SUELO URBANO Y URBANIZABLE SECTORIZADO

Hasta tal punto es importante la energía, al menos la eléctrica, que el suministro de energía eléctrica se considera tradicionalmente como un requisito para que el suelo se pueda considerar urbano. Y así, el art. 14 LSCM contempla el suministro de energía eléctrica como un elemento esencial de urbanización, junto con el abastecimiento de agua, la evacuación de aguas residuales y el alumbrado público (nuevamente derivado de la existencia de suministro eléctrico). Electricidad y agua son así esenciales en la urbanización. Esto no es una novedad de la LSCM, sino que se sigue la estela de la legislación urbanística española.

La electrificación constituye, así, un elemento determinante del suelo urbano y, como contrapartida, una carga de la urbanización. A este respecto, si bien la norma madrileña contempla el resarcimiento gastos a favor de los propietarios (art 97.3 LSCM), por otro, la normativa estatal reconoce derechos de extensión a favor de las empresas eléctricas (art. 25 del RD 1048/2013). En la práctica, la Junta de Compensación suele convenir con la empresa energética la realización de la obra civil, haciéndose cargo dicha empresa de la obra mecánica.

El gas puede ser también una carga de la urbanización si se ha incluido su suministro en el correspondiente proyecto de urbanización, pero no tiene el nivel de elemento esencial que se predica de la electrificación.

Más allá del suelo urbano, que ya cuenta con ese suministro eléctrico, y del suelo sectorizado y orientado a su urbanización, donde, como hemos visto, el suministro eléctrico

es una carga de la urbanización, nos interesa ahora la posible ubicación de infraestructuras energéticas en los demás suelos.

2.3. SUELO URBANIZABLE NO SECTORIZADO

En el suelo urbanizable no sectorizado, el art. 25 LSCM, redactado por la Ley 7/2024, bajo la rúbrica de *“Actuaciones en suelo urbanizable no sectorizado que no requieren cambio en la categoría del suelo”*, es decir, que no requieren la sectorización, dispone:

“En el suelo urbanizable no sectorizado podrán realizarse, en todo caso, en los términos y condiciones en cada caso prescritos en la presente Ley, los siguientes actos: a) Las obras e instalaciones y los usos requeridos por las infraestructuras y los servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación y categoría de suelo, así como los requeridos por las infraestructuras de distribución o transporte de energía y de telecomunicaciones, y sus construcciones estrictamente necesarias, para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada. b) Los que se legitimen mediante calificación urbanística o proyecto de actuación especial. c) Las instalaciones de carácter deportivo que podrán concederse mediante licencia municipal.”

Tengamos en cuenta que *“Las obras e instalaciones y los usos requeridos por ... las infraestructuras de distribución o transporte de energía... con independencia de su titularidad pública o privada”* se encuentran en la letra a), mientras que la letra b) hace referencia a *“Los que se legitimen mediante calificación urbanística o proyecto de actuación especial”*, podemos deducir que los de la letra a) no requerirán tal calificación.

Para los usos no incluidos en la letra a), el art. 26 LSCM, igualmente redactado por la Ley 7/2024, permite que *“en los términos que disponga el planeamiento urbanístico y, en su caso, el planeamiento territorial, podrá legitimarse, mediante la previa calificación urbanística, la realización de las siguientes construcciones, edificaciones e instalaciones con los usos y actividades correspondientes: ... c) Las de carácter de infraestructuras. El uso de infraestructuras comprenderá las actividades, construcciones e instalaciones, de carácter temporal o permanente, necesarios para la ejecución y el mantenimiento de obras y la prestación de servicios relacionados con el transporte por cualquier medio de personas y mercancías, la generación de energía destinada a autoconsumo y la recogida, la selección, el tratamiento y la valorización de residuos”*.

Se puede dudar si esta mención expresa a la *“generación de energía destinada a autoconsumo”* podría llevar a que la generación no destinada a autoconsumo precisaría de un proyecto de actuación especial del art. 149 LSCM (*inclusius unus, exclusius alterius*), salvo que se considere que la descripción del precepto sobre el uso de infraestructuras no es exhaustiva, lo que parece más razonable, y, como veremos, concuerda sistemáticamente con lo previsto para el suelo no urbanizable. Si, con arreglo al art. 3.1 del Código Civil, *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser*

aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”, tanto el contexto (la interpretación sistemática con el suelo no urbanizable) como la finalidad de la norma (que es facilitar, no complicar la instalación de infraestructuras energéticas) nos llevan a la conclusión de que las instalaciones de generación amparables en una calificación urbanística no pueden limitarse a las de autoconsumo.

2.4. SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN

En el suelo no urbanizable de protección, el art. 29.1 LSCM, redactado por la Ley 7/2024, dispone que *“En el suelo no urbanizable con algún tipo de protección sectorial, excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación previsto en la presente ley, podrán autorizarse actuaciones específicas siempre que estén previstas en la legislación sectorial correspondiente y no estén prohibidas expresamente por el planeamiento regional territorial o urbanístico”*.

Las actuaciones de generación o suministro de energía están previstas en las leyes sectoriales, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE), y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (en lo sucesivo, LSH), y bastaría que no estén prohibidas por el planeamiento regional, inexistente a día de hoy, o por el urbanístico.

Pero es que, además, el art. 29.2 LSCM, igualmente redactado por la Ley 7/2024, ordena que *“Igualmente se consideran como usos compatibles y autorizables los requeridos por las infraestructuras de distribución o transporte de energía y telecomunicaciones, y sus construcciones estrictamente necesarias para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada”*.

Fuera de estos supuestos, como sería el caso de la generación de energía, nos queda la regla general del art. 29.1 LSCM, con calificación urbanística. Que la simple calificación urbanística y no un proyecto de actuación especial, baste en suelo no urbanizable de protección es una razón, a mayor abundamiento, para que en el suelo urbanizable no sectorizado sea así igualmente.

3. AUTORIZACIÓN DEL USO DEL SUELO PARA INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS

3.1. TÍTULOS HABILITANTES DE NATURALEZA URBANÍSTICA Y PROCEDIMIENTOS EXCEPCIONALES EN SUELO RURAL

El art. 151.1 LSCM prevé que *“Los actos de construcción y edificación, los de implantación, desarrollo o modificación de actividades o cualquier otro acto de uso del suelo requerirán, para su lícito ejercicio, de licencia, orden de ejecución o declaración*

responsable urbanística, en los términos establecidos en esta Ley, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte”.

Y ello porque “Ciertamente el otorgamiento de una autorización, permiso o concesión administrativa... se hace sin perjuicio de otros permisos y licencias que puedan ser necesarios para el desarrollo de la actividad, como es el caso de la licencia urbanística. En otras palabras, el otorgamiento de permiso o concesión... no excluye la necesidad de obtener las demás autorizaciones o licencias que establezcan las respectivas normas sectoriales ...Ciertamente la confluencia de diferentes permisos o licencias de distintas Administraciones Públicas, o de varios órganos administrativos dentro de las mismas, sobre la misma actividad a desarrollar” (STS 5-7-2013, RC 4509/2010).

Conforme al apartado 2 del mismo art. 151, a tales efectos se entiende por:

“a) Licencia urbanística, el acto administrativo reglado por el que el ayuntamiento resuelve autorizar al interesado a realizar una actuación de construcción y edificación, de implantación, desarrollo o modificación de actividad o cualquier otro acto de uso del suelo, expresando el objeto de esta, las condiciones y los plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

b) Declaración responsable urbanística, el documento en el que el interesado manifiesta bajo su responsabilidad, de forma clara y precisa que la actuación urbanística que pretende realizar cumple con los requisitos exigidos en la normativa urbanística y sectorial aplicable a dicha actuación, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que la pondrá a disposición del ayuntamiento cuando le sea requerida, comprometiéndose a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo que dure la realización del acto objeto de la declaración⁴.”

El art. 152 LSCM ordena que “Únicamente estarán sujetos a licencia urbanística municipal los siguientes actos de uso del suelo, construcción y edificación” los supuestos que detalla, y entre ellos, “a) Los movimientos de tierra, excavaciones, explanaciones y terraplenado en cualquier clase de suelo cuando no formen parte de un proyecto de urbanización, edificación o construcción autorizado”; y “b) Los actos de edificación y uso del suelo, subsuelo y vuelo que, con arreglo a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto, salvo los recogidos en el artículo 155.e) de esta Ley.”

A estos efectos, el art. 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), partiendo en su apartado 1 que el proceso de la edificación, entendiendo

⁴ Cfr., CEBRIÁN HERRANZ, LAURA, y RUBIO PÉREZ DE ACEVEDO, PILAR, “Licencias Urbanísticas”, en la obra colectiva, dirigida por GARCIA GOMEZ DE MERCADO, FRANCISCO, *La propiedad ante el Urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y Disciplina Urbanística. Expropiación Forzosa*, Editorial Comares, 2º ed., 2007, págs. 303 y ss.; “Declaración responsable o comunicación previa como sustitutivas de las licencias urbanísticas”, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, FRANCISCO, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 337-338, abril-mayo-junio 2020, págs. 201-246; y “Las licencias urbanísticas ante el silencio administrativo”, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, FRANCISCO, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 340, septiembre-octubre 2020, págs. 85 y ss.

por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, incluye como uso principal la energía, dispone en su apartado 2 que *“Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta...”*.

Fuera de ese caso bastaría una declaración responsable, salvo que sean precisos movimientos de tierra, que ya de por sí imponen la exigencia de licencia.

Ahora bien, si nos encontramos en suelo rural, esto es, cualquier terreno no urbanizado, contamos con el art. 13.1 TRLSRU, conforme al cual *“En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales...Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”*. Es decir, en este suelo la normativa debe establecer una reglamentación excepcional para autorizar usos tales como la generación o suministro energético.

3.2. AUTORIZACIONES SECTORIALES

A su vez, son necesarias las autorizaciones sectoriales. Así, el art. 53.1 LSE (modificado varias veces, la última por Real Decreto-ley 7/2025) señala:

“1. Para la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, almacenamiento, líneas directas, así como para infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW, contempladas en la presente ley o modificación de las existentes se requerirá de las siguientes autorizaciones administrativas:

a) Autorización administrativa previa, que se tramitará con el anteproyecto de la instalación como documento técnico y, en su caso, conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y otorgará a la empresa autorizada el derecho a realizar una instalación concreta en determinadas condiciones.

La autorización administrativa de instalaciones de generación no podrá ser otorgada si su titular no ha obtenido previamente los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes.

b) Autorización administrativa de construcción, que permite al titular realizar la construcción de la instalación cumpliendo los requisitos técnicos exigibles.

Para solicitarla, el titular presentará un proyecto de ejecución junto con una declaración responsable que acredite el cumplimiento de la normativa que le sea de aplicación.

Para su resolución se deberán analizar los condicionados exclusivamente técnicos de aquellas Administraciones Públicas, organismos o empresas que presten servicios públicos o de interés económico general, únicamente en lo relativo a bienes y derechos de su propiedad que se encuentren afectados por la instalación.

La tramitación y resolución de autorizaciones definidas en los párrafos a) y b) del apartado 1 del presente artículo podrán efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta.

c) Autorización de explotación, que permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación. Con carácter previo a la emisión de la autorización de explotación definitiva, a petición del titular de la instalación podrá extenderse la autorización de explotación provisional para pruebas de la misma. Esta autorización provisional para pruebas será obligatoria para las instalaciones de producción y almacenamiento y potestativa para el resto de las instalaciones.”

Por su parte, el art. 3 LSH menciona autorizaciones de exploración, concesiones de explotación, y autorizaciones de las instalaciones que integran la red básica de gas natural, así como aquellas otras instalaciones de transporte secundario y de distribución.

Recordando nuevamente la coexistencia de distintas autorizaciones independientes, el ar. 6.1 LSH señala que “*Las autorizaciones, permisos y concesiones objeto de la presente Ley lo serán sin perjuicio de aquellas otras autorizaciones que los trabajos, construcciones e instalaciones necesarios para el desarrollo objeto de las mismas pudieran requerir por razones fiscales, de ordenación del territorio y urbanismo, de protección del medio ambiente, de protección de los recursos marinos vivos, exigencia de la correspondiente legislación sectorial o seguridad para personas y bienes*”. Esto es, en principio, estas autorizaciones sectoriales no excluyen la exigencia de un procedimiento de carácter urbanístico.

