

**REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

OCTUBRE DE 2022



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad
de Madrid**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid

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

@ Comunidad de Madrid

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

Octubre de 2022

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- OCTUBRE DE 2022 -

Contenido

1. DISPOSICIONES ESTATALES.....	4
2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS.....	7
3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	9
4. RESOLUCIONES JUDICIALES	10
4.1. Jurisdicción contencioso-administrativa	10
4.2. Jurisdicción social	11
5. OTRAS RESOLUCIONES	11
6. COMENTARIOS DOCTRINALES	13
6.1. V Jornadas GABILEX: empleo público y responsabilidad patrimonial – Fátima Tornero Lora-Tamayo (Letrada de la Comunidad de Madrid).....	13
6.2. Posibilidad de alterar un contrato de obras sin tramitar su modificación – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid)	18

1. DISPOSICIONES ESTATALES

- *Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero*: la modificación afecta principalmente al art. 75 LOREG, con el objeto de suprimir el sistema de voto rogado introducido por la reforma operada por la LO 2/2011, de 28 de enero, y conforme al cual los españoles residentes en el extranjero que quisieran ejercer su derecho de sufragio activo debían solicitar o rogar previamente el voto en los plazos establecidos. También se modifican los arts. 103.1 y 107.2 LOREG, para ampliar los plazos para el depósito del voto en urna y para la apertura de los votos emitidos desde el extranjero, respectivamente (**BOE nº 237, de 3 de octubre de 2022**).

- *Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca*: esta llamativa ley declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como sujeto de derechos, entre los cuales su art. 2 contempla los de existir y evolucionar naturalmente, a la protección, conservación y restauración. El art. 3 establece tres figuras de representación y gobernanza del Mar Menor, siendo estos un Comité de Representantes, una Comisión de Seguimiento y un Comité Científico. Además, el art. 6 establece una acción pública para la defensa del ecosistema del Mar Menor, atribuyendo a cualquier persona física o jurídica legitimación para ejercitar acciones en nombre del ecosistema del Mar Menor (**BOE nº 237, de 3 de octubre de 2022**).

- *Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática*: cuenta con 66 artículos estructurados en un Título Preliminar y cuatro títulos, respectivamente referidos a I. De las víctimas (en el que se define el concepto de víctima; se declara la ilegalidad e ilegitimidad de los órganos constituidos para imponer, por motivos políticos, ideológicos, de conciencia o creencia religiosa, condenas o sanciones de carácter personal, así como de sus resoluciones; se crea un Registro y Censo estatal de víctimas, y se declaran los días 31 de octubre y 8 de mayo como días de homenaje a todas las víctimas y a las víctimas del exilio, respectivamente) II. Políticas integrales de memoria democrática (entre las que se incluyen la localización e identificación de las víctimas, la regulación de archivos, la reparación integral o el denominado “*deber de memoria democrática*”, que comprende la retirada de símbolos que se consideren contrarios a la misma, la limitación de actos públicos, la privación de subvenciones, la revisión de distinciones, honores y condecoraciones o la regulación de los “*lugares de memoria democrática*”, entre los que figura el Valle de los Caídos –que pasa a denominarse Valle de Cuelgamuros- y el Panteón de Hombres Ilustres –que pasa a denominarse Panteón de España-); III. Movimiento memorialista (creándose el Consejo de la Memoria Democrática, el Centro de la Memoria Democrática y el Registro Estatal de Entidades de Memoria Democrática), y IV. Régimen sancionador (tipificándose en el art. 62 un catálogo de infracciones que, según el art. 63, podrán sancionarse con multas de entre 200 y 150.000 euros, sin perjuicio de otras sanciones accesorias). Adicionalmente, cuenta con 19 DA, 2 DT, 1 DD y 9 DF (entre las cuales, la tercera introduce un nuevo capítulo XI en el título II de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria, denominado «De los expedientes de jurisdicción

voluntaria relativos a declaraciones judiciales sobre hechos pasados») (BOE nº 252, de 20 de octubre de 2022).

- *Ley 21/2022, de 19 de octubre, de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto*: se crea como un fondo sin personalidad jurídica de los previstos en el art. 137 de la Ley 40/2015, que será gestionado por el INSS y que estará integrado por los recursos económicos detallados en su art. 4, para la reparación íntegra de los daños y perjuicios sobre la salud resultantes de una exposición al amianto padecidos por toda persona en su ámbito laboral, doméstico o ambiental en España, así como a sus causahabientes que puedan resultar beneficiarios, en los términos del art. 6. Los arts. 7 a 9 regulan el procedimiento de gestión de las compensaciones financiadas por el fondo, en tanto que el art. 5 crea una comisión de seguimiento del mismo (BOE nº 252, de 20 de octubre de 2022).