3.3. LEGITIMACIÓN DE LA OBRA POR EL PROYECTO O AUTORIZACIÓN ENERGÉTICA

La exposición de motivos de la Ley 7/2024 señala que “*Se da respuesta a la problemática existente en cuanto a la implantación de infraestructuras relacionadas con el transporte de la energía, las telecomunicaciones, así como con la distribución, transporte depuración o potabilización de agua, eliminando cargas burocráticas a su materialización, pero con seguridad jurídica. Se dota de fuerza normativa a los supuestos exentos de calificación urbanística tanto en suelo no urbanizable de protección como suelo urbanizable*

no sectorizado, siendo todos esos supuestos actividades que no incumpliendo el planeamiento impulsan el desarrollo del medio rural y de la actividad agrícola manteniendo el equilibrio entre el paisaje urbano y el paisaje rural tradicional”.

De este modo, se incluye en la LSCM un nuevo artículo 29 bis:

“1. En caso de que el planeamiento urbanístico contenga la ordenación pormenorizada definitiva de las condiciones para la ejecución de los usos y construcciones o instalaciones precisas previstas en el artículo 25.a) y 29.2 de esta ley, la ejecución de estos actos podrá llevarse a cabo una vez aprobados los correspondientes proyectos de obras o servicios y, en su caso, una vez que cuenten con los correspondientes permisos y autorizaciones que prevea su legislación sectorial, siempre que otorguen a la empresa autorizada el derecho a realizar una instalación concreta en determinadas condiciones, debiendo en todo caso, contar con el correspondiente pronunciamiento exigido por la legislación ambiental.

2. En caso de tratarse de infraestructuras de transporte y distribución energética y telecomunicaciones necesarias para la prestación de servicios de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada, y cuando el planeamiento no contenga la concreta ordenación pormenorizada o la misma no se adecue al proyecto presentado, la autorización o permiso que la administración competente en función de la materia otorgue para la puesta en servicio de las nuevas instalaciones, legitimará la ejecución de los actos.

3. En los supuestos previstos en los apartados anteriores será necesario contar con informe urbanístico municipal, en los términos establecidos en el artículo 160 g) de la ley. Dicho informe deberá ser emitido en el plazo de un mes desde que sea solicitado, entendiéndose en sentido positivo, caso de no ser evacuado en dicho plazo. El informe versará, únicamente sobre la coordinación de la implantación de la infraestructura de la que se trate.”

Hablamos de los supuestos de los artículos 25.a) y 29.2 de la LSCM, es decir, las infraestructuras de distribución o transporte de energía en suelo urbanizable no sectorizado (art. 25 a) LSCM) y las mismas infraestructuras de distribución o transporte de energía en suelo no urbanizable de protección (art. 29.2 LSCM). Se excluyen, pues, las instalaciones de generación.

El precepto contempla dos supuestos distintos: 1) que el planeamiento urbanístico contenga la ordenación pormenorizada definitiva de las condiciones para la ejecución de los usos y construcciones o instalaciones, no demasiado frecuente, y 2) que el planeamiento no contenga la concreta ordenación pormenorizada o la misma no se adecue al proyecto presentado, la autorización o permiso que la Administración competente en función de la materia otorgue para la puesta en servicio de las nuevas instalaciones. Pero en ambos casos, se prescinde del título habilitante urbanístico. En el primero, *“la ejecución de estos actos podrá llevarse a cabo una vez aprobados los correspondientes proyectos de obras o servicios y, en su caso, una vez que cuenten con los correspondientes permisos y autorizaciones que prevea su legislación sectorial, siempre que otorguen a la empresa autorizada el derecho a realizar una instalación concreta en determinadas condiciones,*

debiendo en todo caso, contar con el correspondiente pronunciamiento exigido por la legislación ambiental”, y en el segundo “la autorización o permiso que la administración competente en función de la materia otorgue para la puesta en servicio de las nuevas instalaciones, legitimará la ejecución de los actos”. La verdad es que la redacción diferencial entre uno y otro supuesto podría haber sido más atinada.

Estamos ante una cierta revolución en el mundo urbanístico: la Administración urbanística prescinde de su intervención y, frente a la regla general de exigir la habilitación por las distintas Administraciones competentes, cede el control a la Administración energética, pues son actuaciones ya perfectamente revisadas por ella y donde la Administración urbanística poco o nada tiene que decir (ahora, desde luego, nada).

3.4. LA CALIFICACIÓN URBANÍSTICA

Para los supuestos de generación no es aplicable el régimen anterior, y deberemos acudir a la calificación urbanística al amparo de los arts. 25 b) y 29.1 LSCM. La tramitación del procedimiento se regula en los artículos 147 y 148 LSCM.

La calificación urbanística era tradicionalmente encomendada a la Administración autonómica, que, de algún modo, suponía un trámite adicional a la licencia de obras municipal (que sigue siendo necesaria) por parte de otra Administración. Actualmente, en la Comunidad de Madrid, la calificación urbanística se defiende a los Ayuntamientos, pero ello no permite confundirla con la licencia de obras.

Respecto de la interacción entre licencia y calificación urbanística, interesa traer a colación lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de noviembre de 2015 (Rec. 247/2015), sobre el carácter discrecional de la calificación frente al carácter reglado de la licencia⁵⁵:

"El régimen jurídico del suelo no urbanizable, en atención a los artículos 28 y 29 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se caracteriza por tener carácter más negativo que positivo. Esto no significa que este tipo de suelo no pueda ser objeto de algún tipo de aprovechamiento. En los preceptos citados se contempla expresamente el aprovechamiento o explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga. Ahora bien, otros aprovechamientos también pueden materializarse. Sin embargo, en estos otros se precisa de cierta habilitación por parte de la Administración porque no forman parte del contenido facultativo de la propiedad. Por ello, el párrafo primero del citado artículo 29 establece que "En el suelo no urbanizable de protección, excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación previsto en la presente Ley, podrán autorizarse actuaciones específicas, siempre que estén previstas en la legislación

⁵⁵ Cfr. entre otras muchas, SSTs 22-12-2000, RC 8702/1995; y 25-10-2001, RC 1534/1997. El carácter reglado de las licencias es también aplicable a las provisionales, sin perjuicio de la aplicación de determinados conceptos jurídicos indeterminados, como pone de manifiesto SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE, en "Eficacia e ineficacia jurídicas de los planes urbanísticos. Examen de algunas de sus competencias", *Revista de Derecho Urbanístico* n° 160, marzo 1998, págs. 133 y ss.

sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico". Este Tribunal ha indicado en Sentencias de 27 de abril de 2004, 20 de Julio de 2.004 y 14 de septiembre de 2006 ha entendido que existe cierto margen de discrecionalidad en la concesión de las calificaciones urbanísticas, dado que es una facultad extraordinaria respecto de las que conforman el derecho de propiedad del dueño de una finca que se encuentre en suelo no urbanizable que habilita para la implantación de un uso que no es el ordinario. (...)

Esa autorización o habilitación de la posibilidad de realizar las instalaciones o edificaciones en este tipo de suelo no se concreta en un único acto. En realidad, se trata de un procedimiento complejo que consta de dos actos principales producidos por dos Administraciones Públicas distintas: la regional y la municipal. Sólo las instalaciones o edificaciones que reúnan la "autorización" de una y otra Administración pueden ser ejecutadas lícitamente. Una de dichas autorizaciones, la regional, es la denominada "calificación urbanística", y la otra, la municipal, es la tradicional licencia. Así, el artículo 148.4 de la citada Ley 9/2001 dispone que "La calificación urbanística legitima las obras de construcción o edificación y los usos o las actividades correspondientes, sin perjuicio de la necesidad de licencia urbanística en los términos de la presente Ley y de cualesquiera otras autorizaciones administrativas que, conforme a la legislación sectorial aplicable, sean igualmente preceptivas".

Refiriéndonos aquí a la calificación urbanística, diremos que se trata de un acto de la Administración autonómica que otorga y legitima la ejecución de obras, construcciones o instalaciones. En este sentido, conviene poner de relieve que el acto de calificación no es un acto equivalente a la licencia, pues tiene una virtualidad constitutiva desconocida en ésta y de ahí que la necesidad de su otorgamiento precede en el tiempo al de la licencia y condiciona a ésta en el sentido de que una eventual denegación de la calificación urbanística impedirá el otorgamiento de la licencia municipal. O, dicho de otra manera: sólo podrá otorgarse la licencia municipal si previamente se ha otorgado la correspondiente calificación urbanística.

Ahora bien, el otorgamiento previo de la calificación urbanística no conlleva como consecuencia jurídica e inevitable el otorgamiento de la licencia municipal, y ello es así, no sólo por prevenirlo de forma expresa el ya citado artículo 148.4 de la Ley 9/2001, sino fundamentalmente por la naturaleza reglada de la licencia. En efecto, frente a una mayor o menor discrecionalidad de la Administración en el otorgamiento de la calificación urbanística, obviamente dentro de los márgenes previstos en la correspondiente norma legal, en la licencia municipal resalta su naturaleza rigurosamente reglada, de tal forma que, por una parte, no podrá exigirse o establecerse fuera y más allá de los supuestos específicos en que tal intervención resulta normativamente autorizada, y de otra parte, el examen del órgano competente para su otorgamiento deberá limitar su actividad un examen de la legalidad urbanística, de tal forma que su otorgamiento vendrá necesario cuando las obras o actividad pretendida sea conforme con las previsiones urbanísticas y, por el contrario, vendrá necesariamente denegada cuando no se acomode a dichas previsiones. (...)"

En la misma línea se pronunció la Sentencia de 1 de febrero de 2017 (Rec. 446/2015) dictada por el propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid:

“En todo caso, conviene poner de relieve que, en supuestos como el presente, la actividad pretendida sólo vendrá legitimada cuando se haya otorgado la pertinente licencia municipal. Con dicho otorgamiento o, en su caso denegación, queda concluido el procedimiento complejo administrativo que hemos reseñado. Por ello, será perfectamente viable la impugnación por un tercero (con interés legítimo o ejercitando la acción pública urbanística) el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal, sin que ello venga condicionado a una hipotética impugnación del otorgamiento de la calificación urbanística, puesto que, de un lado, el total proceso culmina con el acto final de la autoridad municipal y de otro, como hemos dicho más arriba, el otorgamiento de la licencia municipal en modo alguno viene condicionado positivamente por la calificación urbanística y sí sólo por la legalidad urbanística. Lo relevante será determinar si el otorgamiento o, en su caso, denegación, se acomoda o no al ordenamiento territorial y urbanístico, y desde dicha óptica, por tanto, debemos rechazar la condicionalidad del éxito de las pretensiones del recurrente a la previa impugnación del otorgamiento de la calificación urbanística.

En el procedimiento de concesión de la licencia urbanística, la calificación urbanística, constituye una condición necesaria pero no suficiente. Esto es así porque el artículo 29 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid, establece que previa comprobación de la calificación urbanística, los Ayuntamientos podrán autorizar en los suelos rurales dedicados al uso agrícola, ganadero, forestal o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, ahora bien ello no significa que en caso de concederse la calificación urbanística cese la intervención del Ayuntamiento, que han de dar cumplimiento al mandato del artículo 152 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid, según el cual la intervención municipal se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación”.

Así pues, a diferencia de lo que sucede con las licencias municipales, en el otorgamiento de la calificación urbanística existe un margen de discrecionalidad, si bien dicho margen en ningún caso puede exceder de las facultades otorgadas al órgano que tiene reconocida la competencia para resolver ni puede sobrepasar los límites establecidos por el Ordenamiento Jurídico. La discrecionalidad de la Administración no supone una entera libertad para optar por cualquiera de las soluciones urbanísticas en la ordenación del territorio, sino que, de todas las opciones posibles, debe elegirse aquella que respete los principios generales del Derecho y resulte coherente con el modelo elegido y con la realidad que pretende regular.

Consecuentemente, si no se obtiene una resolución estimatoria de la calificación urbanística, el interesado/a siempre podría recurrir ante la Jurisdicción contencioso-administrativa tal y como aconteció en la Sentencia de 12 de diciembre de 2007 (Rec. 258/2004) dictada por el TSJ de Madrid:

“CUARTO. - La primera cuestión que se plantea está constituida por determinar si en un suelo no urbanizable de protección es posible la instalación de una Estación Base de Telefonía Móvil. En resoluciones anteriores dictadas por este Tribunal concretamente en la Sentencia dictada el 14 de septiembre de 2006 en el recurso Contencioso-Administrativo número 155 de 2004 ya señalamos con base en el artículo 50 de la Ley Territorial de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo la posibilidad de obtener tal calificación tanto si se considera la telefonía móvil como un servicio público deje justificarse que ese emplazamiento es el imprescindible para el funcionamiento del servicio, o bien, si se entendiera que la estación base de telefonía móvil constituye parte de una red infraestructura de dotaciones debe justificarse que no existe suelo vacante donde pueda instalarse la infraestructura sin menoscabo del servicio. La resolución objeto del presente recurso, entiende que es posible obtener la calificación urbanística incluso en el suelo no urbanizable protegido definido en el artículo 16.1º) de la Ley Territorial 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, es decir, suelo sometido a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 29.1º, esto por tratarse de actuaciones específicas, siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico. El Tribunal entiende que además es posible obtener la calificación con base en el artículo apartado 2º de dicho precepto que prevé la posibilidad de que en el suelo no urbanizable de protección puedan realizarse e implantarse con las características resultantes de su función propia y de su legislación específicamente reguladora, las obras e instalaciones y los usos requeridos por las infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación.

(...)

SÉPTIMO. - El informe pericial aportado a autos concluye que la construcción de la Estación Base de Telecomunicaciones, situada en la Urbanización Caraquiz, en el municipio de Valdepielagos, en la provincia de Madrid, tiene por objetivo implementar un plan de protección a nivel de la comunidad de Madrid basado en la mejora de las comunicaciones. Las características de la zona de ubicación de la nueva infraestructura hacen necesario tener en cuenta las implicaciones ambientales que la implantación y posterior explotación de esta tenga, ya que, la zona donde se ubica está catalogada como zona ZEPA. (...). Por tanto, en la actualidad se puede afirmar, teniendo en cuenta las medidas correctoras definidas en el presente Estudio de Impacto Ambiental, que se puede compatibilizar el proyecto evaluado con los valores del medio que lo acogen (principalmente geomorfología, paisaje, avifauna y espacios naturales protegidos). De dicho informe se desprende por comparación con el elaborado por la Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental de 5 de septiembre de 2002, que es genérico, pues no motiva en forma alguna las afecciones que manifiesta que se producen, justifica la compatibilidad de la actuación pretendida, por lo que el recurso Contencioso-Administrativo ha de ser estimado si bien el derecho a la calificación urbanística pretendida ha de estar condicionado

al cumplimiento de las medidas correctoras de seguimiento y control, establecidas en el informe pericial aportado a autos y singularmente las medidas correctoras siguientes (...)”.

Dicho recurso contencioso-administrativo, como es obvio, no podrá referirse a los elementos discrecionales del acto, pero sí a los reglados, cuya adecuación a Derecho puede ser controlada por los Tribunales⁶. Sin que en este trabajo proceda entrar en ello, tales elementos son la competencia del órgano que produce el acto, la atribución legal de la potestad discrecional, la motivación de la decisión y, en particular, el fin perseguido con el acto, es decir, la ausencia de desviación de poder, que se produce por “*el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico*” (art. 70.2 LJCA).

Por lo demás, es interesante la Sentencia del TSJ de Madrid 5 de octubre de 2017 (Rec. 905/2016) en la cual se analizó si es posible otorgar una licencia provisional de obras en un Suelo No Urbanizable de protección:

“UNDÉCIMO.- Así pues, no cabe la concesión de este tipo de licencias provisionales en suelos no urbanizables de protección, dado que no se trata de suelos en los que sea posible la transformación urbanística y por tanto cualquier tipo de solicitud de licencia ha de tramitarse como si de una licencia ordinaria se tratara y por tanto en aplicación del artículo 29 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid, cabe la posibilidad de que previa comprobación de la calificación urbanística, los Ayuntamientos podrán autorizar en los suelos rurales dedicados al uso agrícola, ganadero, forestal o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, por ser de interés público o social, por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural las siguientes construcciones e instalaciones con los usos y actividades correspondientes:

(...)

Y dentro de dicho régimen, sí cabe la temporalidad de la calificación urbanística, pues el artículo 148 apartado 5º establece que las calificaciones urbanísticas caducan, cesando su efecto legitimador de las obras y usos, por el transcurso del plazo de vigencia que se hubiera fijado en la propia calificación urbanística. Si bien, sin perjuicio de la posibilidad de la prórroga de dicho plazo.

Por último, ha de significarse que el uso religioso pretendido ni siquiera podría ser legitimado en suelo urbanizable no sectorizado a través de una calificación urbanística, sino a través de un proyecto de actuación especial de conformidad con el artículo 27.1.a) 1º) de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid”.

3.5. SOBRE LA POSIBLE EXIGENCIA DE UN PLAN ESPECIAL

⁶ Cfr. DESDENTADO DARCO, EVA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Ed. Aranzadi, 1999.

En ocasiones se ha planteado la obligación de que los promotores soliciten la aprobación de un Plan Especial de Infraestructuras (que contempla el art. 50 LSCM). A tal efecto, las **Sentencias del Tribunal Supremo de 28 y 29 de octubre de 2021** (RC 4602 y 5521/2020) se han pronunciado respecto de un caso en la Comunidad de Madrid argumentando lo siguiente:

“Por ello, consideramos que la sentencia impugnada no debía haber declarado la nulidad de pleno derecho de la resolución del Director General de Industria, Energía y Minas de 2 de noviembre de 2017, porque una vez determinado que, conforme a la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid, era necesaria la elaboración de un Plan Especial de [...], debió limitarse a entender que la ejecución del proyecto de construcción de la línea eléctrica cuestionada así como la ocupación de los bienes y derechos afectados podía realizarse cuando el promotor de la infraestructura eléctrica contase además de con la autorización administrativa regulada en el artículo 53 de la Ley 24/2013, con la correspondiente licencia urbanística, licencia de obras y con la licencia ambiental en los supuestos previstos en la legislación sectorial estatal o de la Comunidad Autónoma, de modo que la carencia de dicho Plan Especial de Infraestructuras solo determinaría la anulación de dicha resolución, en los términos del artículo 48.2 de la Ley 39/2015, por cuanto no se contempla expresamente que la eficacia de la autorización administrativa estaba supeditada a la aprobación del citado instrumento de planeamiento, con carácter previo o posterior al otorgamiento de la autorización administrativa de carácter energético.”

Por lo tanto, y al menos para un caso de estas características, el Tribunal Supremo ha resuelto que no debe ser necesaria en todo caso la aprobación de un Plan Especial de Infraestructuras, si bien el criterio de la Comunidad de Madrid anterior a la Ley 7/2024 había sido exigir dicho Plan Especial en suelo no urbanizable si el planeamiento municipal no gozaba de ordenación suficiente. Con dicha reforma, esta exigencia parece descartada para transporte o distribución de energía. ¿Pero sería exigible para la generación? Recordemos que el art. 50.1 LSCM establece que “Los planes especiales tienen cualquiera de las funciones enunciadas en este apartado: a) Definir, modificar, ampliar o proteger cualquier elemento integrante de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, en cualquier nivel jerárquico establecidos en el artículo 36, las infraestructuras y sus construcciones estrictamente necesarias para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada, o que por su legislación específica se definan como sistemas generales o lo equipare a las redes públicas de esta ley”. Pero el Plan Especial es una opción. No puede interpretarse que cualquier elemento integrante de una red de infraestructuras exija un Plan Especial.

4. ENERGÍA Y PLANEAMIENTO

4.1. ADECUACIÓN DEL PLANEAMIENTO

El planeamiento urbanístico debe prever, con la debida calificación de los terrenos, reservas y protecciones: 1) las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica

(art. 5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en adelante LSE); y 2) las instalaciones de transporte de gas y de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos, así como los criterios generales para el emplazamiento de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor (art. 5 LSH), es decir, básicamente, las gasolineras.

Si el planeamiento no lo prevé, se puede aplicar la previsión de los actos promovidos por las Administraciones Públicas, mediante un procedimiento que concluye con acuerdo del Consejo de Ministros, que obliga a cambiar el plan (arts. 5 LSE y LSH y DA 10ª TRLSRU).

Las restricciones previstas en los instrumentos de ordenación o de planificación que afecten a las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no podrán tener carácter genérico y deberán estar motivadas (art. 5.3 LSH). Ahora bien, la Ley 7/2021 de Cambio Climático excluye nuevos permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos.

4.2. LAS REDES DE ENERGÍA EN EL PLANEAMIENTO

La legislación urbanística contempla las redes públicas. Según el art. 36.1 LSCM, *“Se entiende por red pública el conjunto de los elementos de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral”*. El propio art. 36 LSCM contempla, dentro de las redes de infraestructuras, la *“Red de infraestructuras energéticas, tales como eléctricas y gasísticas”*.

Ahora bien, su carácter de redes públicas se predica, a estos efectos, con independencia de su titularidad pública o privada. Los espacios correspondientes serán de propiedad privada y dotacionales privados, no demaniales ni dotacionales públicos.

Por otro lado, que las redes de energía se encuentren en el planeamiento, ello no conlleva a que, por ejemplo, su expropiación tenga carácter urbanístico (con diferencias en el régimen jurídico ya no de valoración, tras la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, pero sí de retasación o reversión). Como ejemplo, el Tribunal Supremo ha negado que la expropiación para la ampliación del aeropuerto de Barajas se pudiese calificar como urbanística, aunque fuera una dotación pública contemplada en el plan general y en un plan especial (p.ej. STS 4-7-2016, Rec. 1438/2015).

5. FOMENTO DE LA EFICIENCIA

Como hemos señalado, el propio planeamiento y el desarrollo urbano debe facilitar la implantación de infraestructuras energéticas sostenibles, y precisamente, la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Ley 7/2024), facilita

urbanísticamente el desarrollo de infraestructuras energéticas, al tiempo que promueve la eficiencia y sostenibilidad energéticas.

Así, el nuevo art. 19 bis LSCM en su apartado 6 *“habilita igualmente al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a regular con carácter reglamentario medidas de fomento que sirvan de palanca para la consecución de altos niveles de eficiencia energética en las actuaciones edificatorias y se habilita a los municipios para implantar en los instrumentos de planeamiento medidas que fomenten dichos niveles de eficiencia energética”*.

El apartado 6 del art. 20 bis LSCM prevé que *“reglamentariamente se podrá establecer en qué casos los instrumentos de ordenación urbanística podrán incrementar el aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento general o de desarrollo sin necesidad de precisar nuevas dotaciones para los supuestos en que las nuevas viviendas alcance determinados niveles de eficiencia energética”*.

Y el art. 31.1 LSCM admite que *“El Gobierno de la Comunidad de Madrid, a iniciativa y propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, podrá aprobar, mediante Decreto, normas reguladoras de aplicación sobre la totalidad de la Comunidad o sobre espacios territoriales inferiores a ésta, sobre las siguientes materias: (...) c) criterios para el cálculo y cómputo de edificabilidad y aprovechamiento vinculados al cumplimiento de nuevos estándares de eficiencia energética”*.

Destaca pues el posible premio de una mayor edificabilidad, que es, al fin y al cabo, el valor con el que juega el urbanismo.

6. CONCLUSIONES

Hemos analizado la interrelación entre la energía y el urbanismo, destacando la importancia de la energía en el desarrollo urbano y rural. La Ley 7/2024 de la Comunidad de Madrid juega un papel crucial al facilitar el desarrollo de infraestructuras energéticas sostenibles y promover la eficiencia energética.

El suministro eléctrico es esencial para que podamos hablar de suelo urbano, y por tanto es una carga del proceso urbanizador.

La clasificación urbanística es esencial para determinar el procedimiento para la implantación de infraestructuras energéticas en los diferentes suelos. Ahí, la Ley 7/2024 destaca por otorgar un papel habilitante en lo urbanístico a los proyectos y autorizaciones de carácter energético para el transporte y distribución de energía. Para la generación de energía fuera del ámbito urbano (donde es muy limitada) habrá que seguir acudiendo a la calificación urbanística, además de la correspondiente licencia.

Hemos destacado también que el planeamiento urbanístico debe prever y facilitar la implantación de infraestructuras energéticas. Pero la inclusión de las redes de energía en el

planeamiento no las convierte a todos los efectos en un elemento urbanístico, de modo que su obtención mediante expropiación no conllevaría su consideración como expropiación urbanística, como no lo es, por ejemplo, la de un aeropuerto, por muy incluido que esté en el planeamiento.

Finalmente, hay que destacar las medidas de fomento de la eficiencia energética.

7. BIBLIOGRAFÍA

DESDENTADO DARCO, EVA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Ed. Aranzadi, 1999.

DURÁ ALEMAÑ, CARLOS JAVIER. “Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 156, 2025, págs. 412-413.

CEBRIÁN HERRANZ, LAURA, y RUBIO PÉREZ DE ACEVEDO, PILAR, “Licencias Urbanísticas”, en la obra colectiva, dirigida por GARCIA GOMEZ DE MERCADO, FRANCISCO, *La propiedad ante el Urbanismo. Planificación y gestión urbanística. Licencias y Disciplina Urbanística. Expropiación Forzosa*, Editorial Comares, 2º ed., 2007, págs. 303 y ss.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, FRANCISCO, “Declaración responsable o comunicación previa como sustitutivas de las licencias urbanísticas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 337-338, abril-mayo-junio 2020, págs. 201-246; y “Las licencias urbanísticas ante el silencio administrativo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 340, septiembre-octubre 2020, págs. 85 y ss.

LARA GONZÁLEZ, FEDERICO, “Principales novedades de las Leyes Ómnibus de 2024 y de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025”, *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2024

PÉREZ, JAVIER, Y LUMBRERAS, JULIO “¿Cuánta energía producen y cuánta consumen las ciudades?”, *Universidad Politécnica de Madrid*, 20/01/2020.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE, “Eficacia e ineficacia jurídicas de los planes urbanísticos. Examen de algunas de sus competencias”, *Revista de Derecho Urbanístico* nº 160, marzo 1998, págs. 133 y ss.

8.2. La facultad de imposición de sanciones administrativas en grado inferior como mecanismo de proporcionalidad; estudio e interpretación del artículo 29.4 LRJSP a la luz de la reciente STS 2596/2025, de 05/06/2025 – Enrique Soler Santos¹.

SUMARIO

1. Planteamiento general. 2. Síntesis de los antecedentes. 3. Pronunciamiento en única instancia. 4. Cuestión de interés casacional. 5. Aplicabilidad retroactiva del artículo 329.4; su consideración como disposición sancionadora favorable. 6. Exégesis e interpretación del artículo 29.4. a. El supuesto de hecho: la “debida adecuación entre la sanción, la gravedad del hecho y las circunstancias concurrentes. b. La consecuencia jurídica: el esquivo concepto de “sanción en grado inferior”. 7. Implicaciones técnicas y consecuencias prácticas del pronunciamiento casacional: un análisis crítico. a. Consecuencias prácticas: trascendiendo del caso concreto. b. Inconvenientes técnicos (i): inaplicabilidad a las infracciones leves. c. Inconvenientes técnicos (ii): indeterminación de la naturaleza de la sanción. d. Inconvenientes técnicos (iii): inespecificidad del marco sancionador. e. Antecedentes históricos y legislativos; la legislación penal como criterio hermenéutico del artículo 3 del Código Civil. f. Ponderación de los principios de legalidad y de tipicidad. g. Recapitulación. 8. Conclusiones.

1. Planteamiento general.

La sentencia núm. 2596/2025, de 05/06/2025, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, recaída en el recurso de casación núm. 2014/2023, ha fijado la siguiente doctrina casacional:

"en aplicación del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 29 de la Ley 40/2015, el apartado 4 de dicho precepto permite que, cuando lo justifique la debida adecuación de la sanción que deba aplicarse a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y a las demás circunstancias concurrentes, el órgano competente imponga la sanción establecida legalmente para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad, debiendo motivar adecuadamente el cumplimiento de los supuestos legales previstos en dicho precepto".

Con ello, la sentencia fija la interpretación del apartado 4 del artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo tenor es el siguiente:

"Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias

¹ Letrado de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrado-Jefe Adjunto del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local. Letrado en excedencia de la Junta de Andalucía. Letrado en excedencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.”

La sentencia realiza en primer lugar algunas consideraciones sobre el principio general de retroactividad en materia sancionadora, concluyendo que resulta aplicable el precepto, que carecía de equivalente en la legislación anterior, a hechos ocurridos antes de su entrada en vigor.

Sentada la premisa de su aplicabilidad, la sentencia procede a interpretar el tenor del precepto, y concretamente el concepto de “*sanción en el grado inferior*”, fijando al respecto la doctrina casacional ya dicha, conforme a la cual no ha de entenderse, tal y como habría cabido pensar a priori, como ‘sanción inferior en grado’, sino, al contrario, como “*sanción establecida para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad*”.

Si bien la sentencia ha merecido el aplauso de muchos como un triunfo del principio de proporcionalidad, y siendo sin duda loable el afán de garantizar la proporcionalidad material en el caso concreto, cuyas circunstancias son ciertamente singulares, lo cierto es que la doctrina casacional fijada, llevada a sus últimas consecuencias más allá del caso concreto, deja sin respuesta una serie de interrogantes.

Se desgranar en el artículo distintas cuestiones que acaso habría sido deseable que la sentencia hubiese abordado, así como posibles inconvenientes prácticos que pudieran derivarse de su aplicación.

La metodología seguida es la de contrastar en cada caso la solución ofrecida por la sentencia con la posible alternativa que resultaría de interpretar “sanción en grado inferior” como “sanción inferior en grado”, ilustrando la comparación con la proyección paralela de ambas alternativas sobre ejemplos concretos extraídos de distintas normas sancionadoras.

Las conclusiones alcanzadas apuntan a que sería necesario, *de lege data*, clarificar en la ulterior jurisprudencia determinadas implicaciones de la sentencia estudiada; a que sería conveniente, *de lege ferenda*, que el legislador aborde la materia, optando por uno de los modelos alternativos de gradación y apurando en detalle su regulación; y a que sería aconsejable, entretanto, el comedimiento de los órganos administrativos en la aplicación de dicha doctrina casacional, que no fija un “suelo” mínimo, para evitar caer en la imposición de sanciones irrisorias que pudieran vulnerar, no ya por exceso sino por defecto, el principio de proporcionalidad que precisamente llevó a la introducción de la norma legal en 2015.

2. Síntesis de los antecedentes.

La parte recurrida en casación presentó en su día ante el Ayuntamiento de Valencia de la Concepción solicitud de legalización de ciertas obras iniciadas por su esposo sin licencia, y no finalizadas, para la construcción de una piscina en el jardín de la vivienda familiar, de la cual la solicitante es copropietaria.

A la vista de dicha solicitud se constata por el Ayuntamiento que la vivienda se encuentra incluida dentro de una zona delimitada como Zona Arqueológica en la Carta Arqueológica del municipio e inscrita en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural, aunque en un entorno de ámbito residual y con el grado de protección más bajo previsto por la normativa.

El Ayuntamiento, en vista de ello, remite la solicitud a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía a efectos del otorgamiento, en su caso, de la preceptiva autorización, prevista en el artículo 33.3 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Dicho órgano, sin embargo, considera que los hechos pueden ser constitutivos de infracción y, tras la tramitación del oportuno procedimiento sancionador, impone una sanción de 100.001 euros por la comisión de una infracción grave tipificada como tal en el artículo 109.h de la precitada Ley 14/2007, concretamente la *“realización de cualquier obra o actuación en inmuebles afectados por una inscripción como Bien de Interés Cultural en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, sin haber obtenido previamente las autorizaciones exigidas”*.

Interpuesto frente a dicha resolución sancionadora recurso de alzada, resulta desestimado por resolución de la Viceconsejería de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía. Contra dicha resolución se interpone recurso contencioso-administrativo.

3. Pronunciamiento en única instancia.

Resulta competente para conocer del recurso, por los cauces del procedimiento ordinario y en única instancia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla.

Recoge la sentencia de instancia, como hechos pacíficos, que las obras apenas habían sido iniciadas cuando se decretó su paralización; que la vivienda forma parte de una urbanización que se encuentra plenamente urbanizada y construida, en la que existen numerosas piscinas y en la que no se ha hallado ningún resto arqueológico; y que no consta que se hubiera afectado a ningún yacimiento ni bien de interés arqueológico, ni tampoco la presencia en el sustrato de la parcela de ningún resto arqueológico.

Repara también la sentencia de instancia en que la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico otorgó finalmente la mencionada autorización del artículo 33.3 de la Ley 14/2007, en vista de lo cual el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción estimó la solicitud y autorizó la ejecución de la piscina, entendiéndolo que dichos trabajos no suponían un riesgo para el patrimonio histórico.

La sentencia desestima los argumentos de la demanda relativos a la ausencia del elemento subjetivo del tipo infractor y a la posible tipificación de la conducta, alternativamente, como infracción leve. La Sala autonómica considera acreditada la

comisión de una infracción grave, así como la imputabilidad de dicha infracción a la parte demandante, a título de negligencia.

Sin embargo, a la vista de las especiales circunstancias del caso, la Sala autonómica aprecia una “*notable desproporción*” entre los hechos y la sanción legalmente prevista, en vista de lo cual hace aplicación del precitado artículo 29.4 de la Ley 40/2015, estimando parcialmente la demanda y reduciendo la cuantía de la sanción impuesta hasta los 10.000 euros, como habría correspondido a una infracción leve” *en el tercio inferior del grado mínimo*”.

La sentencia de instancia es de una notable parquedad en la motivación de las dos cuestiones jurídicas sobre las que pivotará el recurso de casación: la retroactividad y la interpretación del concepto de “*sanción en el grado inferior*”.

Sobre lo primero, se limita a constatar que la retroactividad es de carácter favorable:

“[...] se estima procedente la aplicación del anterior precepto, aún cuando fuere de modo retroactivo, pues indudablemente en este caso, se hace con carácter favorable para el infractor [...]”.

Sobre lo segundo, la sentencia de instancia ni siquiera contempla hipotéticamente la posibilidad de que quepa otra interpretación, ni hace ningún tipo de exégesis del artículo 29.4 precitado. Ni siquiera hace alusión a la novedad del precepto, ni a sus antecedentes, ni a su contexto.

La sentencia parece dar simplemente por sentado que el precepto faculta al órgano judicial para sancionar como infracción leve una conducta tipificada por la ley como infracción grave:

“[...] resulta mas ajustado al principio de proporcionalidad aplicar la sanción establecida para la infracción inmediatamente inferior -leve-, que contempla un límite máximo de 100.000 euros y que, en este caso, dado el cúmulo de las anteriores circunstancias, se estima más proporcionada en el tercio inferior del grado mínimo que señala la recurrente, en la suma de 10.000 euros.”

Frente a dicha sentencia prepara recurso de casación la representación procesal de la Junta de Andalucía.

4. Cuestión de interés casacional.

Mediante auto de admisión de 29 de mayo de 2024, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo fijó como cuestión de interés casacional la siguiente: “*determinar si en aplicación del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 29.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico*

del Sector Público resulta posible, en consideración de las circunstancias concurrentes, la imposición de la sanción establecida para la infracción inmediatamente inferior a la establecida en grado del caso que se trate”.

Nótese que ya en el auto de admisión subyace una cierta imprecisión conceptual, o acaso simple falta de rigor terminológico, que probablemente no hayan ayudado a la Sala en su labor exegética y hermenéutica, con las consecuencias que luego veremos. Nos referimos a la imposibilidad semántica de dar sentido al sintagma “*infracción inmediatamente inferior a la establecida en grado del caso*”. No es que la cuestión así formulada resulte incomprensible, a la vista del contexto, pero sí equívoca y poco rigurosa, por lo que la Sala hace bien en reformularla en la sentencia, en el sentido ya visto.

5. Aplicabilidad retroactiva del artículo 29.4; su consideración como disposición sancionadora favorable.

En primer lugar, la sentencia realiza una serie de consideraciones (incidentales respecto de la cuestión de interés casacional objetivo delimitada en el auto de admisión, por lo que no se trasladan a la doctrina casacional fijada) relativas al alcance de la aplicación temporal del precepto citado.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común carecía, en efecto, de una norma equivalente. Su antiguo artículo 131, concordante con el vigente artículo 29, contaba únicamente con tres apartados, que se corresponden con los apartados 1 a 3 de este último. De modo que las previsiones de los apartados 4 a 6, relativas a la infracción continuada, al concurso ideal de infracciones y a la sanción de grado inferior, constituyen una novedad introducida en 2015.

Resulta por tanto aplicable la regla establecida en materia de retroactividad en el artículo 26.2 de la Ley 40/2015:

“las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción [...]”.

La Administración recurrente en casación había sostenido que la norma en cuestión no era una norma referida a la tipificación de la sanción, sino a la facultad excepcional de modular la sanción tipificada, y por tanto quedaría excluida del ámbito para el que el artículo 26 contempla la aplicación retroactiva.

El Tribunal Supremo rechaza este argumento e interpreta el artículo 26 en sentido expansivo. Considera la Sala al respecto que el principio de retroactividad favorable, que orienta todo el derecho sancionador, se extiende también a la aplicación retroactiva de una norma relativa no ya a la tipificación de la infracción y de la sanción, sino a la modulación excepcional de la misma en aras de la proporcionalidad:

“El inciso añadido a lo previsto en la Ley 30/1992, lejos de tener el efecto limitativo pretendido, tiene un sentido aclaratorio, aunque su redacción no sea la más afortunada. Quiere ello decir que la retroacción se extiende a todos los elementos que integran el hecho sancionador, citando expresamente la tipificación de la infracción, la sanción y los plazos de prescripción, pero deben entenderse incluidos también otros como la culpabilidad. Lo relevante es el resultado de esa aplicación de la nueva norma, esto es, que esta favorezca al expedientado o sancionado”.

Por lo demás, este criterio es consistente con la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de retroactividad en el ámbito sancionador, contenida, entre otras, en la STS 457/2021, de 29 de marzo, y demás citadas en la propia sentencia.

En suma, en materia de retroactividad favorable la sentencia es continuista, y extrapola la jurisprudencia existente a un nuevo caso, extendiendo los límites del ámbito de aplicación del artículo 26 precitado.

Presenta interés en este punto la sentencia como ilustración de una línea jurisprudencial constante, que se viene aquí a apuntalar enfáticamente.

6. Exégesis e interpretación del artículo 29.4.

a. El supuesto de hecho: la “debida adecuación” entre la sanción, la gravedad del hecho y las circunstancias concurrentes.

Sentada ya la aplicabilidad de la norma, procede la sentencia a dilucidar el exacto sentido de su mandato.

El supuesto de hecho de la norma (necesidad de adecuar la sanción a la gravedad del hecho y a las circunstancias concurrentes), a pesar de ser un concepto jurídico indeterminado, ofrece pocas dudas en el caso en cuestión, a la vista de sus pormenores.

Son las circunstancias fácticas arriba expuestas, apreciadas por la Sala de instancia y, por lo demás, pacíficas, las que determinan la aplicabilidad del precepto, como se recoge en la sentencia de instancia: “ [...] que se trata de una obra realizada por un particular, la ausencia de daños, la regularización final de las obras, así como su efectiva culminación tras la obtención de la autorización pertinente y la inmediata corrección de la situación tras la presentación de la solicitud de legalización de las obras por la propia actora [...]”.

Por dicha razón, como antes hemos visto, apenas se ocupa la sentencia casacional de ello, y tampoco en la sentencia de instancia se realiza un especial esfuerzo argumentativo. El interés de la sentencia en este punto radica en que contribuye a dibujar la casuística a la que resulta aplicable el novedoso mecanismo modulador del artículo 29.4, al proyectarse sobre un caso paradigmático que con facilidad se encuadra en la “zona de certeza positiva” o “núcleo fijo” (‘Begriffkern’, en la conocida terminología acuñada por la doctrina alemana) del concepto indeterminado de la “debida adecuación” entre la sanción y “la gravedad del

hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes”, por lo que resulta muy ilustrativa.

b. La consecuencia jurídica: el esquivo concepto de “sanción en grado inferior”.

Paradójicamente, más dudas ofrece la interpretación del precepto en cuanto a su consecuencia jurídica: la posibilidad de imponer la sanción en el grado inferior. A pesar de que se trata, o debería tratarse, de un concepto técnico-jurídico determinado, esto es, unívoco, lo cierto es que es susceptible de dos acepciones o sentidos.

La Sala comienza dejando constancia de la falta de claridad del precepto a interpretar y de la escasa ayuda brindada a tal efecto por *“los antecedentes históricos y legislativos”*, aludiendo a la terminología del artículo 3 del Código Civil:

“5.- Resta por determinar entonces cuál es la consecuencia de la concurrencia de ese supuesto legal, esto es, [...] qué debe entenderse por “la sanción en el grado inferior”, si lo que entendió la Sala de instancia [...] o cabe alguna otra interpretación.

La sentencia no hace explícita en ningún momento esa *“otra interpretación”*. La tesis alternativa se descarta sin llegar siquiera a formularse de forma expresa, lo cual resulta tanto más desconcertante por cuanto que tampoco la Sala autonómica, como antes se dijo, explicitó los razonamientos que la llevaron a dar por sentado que el artículo 29.4 habilita para sancionar las infracciones graves como infracciones leves.

Procedemos, pues, en aras de la claridad, a esbozar de forma somera y aproximada una formulación de la tesis alternativa que la Sala tácitamente rechaza.

El sentido de “sanción en el grado inferior” más inmediato e intuitivo no es, a juicio de quien suscribe, el aplicado por la Sala de instancia, sino el de “sanción inferior en grado”, es decir, sanción calculada tal y como dispone, para las penas inferiores en grado, el Código Penal. Esta interpretación fue la sostenida, como pretensión subsidiaria en sede casacional, por la representación procesal de la Administración demandada.

El concepto de “pena inferior en grado” es un concepto consolidado en Derecho Penal, que alude a una técnica de gradación y cómputo de las penas perfectamente determinada.

Sin ir más lejos, cabe acudir a la definición del lema “pena inferior en grado” ofrecida por el Diccionario panhispánico del español jurídico:

“Pena calculada a partir de una pena base en la que el límite mínimo se obtiene tomando como referencia la cifra mínima de la pena base y deduciendo de esta la mitad de su cuantía, y el límite máximo se obtiene tomando como referencia la cifra máxima de la pena base [...]”.

Hoy, dicha técnica está prevista en la regla 2ª del apartado 1 del artículo 70 del Código Penal:

“Artículo 70.

1. La pena superior e inferior en grado a la prevista por la ley para cualquier delito tendrá la extensión resultante de la aplicación de las siguientes reglas:

[...] 2.ª La pena inferior en grado se formará partiendo de la cifra mínima señalada para el delito de que se trate y deduciendo de ésta la mitad de su cuantía, constituyendo el resultado de tal deducción su límite mínimo. El límite máximo de la pena inferior en grado será el mínimo de la pena señalada por la ley para el delito de que se trate, reducido en un día o en un día multa según la naturaleza de la pena a imponer.”

Dicha técnica tiene una larga tradición, con ligeros matices en su cómputo. El Código Penal de 1973 acogía el llamado “sistema de penas engarzadas”, en el que se evita la superposición de las penas reduciéndolas o incrementándolas, respectivamente, en un día (por ejemplo, para una pena de tres a seis años, la pena inferior en grado tendrá como límite superior tres años menos un día). La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal abandonó dicho “sistema de penas engarzadas” y lo sustituyó, pretendiendo una mayor simplicidad, por el llamado “sistema de tramos”, en el que el límite inferior de una pena determinada y el límite superior de la pena inferior en grado coinciden o se superponen ((por ejemplo, para una pena de tres a seis años, la pena inferior en grado tendrá como límite superior tres años). La redacción del art. 70 CP introducida por la Ley Orgánica 15/2003, hoy vigente en ese aspecto, vuelve al sistema de penas engarzadas².

Se mantiene constante, sin embargo, el principio general que orienta el cálculo y que tiene la ventaja de su sencillez: la pena inferior en grado se forma dividiendo su límite inferior por la mitad.

Se observa la facilidad con la que estas reglas de cómputo son trasladables al ámbito de las sanciones administrativas, tanto pecuniarias como privativas de derechos, facilidad que abona la tesis de que “sanción en grado inferior” no es otra cosa que “sanción inferior en grado”, así computada.

Lo mismo cabe decir de la reducción de las sanciones no ya en uno, sino en dos grados, también contemplada en la regla 2ª del apartado 1 del artículo 66 del Código Penal y también extrapolable sin dificultad aparente, a nuestro juicio, al ámbito de las sanciones administrativas:

“2.ª Cuando concurren dos o más circunstancias atenuantes, o una o varias muy cualificadas, y no concorra agravante alguna, aplicarán la pena inferior en uno o

² Circular 2/2004, de 22 de diciembre, de la Fiscalía General del Estado, sobre aplicación de la reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

dos grados a la establecida por la ley, atendidos el número y la entidad de dichas circunstancias atenuantes.”

Trasladando todo ello al caso que nos ocupa, partiendo de una sanción de 100.001 euros, el mínimo de la sanción inferior en un grado se situaría en 50.000’50 euros y el mínimo de la sanción inferior en dos grados, a su vez, se situaría en 25.000’25 euros.

De ahí que la pretensión subsidiaria de la parte recurrida en casación, formulada en su escrito de oposición, consista precisamente en que la sanción se imponga en cuantía de 25.000’25 euros (esto es, inferior en dos grados a la legalmente prevista).

Sin embargo, como adelantábamos, a pesar de que esta intuitiva interpretación del precitado artículo 29.4 a la luz del sistema penal de grados había sido planteada por ambas partes como pretensión subsidiaria, bien que en sentidos lógicamente contrapuestos, la sentencia descarta tácitamente esa tesis y se decanta por la sostenida por el órgano de instancia, aun reconociendo las dificultades hermenéuticas de la cuestión:

“6.- Hay que comenzar diciendo que no es claro el significado literal de la expresión utilizada. El grado inferior de la sanción parece referirse a un grado "que está debajo" del que correspondería en principio aplicar. Pero, por regla general, las sanciones administrativas no tienen grados superiores o inferiores. En la mayor parte de los casos las sanciones económicas se fijan mediante una escala de cuantías, más o menos extenso, aplicables respectivamente a las infracciones muy graves, graves y leves. Sobre ello volveremos después.

7.- Los antecedentes históricos y legislativos tampoco ayudan nuestra tarea hermenéutica [...].”

La sentencia aborda la interpretación, en primer lugar, desde un prisma histórico, observando que en la legislación anterior no existe un precepto equivalente, pero sí un precepto reglamentario de tenor similar, aunque no idéntico. El artículo 4.3 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, señalaba lo siguiente:

"En defecto de regulación específica establecida en la norma correspondiente, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en su grado mínimo".

Repara la Sala en que, a pesar de la similitud del tenor del precepto reglamentario, su legalización ha comportado dos importantes novedades: la sustitución de su carácter supletorio por una aplicabilidad general directa, y la sustitución del “grado mínimo” previsto en el precepto reglamentario por el “grado inferior” al que se refiere la ley vigente.

Constata también la Sala que, a pesar de la novedad y de la trascendencia de la redacción vigente, no fue objeto de enmiendas durante la tramitación parlamentaria.

Puesto que la exégesis de la norma, sus antecedentes y tramitación no resulta esclarecedora, la Sala se plantea en primer lugar la necesidad de *“indagar si no se trata de un mero error de transcripción o de una incorrección técnica, sino de la voluntad del legislador de incorporar una regla nueva”*. Concluye finalmente la Sala, tras un esfuerzo argumentativo acaso digno de mejor causa, que “grado mínimo” y “grado inferior” son conceptos disímiles, y que la sustitución de uno por otro no es accidental, sino deliberada.

El razonamiento de la Sala es, hasta aquí, impecable y, además, está profusa y pormenorizadamente motivado, explicitándose en detalle el iter intelectual seguido por la Sala para: i) sentar la premisa de la aplicabilidad retroactiva de la norma; ii) constatar que la norma es una novedad necesaria e intencionada; y iii) concluir que la norma faculta a los aplicadores del Derecho para traspasar a la baja los límites punitivos prefijados por el legislador, en aras de la proporcionalidad, a la luz de las circunstancias del caso concreto.

Sorprende un tanto que, tras todo ello, lo que verdaderamente constituye la cuestión mollar, es decir, la opción por uno de los dos posibles sentidos del precepto, y la exclusión de la alternativa, se despache en apenas unos párrafos. En este punto habría sido quizá deseable un desarrollo más extenso del razonamiento de la Sala. Lo que nos lleva, finalmente, a una serie de consideraciones sobre las implicaciones de este pronunciamiento.

7. Implicaciones técnicas y consecuencias prácticas del pronunciamiento casacional: un análisis crítico.

a. Consecuencias prácticas: trascendiendo del caso concreto.

La decisión casacional de confirmar la sentencia de instancia, aunque no se diga expresamente, parece estar guiada por el espíritu de garantizar la proporcionalidad en el caso de autos, es decir, de realizar la justicia material en el caso concreto. Tal es, sin duda, la primera y más importante función de los jueces, y el afán es loable. No cabe negar, además, que en el caso de autos la justicia material del caso concreto cobraba un gran protagonismo.

Es manifiesta la desproporción de una sanción de 100.001 euros impuesta a un particular que, sin ánimo de lucro, dio comienzo sin licencia a las obras para construir una piscina en su vivienda, ubicada en una urbanización en la que ya existían varias piscinas similares, máxime teniendo en cuenta que fue el propio particular el que espontáneamente puso los hechos en conocimiento de la Administración, suspendió de inmediato las obras, y estas fueron finalmente autorizadas, por lo que ningún daño material efectivo (más allá de la creación de riesgo) se ha causado al patrimonio arqueológico. Mal habría entendido la opinión pública que el Tribunal Supremo hubiese elevado la sanción impuesta en la instancia por la Sala autonómica.

Dicho lo cual, es necesario preguntarse también por los efectos del pronunciamiento casacional más allá del caso concreto. Es sabido que la casación es un mecanismo nomofiláctico, en el que ha de prevalecer, más allá de los hechos concretos, la creación de

un cuerpo uniforme y estable de doctrina, en aras de la deseable certidumbre del marco jurídico y en último término de la realización material del principio de seguridad jurídica. En particular, tras las sucesivas reformas de la casación contencioso-administrativa, que han dado prevalencia al *ius constitutionis* frente al *ius litigationis*.

Tales efectos, en este caso, trascienden del caso concreto y tienen una inconmensurable proyección a futuro, pues la nueva doctrina casacional, al recaer sobre un precepto de la legislación estatal de aplicación general, resulta aplicable a todos los ámbitos sectoriales del derecho administrativo sancionador y a todos los niveles de la Administración.

Desde infracciones en materia de circulación hasta prácticas colusorias, desde daños al medio ambiente hasta la defraudación fiscal, desde multas pecuniarias de unos cientos de euros hasta prohibiciones de contratar que conlleven pérdidas millonarias, la sentencia abre la puerta a que se pueda solicitar, e incluso aplicar de oficio por la Administración sancionadora, que las infracciones muy graves se sancionen como graves, y las graves como leves, en aras de una pretendida adecuación de la sanción a los hechos y a las circunstancias del caso concreto.

Una adecuación que plantea las clásicas dificultades de los conceptos jurídicos indeterminados, pues no siempre el caso concreto será tan claro y elocuente como el que aquí nos ocupa. La casuística está llamada a forzar inevitablemente los límites del ‘halo de incertidumbre’ o ‘halo conceptual’ (‘Begriffshof’, en la doctrina alemana) del concepto de “debida adecuación” de la sanción a los hechos y a las circunstancias.

Y al ser paradigmáticamente las sanciones actos desfavorables, y estar regida la materia por el principio de *ne bis in idem*, tanto en su vertiente material como formal, cabe pensar que la nueva doctrina casacional pueda dar lugar a que en casos concretos, mucho más dudosos que el presente, se dicten resoluciones sancionadoras que traten las infracciones graves como leves, y las muy graves como simplemente graves, y que una vez firmes sólo podrían ser revisadas en los muy tasados casos, y por los muy estrechos cauces, de la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho.

b. Inconvenientes técnicos (i): inaplicabilidad a las infracciones leves.

Más allá de estas indeseables consecuencias puramente prácticas, la interpretación casacional del artículo 29.4 presenta importantes desventajas técnicas frente a la alternativa que hemos expuesto.

En primer lugar, su inaplicabilidad a las infracciones leves: tal y como lo interpreta el Tribunal Supremo, el artículo 29.4 no ofrece ninguna solución para garantizar la proporcionalidad de las sanciones impuestas por infracciones leves.

En efecto, si se interpreta “sanción en grado inferior” como “sanción establecida para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad”, las infracciones muy graves podrán, en aras de la debida adecuación a los hechos y circunstancias, sancionarse como

graves, y las graves podrán sancionarse como leves; pero para las leves, el artículo 29.4 no permitirá modulación alguna.

Por el contrario, si se hubiese aceptado la interpretación alternativa, entendiendo “*sanción en grado inferior*” como ‘sanción inferior en grado’, la proporcionalidad y la adecuación se garantizan para todo el espectro de posibles infracciones, incluidas las leves.

Volvamos al ejemplo que ofrece el caso de autos. Para una sanción de 100.001 euros por infracción grave, la interpretación del artículo 29.4 hecha por el Tribunal Supremo ha permitido la reducción a 10.000 euros, como infracción leve. Mientras que la interpretación alternativa sólo habría permitido reducirla a 25.000,25 euros, como infracción grave, pero imponiendo la sanción inferior en dos grados a la legalmente prevista.

En esta materia no se materializa el inconveniente técnico al que nos referimos porque la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, con técnica normativa mejorable, no establece un mínimo para las sanciones por infracciones leves, sino solamente un máximo.

Pero como hemos dicho, la interpretación del artículo 29.4, de aplicación general y supletoria, se proyecta virtualmente sobre cualquier materia y sobre cualquier nivel de la Administración, siempre que se trate de sanciones administrativas. Se trata posiblemente de un total de varios cientos de normas de rango legal que tipifican infracciones y sanciones con distintas técnicas, y existen numerosos ejemplos de infracciones leves para las que se prevén sanciones que pueden llegar a ser muy cuantiosas.

A título de mero ejemplo, véase el artículo 63.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia:

“[...] las infracciones tipificadas en la presente ley serán sancionadas en los términos siguientes:

a) Las infracciones leves con multa de 100.000 a 500.000 euros.”

Con base en dicho artículo, no será difícil encontrar una sanción impuesta por la CNMC por infracción leve en una cuantía de 100.000 euros, cuantía mínima prevista legalmente para el caso de que no sea posible determinar la cifra de negocios mundial³.

Pues bien, para este caso que hemos tomado como ejemplo, a pesar de tratarse de una cuantía casi idéntica, la interpretación del artículo 29.4 consagrada por el Tribunal Supremo no ofrecería ningún tipo de solución, pues al ser una infracción leve, no existen

³ Planteamos este ejemplo de forma meramente ilustrativa, por la similitud de las cuantías, y prescindiendo a los efectos de la exposición de otras particularidades y mecanismos de modulación propios del ámbito del Derecho de la Competencia, como los programas de clemencia.

“*infracciones inmediatamente inferiores en gravedad*” a cuyo marco de sanciones se pueda acudir.

De modo que, según dicha interpretación, por muy evidente y por muy sustancial que fuese la inadecuación de la sanción a la gravedad de los hechos y a las circunstancias concurrentes, el artículo 29.4 no permitiría modulación alguna, y habría de prevalecer el mínimo legal de 100.000 euros, dada la obligación de la Administración y de los jueces de resolver *secundum legem*.

Por el contrario, aplicando la interpretación alternativa, esto es, entendiendo que “*sanción en grado inferior*” significa simplemente ‘sanción inferior en grado’, el artículo 29.4 permitiría reducirla a 25.000,25 euros, como infracción leve, imponiendo la sanción inferior en dos grados a la legalmente prevista.

Generalizando, observamos que en todos aquellos supuestos en los que la ley fija una sanción mínima para las infracciones leves, la interpretación por la que opta el Tribunal Supremo presenta el inconveniente de no permitir modulación alguna. Quedaría así el artículo 29.4 absolutamente inoperante en un buen número de supuestos en los que su aplicación podría ser tan pertinente como en el caso de autos, o incluso más.

Observamos que, paradójicamente, la doctrina casacional fijada, a pesar de estar orientada en principio a lograr una mayor proporcionalidad y adecuación de la sanción a la gravedad de los hechos, permitiría en algunos casos dividir entre diez, como en el caso de autos, una sanción impuesta por infracción grave; pero no permitiría reducir las sanciones impuestas por infracciones leves ni en un céntimo de euro.

Nótese que, por el contrario, la interpretación alternativa tiene la ventaja de una mayor uniformidad. En ningún caso permitirá reducir una sanción a la décima parte, pero siempre permitirá reducir a la mitad e incluso a la cuarta parte (sanción inferior en dos grados) el mínimo legalmente fijado. Y en aquellos casos en los que no haya un mínimo legal para las infracciones leves, sencillamente la proporcionalidad quedará garantizada mediante la gradación de la sanción según las reglas generales, sin necesidad de acudir al mecanismo excepcional del artículo 29.4.

Tratándose de un mecanismo tendente, es claro, a lograr una mayor proporcionalidad, parecería a priori preferible interpretar el artículo 29.4 como un mecanismo de aplicación generalizada que permita siempre una modulación razonable, frente a la alternativa de un mecanismo que en algunos casos permite reducir la sanción impuesta a una décima parte, o incluso hipotéticamente a una centésima o una milésima parte, y en otros no permite modularla en absoluto.

c. Inconvenientes técnicos (ii): indeterminación de la naturaleza de la sanción.

En segundo lugar, la interpretación que la sentencia fija del artículo 29.4 presenta el inconveniente de no dar respuesta a la cuestión de la naturaleza de las sanciones que cabe imponer en aplicación del precepto, en aquellos casos en los que la ley aplicable contemple,

para un mismo tipo de infracciones, tanto sanciones pecuniarias como sanciones privativas o suspensivas de derechos.

Valgan por caso las sanciones consistentes en prohibición para contratar con el sector público y pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas previstas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; o la suspensión de negociación del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, entre infinitud de otras normas sancionadoras.

Pues bien, en la interpretación sentada por la sentencia analizada, plantea dudas la posibilidad de que, en aplicación del artículo 29.4, el órgano judicial pueda modificar no sólo la magnitud, sino la naturaleza de la sanción impuesta, sustituyendo la pecuniaria por la privativa o suspensiva de derechos, o a la inversa; o bien distintas sanciones privativas o suspensivas entre sí.

Es cierto que, sin necesidad de acudir a la aplicación del artículo 29.4, los órganos judiciales ya podían anteriormente, en aplicación de los principios de tutela judicial efectiva y de cognición plena, mutar la naturaleza de la sanción impuesta; pero dicha posibilidad no alcanzaba, lógicamente, a imponer sanciones de distinta naturaleza previstas para infracciones distintas de la sancionada, y de gravedad inferior.

Se plantea, pues, la duda de si el órgano judicial, al reducir la sanción en aplicación del artículo 29.4, podrá, además, modificar su naturaleza. Por ejemplo, sustituyendo una sanción privativa o suspensiva de derechos impuesta por la comisión de una infracción grave por una sanción meramente pecuniaria prevista en la misma ley para una infracción leve, pero no prevista para la infracción cometida.

Estas dudas, nuevamente, no surgen en la interpretación alternativa. Si entendiésemos que el artículo 29.4 lo que permite es imponer una sanción inferior en grado a la prevista legalmente, será siempre de la misma naturaleza que la legalmente prevista para la infracción cometida.

Ciertamente, si la ley contemplase sanciones alternativas para una misma infracción, podría el órgano judicial revisar la decisión administrativa en el sentido de sustituir una por otra, y en su caso, imponer la inferior en grado. Pero en ningún caso podría imponer, en aplicación del artículo 29.4, una sanción de una naturaleza distinta a la prevista por la ley para la infracción concreta de que se trate.

En síntesis, la mecánica de cálculo de las sanciones inferiores en grado, que ya se ha expuesto, implica únicamente una modulación cuantitativa, y nunca una alteración cualitativa, por lo que ofrece mayor certidumbre en cuanto a la naturaleza de la sanción susceptible de imponerse; mientras que la interpretación por la que opta la sentencia plantea dudas en cuanto a dicha posibilidad, a las que deberá dar respuesta la ulterior jurisprudencia, si no se anticipa el legislador.

d. Inconvenientes técnicos (iii): inespecificidad del marco sancionador.

En tercer lugar, la interpretación por la que opta la sentencia presenta otro serio inconveniente técnico que va en detrimento de la certidumbre del marco jurídico y, en último término, de la seguridad jurídica, tanto más necesaria en materia sancionadora. Nos referimos a que, interpretado como lo hace el Tribunal Supremo, el artículo 29.4 abre a la Administración y, en último término, al juez, la posibilidad de imponer cualquier sanción prevista en la ley para cualquier infracción de menor gravedad que la cometida, sin vinculación alguna con la concreta sanción fijada para la concreta infracción cometida.

Por así decir, el artículo 29.4 sería un “cheque en blanco” cuya cuantía se movería dentro de los límites de las sanciones legalmente previstas para una determinada categoría de gravedad, pero que no tendría por qué guardar una relación de proporción directa con la sanción concreta impuesta por la ley para una concreta infracción dentro de una categoría de gravedad.

Ciertamente, hay leyes sancionadoras, como la aplicable al caso de autos, que tipifican las sanciones mediante horquillas amplias, de modo que los límites de la sanción son los mismos para todas las infracciones graves, o para todas las muy graves.

Pero otras muchas leyes sancionadoras, a semejanza del Código Penal, individualizan la sanción para cada infracción dentro de una determinada categoría. Véase, por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que consagra un sistema intermedio, en el que se establecen horquillas genéricas para categorías de infracciones según su gravedad, pero también sanciones específicas para determinados tipos infractores en particular.

Véase también, a título ilustrativo, el régimen sancionador de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece, a semejanza de la parte especial del Código Penal, para cada tipo infractor la sanción correspondiente.

En este caso, existen tipos que pueden ser calificados como leves, graves o muy graves en función de la cuantía y de otras circunstancias. Es en este tipo de sistemas de gradación en los que la interpretación del Tribunal Supremo resultará más eficaz. Por ejemplo, la infracción del artículo 191 LGT, consistente en dejar de ingresar la deuda tributaria dentro del plazo establecido podrá ser leve, grave o muy grave. En tal caso, la aplicación del artículo 29.4, interpretado como lo hace el Tribunal Supremo, llevaría sencillamente a sancionarla como correspondería a la misma infracción, en la categoría de gravedad inmediatamente inferior (con el único inconveniente de no ofrecer modulación para las infracciones leves, como se ha dicho más arriba).

Pero no siempre es el caso. Por ejemplo, la infracción del artículo 194 LGT, consistente en solicitar indebidamente devoluciones mediante la omisión de datos relevantes o la inclusión de datos falsos, es siempre grave. Es en estos casos en los que la aplicación del artículo 29.4, interpretado como lo hace el Tribunal Supremo, aboca a que la Administración y, en último término, el juez, haya de moverse en un marco sancionador inespecífico.

¿Cuáles son los límites para sancionar como leve una infracción que la ley únicamente contempla como grave, cuando la propia ley no fija una horquilla genérica para las infracciones leves, sino la sanción correspondiente a cada infracción en particular? ¿Cabe entonces imponer cualquier sanción que la ley establezca para cualquier tipo infractor leve? ¿O existe algún requisito de homogeneidad entre los tipos infractores, o de identidad de razón, o de proporción entre las sanciones impuestas?⁴

Nuevamente, se trata de incertidumbres que no se plantean en el escenario alternativo de interpretar “sanción en grado inferior” simplemente como “sanción inferior en grado”. En este caso, no importa si la ley establece horquillas más o menos genéricas o específicas, porque el sistema de cómputo se basa en una relación de proporcionalidad directa, a una razón fija (de la mitad o de un cuarto) con la sanción fijada por la ley para un tipo infractor determinado. No es relevante si la sanción se fija de forma específica o genérica, por lo que siempre habrá un punto de partida inequívoco para el cálculo, sin que haya posibilidad de lagunas como la arriba descrita.

e. Antecedentes históricos y legislativos; la legislación penal como criterio hermenéutico del artículo 3 del Código Civil.

Como expone la propia sentencia, estamos ante un mandato nuevo del legislador, que deliberadamente modifica la norma reglamentaria anterior. Dicha novedad ha llevado a la Sala a cerciorarse de antemano, prudentemente, de que la novedad era intencionada. Llama la atención que después no se despliegue el mismo celo en indagar el sentido en el que el legislador ha querido innovar.

Al abordar la interpretación desde el enfoque del criterio sistemático previsto en el artículo 3 del Código Civil, la Sala considera relevante la cita de una ley sectorial, concretamente el artículo 67.3 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico. En ella, explícitamente, el legislador ha contemplado la posibilidad de “*determinar la cuantía de la sanción aplicando la escala correspondiente a la clase o clases de infracciones que precedan en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate*”.

Sin embargo, no se considera pertinente la consideración como criterio hermenéutico, desde ese mismo punto de vista sistemático, del Código Penal, norma general supletoria en materia sancionadora. Razona la Sala, al respecto, lo siguiente:

“3.- Finalmente, no resulta posible, como pide la parte actora, la aplicación analógica de la regla 2ª del artículo 71.1 del Código Penal para limitar la cuantía de la reducción de la multa. En primer lugar, porque la Ley 40/2015 no establece esa limitación. En segundo lugar, porque, aun cuando el artículo 4.2 del Código Civil no incluya las normas administrativas sancionadoras en los supuestos de exclusión de la analogía legis, la jurisprudencia constitucional ha excluido el recurso a la

⁴ De nuevo, el ejemplo se plantea a efectos meramente ilustrativos, sin desconocer las particularidades del ámbito tributario, también en materia sancionadora.

analogía in malam partem en el Derecho administrativo sancionador, por resultar contrario al artículo 25.1 de la Constitución (SSTC 75/2002, 52/2003 o 111/2004). Y, en último término, la diferente naturaleza y estructura de las infracciones y sanciones penales tampoco permitiría esa traslación automática.”

Sin embargo, hay razones para plantearse si los antecedentes históricos y legislativos, y concretamente la introducción coetánea de los apartados 4 a 6 del vigente artículo 29, no apuntan precisamente al necesario protagonismo del Código Penal en la exégesis del precepto.

La Sala, en el análisis de los antecedentes, a pesar de hacer referencia a las novedades incorporadas en el artículo 29 y su tramitación parlamentaria, no alude a los demás apartados de dicho artículo.

Nos parece, sin embargo, relevante dicho contexto sistemático, puesto que el precepto que aquí nos ocupa no es la única novedad incorporada en 2015 respecto a la ley anterior. Son tres, como más arriba hemos adelantado, los apartados introducidos.

Si bien el sentido del apartado 4, como venimos diciendo, no es unívoco, en los apartados 5 y 6 sí es inequívoca la voluntad del legislador de “trasplantar” al derecho administrativo sancionador, para tecnificarlo en el sentido de mejorar su exactitud, certidumbre y proporcionalidad, determinadas figuras tradicionales del derecho penal.

Concretamente, se introducen en dicho artículo las reglas relativas a la infracción continuada, similares a las previstas en el Código Penal para el delito continuado, y al concurso ideal de infracciones, similares a las previstas en el Código Penal para el concurso ideal de delitos.

En ese contexto, es llamativo que la sentencia no haya considerado hacer siquiera alusión al insoslayable paralelismo entre los tres nuevos apartados introducidos en el artículo 29 y sus correlativos preceptos del Código Penal.

No ofrece en principio ninguna duda que la *voluntas legis* ha sido equiparar las reglas de la infracción continuada a las del delito continuado, y las del concurso ideal de infracciones a las del concurso ideal de delitos.

Así lo explica Amoedo-Souto⁵, desgranando los distintos puntos de conexión entre las nuevas reglas introducidas en el artículo 29 y las concordantes del Código Penal:

“70. En cuarto lugar, como un criterio derivado de la proporcionalidad, se establece que cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras (concurso ideal de infracciones), se deberá imponer únicamente la

⁵ Amoedo-Souto, C.A. “EL DESARROLLO BÁSICO DE LA POTESTAD SANCIONADORA: 3.1. De la LRJPAC a la LRJSP y la LPAC”, en Manual de Derecho administrativo, Velasco Caballero y Darnaculleta Gardella (dirs.). Marcial Pons, Madrid, 2023.

sanción correspondiente a la infracción más grave cometida, criterio también seguido por el artículo 8 del CP.

71. Esta idea es compatible con la de la acumulación de sanciones correspondientes a comportamientos fácticos distintos (concurso real de infracciones y sanciones) que la LRJSP no regula, salvo en lo previsto por el párrafo sexto del artículo 29 para las infracciones continuadas: será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.”

Sin embargo, la Sala considera que, por el contrario, la *voluntas legislatoris* no ha sido la de equiparar las reglas de la aplicación de sanciones inferiores en grado a las de las penas inferiores en grado.

f. Ponderación de los principios de legalidad y de tipicidad.

Finalmente, existe una razón teórica en favor de la alternativa a la interpretación fijada por el Tribunal Supremo, relacionada con el principio de legalidad.

Se disculpará que hayamos dejado para el final precisamente los principios. La razón estriba en haber querido ser consecuentes con el innegable protagonismo que en el caso de autos han tenido los elementos fácticos y, más aún, humanos, por lo cotidiano del supuesto de hecho. Podría parecer frío oponer a la realidad concreta de ser multado con 100.001 euros por querer hacerse una piscina razones puramente teóricas o de estricta legalidad.

Ya hemos visto, no obstante, que la doctrina fijada presenta también inconvenientes desde el punto de vista de la realidad humana de otros casos concretos, pues no tendrá utilidad alguna en los casos, por desgracia igual de frecuentes, en los que resulte desproporcionada una sanción que, siendo igual de cuantiosa o más, se imponga por la comisión de una infracción tipificada como leve.

Dicho lo cual, como adelantábamos, existen también razones puramente teóricas que se oponen a permitir a los aplicadores del derecho, tanto la Administración como los tribunales, sancionar conductas muy graves como si fueran graves y las graves como leves.

En la teoría general de la individualización de la pena (extrapolable en este punto, como tal teoría general, a las sanciones administrativas) se suelen distinguir tres fases: la individualización abstracta por el legislador, fijando una horquilla para cada tipo infractor; la individualización por el aplicador del derecho, acotando horquillas cada vez más estrechas en función de los elementos objetivos y subjetivos y circunstancias de la infracción, siempre dentro del marco legal; y finalmente la especificación de una pena concreta, dentro de la horquilla previamente determinada.

Así lo explica, para el ámbito penal, el Fiscal Cadena⁶:

“Es sabido que en la individualización de la pena hay tres funciones: legal, judicial y penitenciaria. Centrándonos en la función judicial también es posible ver tres fases. En la primera, de acuerdo con la subsunción que haya efectuado de los hechos, el juez delimita el marco penal genérico que corresponde al tipo o subtipos en su caso. También resuelve los concursos de normas o de delitos –medial, ideal o real– y las formas de aparición del delito como las correspondientes a los delitos, continuado o masa. Este marco es legal y abstracto. En la segunda fase, el juez, aplicando la propia ley, en función de la perfección o imperfección del delito, grado de ejecución, forma de participación, presencia del error de tipo o prohibición, y concurrencia de circunstancias, atenuantes, agravantes o eximentes incompletas, concreta aquel marco abstracto en otro más reducido. Y es la tercera fase, que ocupa nuestro interés, aquella en que valorando todas las circunstancias del hecho y las personales del culpable, que no hubieran sido valoradas antes se concreta la pena a aplicar.”

Este esquema es extrapolable, *mutatis mutandis*, al ámbito de las sanciones administrativas. Evidentemente no existe una fase penitenciaria (que por lo demás, tampoco existe en las sanciones penales no privativas de libertad) y sí una fase administrativa antes de la revisión judicial. Pero coincide en lo esencial el esquema, pues el que la individualización se produce en fases, o en cascada, siendo el poder legislativo el protagonista indiscutible de las fases primera y segunda, que consisten en acotar sucesivamente horquillas más estrechas atendiendo a los elementos y circunstancias del ilícito. Sólo en la tercera fase aparece un cierto margen de apreciación.

Así lo expone también Molina Fernández⁷:

“[...] la determinación de la pena comprende el estudio de las reglas, generales (arts. 61 a 72) CP y especiales (arts. 73 a 79 CP), que partiendo de la pena base pre vista para el delito en abstracto en la Parte Especial, permiten al juez imponer la pena concreta en la sentencia, y que comprende tres fases:

- 1. Determinación del marco abstracto de pena en la Parte Especial.*
- 2. Determinación del marco concreto de pena, atendiendo al grado de ejecución, grado de participación, circunstancias atenuantes y agravantes y concursos de delitos.*
- 3. Determinación de la pena exacta por el juez en la sentencia.*

⁶ CADENA SERRANO, F.A., “La aplicación judicial de la pena. reglas generales y especiales novedades de la LO 1/2015”, en *Revista del Ministerio Fiscal*, año 2015, número 0.

⁷ MOLINA FERNÁNDEZ, F. “La determinación de la pena”, en *Manual de Introducción al Derecho Penal*, LASCURAÍN SÁNCHEZ (coord.) ed. Agencia estatal del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2019.

Las dos primeras etapas tienen una estructura idéntica: se parte de un marco inicial, en el que la pena se fija entre un mínimo y un máximo, y aplicando una serie de reglas se llega a un nuevo marco por medio de dos operaciones aritméticas: aumento o disminución de la pena en grado, y división de la pena en dos mitades.

[...] Las penas superior e inferior en grado a otra dada tienen la misma estructura que ésta: se configuran como marcos contiguos, entre un límite mínimo y un límite máximo, que comienzan donde acaba, respectivamente por arriba o por abajo, el marco de la pena base. [...]

La interpretación acogida en la sentencia produce el efecto de invertir el orden de las fases, con preterición del poder legislativo. La fase segunda y la mayor parte de la primera quedan absorbidas por la apreciación del aplicador del Derecho, sea el poder ejecutivo o sea el judicial. En la hipótesis de que concurra el supuesto de hecho del artículo 29.4, la inadecuación entre la sanción, los hechos y las circunstancias (y a menudo, se entiende, bastará con que nos encontremos en el ‘halo de incertidumbre’ del concepto) lo único que les estará vedado será “el doble salto”, es decir, sancionar conductas muy graves como leves. Con ese exclusivo límite, desaparece el sistema de acotación en cascada de sucesivas horquillas. Ello podría no ser problemático en un sistema anglosajón, con mayor protagonismo del poder judicial en la determinación de las penas, como explica Cadena⁸:

“[...] lo que los anglosajones denominan “art of sentencing”, que en los sistemas del “common law” está mucho más desarrollado en la medida en que la discrecionalidad del juez en la selección de la pena es incuestionablemente más amplia que en los sistemas continentales.”

En abstracto, cabría incluso valorar positivamente esta posibilidad partiendo de la presunción, cada vez menos alejada de la realidad, de una mayor falibilidad del poder legislativo en comparación con el poder judicial. Sin embargo, se hace difícil encontrar asidero jurídico para ese desplazamiento implícito del *ius puniendi* del poder legislativo, en este caso, no ya al judicial, sino al ejecutivo.

Por el contrario, en la interpretación alternativa que hemos expuesto, la imposición de una sanción inferior en grado se integra armónicamente en la segunda fase de individualización a la que hemos hecho referencia, y guarda siempre una relación estricta de proporción con el mandato del legislador. Sistema que aparece como más respetuoso, a priori, con los principios de legalidad y tipicidad consagrados en los artículos 9 y 25 de la Constitución, respectivamente.

La cuestión tiene numerosas aristas y no caben respuestas categóricas; pero precisamente por ello se antoja excesivamente escueta la fundamentación, un tanto apodíctica, con la que la sentencia descarta de plano cualquier afectación a los principios de

⁸ CADENA SERRANO, F.A., op. cit.

legalidad y tipicidad por la sencilla razón de que es el propio legislador el que introduce el mecanismo modulador del artículo 29.4:

“(vi) Por otra parte, este criterio interpretativo del artículo 29.4 de la Ley 40/2015 no vulnera los principios de tipicidad y legalidad, como aduce la parte actora. En primer lugar porque es el propio legislador quien lo ha establecido explícitamente, al estipular un criterio legal para de determinación de la sanción aplicable a las infracciones administrativas en supuestos tasados y debidamente justificados.”

Por supuesto, no cabe negar que el rango legal de la norma en cuestión es *conditio sine qua non* del sistema por el que opta el Tribunal Supremo. En otras palabras, no habría sido posible una sentencia como la que aquí analizamos antes de 2015, ni siquiera aunque el precepto reglamentario que es antecedente inmediato de la ley vigente hubiese tenido un tenor literal idéntico al de ésta.

Pero no cabe tampoco confundir condición necesaria y condición suficiente. No cabe descartar el riesgo de contravenir los principios de legalidad y de tipicidad por vía interpretativa, al atribuir al precepto, de entre los varios sentidos posibles, aquel que minimiza la intervención del legislador en la individualización de la sanción.

Sin duda ha pesado en el criterio de la Sala la consideración de que estamos ante un precepto que únicamente es susceptible de producir efectos *in bonam partem*, pues a diferencia del Código Penal, el artículo 29 es arma de un solo filo: no contempla la imposición de sanciones superiores en grado, sino únicamente inferiores.

Pero los principios de legalidad y de tipicidad no tienen un contenido exclusivamente garantista, como sí ocurre con otros principios (acaso el de responsabilidad de los poderes públicos). Se trata también de una reserva en favor de la ley, como expresión de la voluntad popular, de la determinación del marco de infracciones y sanciones. Y en este sentido de reserva institucional, el principio de legalidad puede haberse visto afectado por la interpretación sentada por la sentencia, a pesar de que nunca esté llamada a producir efectos *in malam partem*.

Es también en este sentido de reserva, y no sólo en el de garantía, en el que se consagra el principio de legalidad en materia sancionadora en el artículo 27, apartado 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

“2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.”

Por todo ello, sin descartar que la decisión de la sentencia pueda ser en último término la correcta, habría parecido deseable un desarrollo más pormenorizado de los argumentos que han llevado a la Sala a considerar compatible con los principios de legalidad y tipicidad un sistema en el que, bajo la premisa de apreciar una inadecuación entre la sanción tipificada y la gravedad de los hechos y las circunstancias, la Administración puede sancionar las infracciones muy graves como graves y las graves como leves.

g. Recapitulación.

En suma, estamos ante la interpretación de un precepto legal susceptible, al menos, de dos sentidos posibles. Ambos presentan sólidos argumentos a su favor. Ha de acudir, pues, a los criterios del artículo 3 del Código Civil, apartado 1:

“Artículo 3.

1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.”

La tesis finalmente acogida por el Tribunal Supremo se funda explícitamente en consideraciones históricas y sistemáticas y en la equidad del apartado 2 del mismo artículo; e implícitamente, parece estar orientada a la realización de la justicia material en el caso concreto, lo que puede concebirse como una orientación hermenéutica teleológica, tendente a la materialización, en el caso concreto, del fin del precepto, esto es, lograr la debida adecuación entre infracción y sanción.

La tesis alternativa, por su parte, también tiene a su favor argumentos históricos y sistemáticos, como, la simultaneidad de la introducción en el precepto de tres nuevos apartados y su claro paralelismo con las reglas y técnicas concordantes del Código Penal.

También un argumento literal o gramatical: es más inmediato e intuitivo, o más literal, desde el punto de vista lingüístico, interpretar “*sanción en grado inferior*” como ‘sanción inferior en grado’, y no como “*sanción establecida para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad*”.

A su favor cuenta igualmente con un argumento teleológico, pues más allá del caso concreto, el fin del precepto de lograr la debida adecuación entre infracción y sanción se vería garantizado, con esta interpretación alternativa, no sólo para infracciones graves y muy graves, sino también para las leves.

Todo lo cual nos lleva a reiterar que, al margen de la solución alcanzada, habría sido deseable un mayor desarrollo en la motivación de la sentencia en la que se hubiesen formulado con claridad las alternativas hermenéuticas y los argumentos en lid a favor de cada una, y se hubiesen explicitado los razonamientos y ponderaciones que conducen a la Sala a optar por una y descartar la otra.

8. Conclusiones.

- Respecto a la aplicabilidad *ratione temporis* del artículo 29.4, vigente al tiempo de la resolución del recurso en vía administrativa, pero no al tiempo de los hechos, la sentencia avanza decididamente por la senda marcada por la constante jurisprudencia anterior, en el sentido de admitir ampliamente la retroactividad favorable en materia sancionadora,

entendiendo que los términos del artículo 26 LRJSP son meramente ejemplificativos, no taxativos.

- Respecto al sentido del precepto, una vez sentada su aplicabilidad, la interpretación del artículo 29.4 por la que opta la sentencia se ha visto inevitablemente mediatizada, como no podría ser de otro modo, por el telón de fondo de las circunstancias del caso concreto. En tal contexto, probablemente cualquier sanción mayor a la impuesta por el órgano de instancia habría sido generalmente percibida como desproporcionada. Siendo así, interpretar “sanción en el grado inferior” como “sanción establecida para las infracciones inmediatamente inferiores en gravedad” ha permitido a la Sala autonómica sustituir una sanción de 100.001 euros por una diez veces menor, lo cual no habría sido posible de haberse interpretado, alternativamente, como ‘sanción inferior en grado’. Desde el punto de vista de la realización de la justicia material del caso concreto, la sentencia es irreprochable.
- No obstante, la doctrina fijada tiene una enorme trascendencia más allá del caso concreto, al decantarse por una determinada interpretación de un precepto novedoso, y de aplicación general básica a todos los ámbitos territoriales, a todos los niveles administrativos y a todos los ámbitos sectoriales. Al generalizar dicha doctrina y llevarla a sus últimas consecuencias, surgen una serie de interrogantes, algunos de los cuales no obtienen respuesta en la sentencia.
- La interpretación acogida por la sentencia no era, en abstracto, la única posible. Existían también argumentos de peso en apoyo de la interpretación alternativa, esto es, entender que sanción en grado inferior significa sanción inferior en grado, calculándose dividiendo su límite inferior por la mitad. Concretamente, existían en apoyo de dicha tesis argumentos históricos (la consolidada técnica penal de cómputo de penas inferiores en grado); sistemáticos (la coetánea introducción en el artículo 29 de la LRJSP de tres apartados que parecen servir al mismo fin de trasladar distintas técnicas e instituciones penales al ámbito administrativo); gramaticales (la práctica inmediatez semántica entre los sintagmas ‘inferior en grado’ y ‘en grado inferior’); lógicos (la interpretación alternativa da respuesta satisfactoria a varios inconvenientes planteados por la interpretación casacional, como las relativas a la posibilidad de variar la naturaleza de las sanciones o a la especificación de la sanción cuando la ley no establece horquillas genéricas para categorías de gravedad, sino sanciones para cada tipo infractor en concreto) y teleológicos (la interpretación consagrada en la sentencia excluye toda modulación de las sanciones impuestas por infracción leve, para las cuales no se materializarían la proporcionalidad y la adecuación que constituyen la finalidad del precepto). Habría sido probablemente deseable que, con independencia de la solución finalmente alcanzada, la sentencia hubiese extendido su fundamentación al análisis de estas cuestiones, lo que sin duda habría resultado clarificador.
- *De lege ferenda*, parece más que conveniente que el legislador mejore la redacción del artículo 29.4, que con toda razón la sentencia considera equívoca y mejorable. Tal modificación legislativa habría de optar, en primer lugar, por el sistema acogido en el Tribunal Supremo, o bien por la alternativa aquí planteada, o por otra hipotéticamente posible; y en segundo lugar, en cualquiera de los casos, desarrollar y detallar el sistema

de cálculo de las sanciones. De acogerse por el legislador el sistema de la sentencia, deberá darse respuesta a los interrogantes relativos a la posible modulación de las sanciones impuestas por infracción leve, a la posible mutación cualitativa de la naturaleza de la sanción impuesta, a los límites del margen de apreciación de la Administración, y a las demás cuestiones arriba expuestas. Por el contrario, de acogerse el sistema de origen penal de sanciones inferiores en grado, deberán también concretarse, bien *ex novo* o bien por remisión, los detalles del cálculo. Por ejemplo, en relación con la mencionada posibilidad de reducir la sanción no ya en un grado, sino en dos.

- *De lege data*, sólo cabe esperar a que la ulterior jurisprudencia del Tribunal Supremo clarifique progresivamente los extremos inciertos que plantea la nueva doctrina casacional. Entretanto, y teniendo en cuenta que la interpretación del Tribunal Supremo, en muchos casos, no proporcionará un “suelo” o cuantía mínima en aplicación del artículo 29.4, cabe extraer de todo lo dicho más arriba un criterio orientativo de prudencia, ponderando que en el Código Penal está prevista la reducción del mínimo a la mitad (sanción inferior en un grado) o excepcionalmente a una cuarta parte (sanción inferior en dos grados), y que la Sala, en un caso caracterizado por unas muy particulares circunstancias, ha confirmado la reducción de la sanción a una décima parte de la inicialmente impuesta.
- Pero existe sin duda, al menos en el plano teórico, un límite (la vigésima parte, la centésima parte, la milésima parte...) a partir del cual la sanción deviene irrisoria, la adecuación de la sanción a las circunstancias deviene arbitrariedad y la aplicación del artículo 29.4 deviene fraude de ley. Para tales casos, cabría plantear la aplicación de la revisión de oficio de actos nulos de pleno Derecho incluso a resoluciones sancionadoras firmes. No parece, pues, aconsejable por el momento, a la espera de novedades jurisprudenciales, legales o doctrinales, sobrepasar a la baja el límite prudencial de la décima parte que la Sala andaluza ha alumbrado y el Tribunal Supremo, por así decir, ha bendecido.