- *Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía (+SE)", así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía*: contiene medidas de diversa índole, siendo la mayoría de ellas en términos cuantitativos en materia energética, que comprenden siete de los ocho capítulos de los que consta la norma: I. Medidas en materia de refuerzo de la protección a los consumidores del gas natural y electricidad (entre ellas, de flexibilización temporal de los contratos de suministro de energía eléctrica, el incremento de las obligaciones de información, el aumento de los descuentos del bono social eléctrico, etc.), II. Medidas en materia de fomento de gases renovables y digitalización, III. Impulso al autoconsumo, IV. Modificaciones en acceso y conexión para inyección rápida de energía en la red, V. Simplificación administrativa para la construcción de instalaciones de pequeña potencia, VI. Ahorro y eficiencia energética en alumbrado exterior, y VII. Medidas fiscales. Por su parte, el capítulo VIII contiene medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía. Además, la DF 3ª introduce una nueva DA 8ª en la Ley 40/2015, que excluye la aplicación del plazo de dos meses previsto en el art. 10.2.c) de dicha ley en el caso de resoluciones sobre sistemas válidos de firma electrónica no basados en certificados electrónicos que se establezcan por medio de Resolución de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a emplear en el ámbito de las relaciones de los interesados con la AGE (BOE nº 251, de 19 de octubre de 2022).

- *Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM)*: tiene por objeto establecer el régimen aplicable a las aeronaves motorizadas de estructura ligera («ultraligeras» o «ULM») –tal y como aparecen definidas en su art. 1 y con las exclusiones de su art. 2- no comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2018/1139, regular sus escuelas de vuelo y determinar normas operacionales mínimas para determinadas formas de vuelo y aeronaves que no se consideran ultraligeras (BOE nº 242, de 8 de octubre de 2022).

- ***Real Decreto 803/2022, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Estadística:*** se dicta en sustitución del anterior estatuto, aprobado por Real Decreto 508/2001, de 11 de mayo, que deroga (**BOE nº 239, de 5 de octubre de 2022**).

- ***Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo:*** desarrolla la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, en lo que respecta a los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, creados por esta y que ahora se desarrollan reglamentariamente, añadiendo un nuevo Título VI en el Reglamento, que comprende sus arts. 102 a 107. Tales fondos se caracterizan por ser fondos abiertos que podrán canalizar inversiones de otros fondos de pensiones de empleo de promoción pública o privada y de planes de pensiones de empleo adscritos a otros fondos de pensiones de empleo y que, de conformidad con la Exposición de Motivos, persiguen “*dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o a autónomos, así como aumentar la cobertura de los planes de pensiones de empleo acordados mediante negociación colectiva, preferentemente sectorial*” (**BOE nº 251, de 19 de octubre de 2022**).

- ***Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad:*** sustituye y deroga el anterior Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, adaptándose al modelo establecido por la "Clasificación Internacional de Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud" (CIF-OMS/2001), adoptado en el seno de la Organización Mundial de la Salud. El nuevo baremo pasa a establecer cinco grados de discapacidad, así como nuevos criterios para su apreciación, siendo aquellos los siguientes: nula (entre el 0% y el 4%), leve (del 5% al 24%), moderada (del 25% al 49%), grave (del 50% al 95%) y total (del 96% al 100%) (**BOE nº 252, de 20 de octubre de 2022**).

- ***Real Decreto 905/2022, de 25 de octubre, por el que se regula la Intervención Sectorial Vitivinícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común:*** dictado en el marco de los arts. 57 y siguientes del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, así como del Plan Estratégico Nacional de la Política Agrícola Común del Reino de España 2023-2027, establece una serie de medios de intervención en el sector que tienen por objeto, a tenor de su Preámbulo, paliar las debilidades detectadas en el sector vitivinícola español, adaptarlo a los nuevos objetivos de la PAC fijados en el art. 6 del Reglamento (UE) 2021/2115 – entre ellos, la adaptación al cambio climático, la mejora del medio ambiente y la sostenibilidad- y potenciar la venta del vino producido así como incrementar su valor añadido. A tal efecto, su art. 1 establece como tipos de intervención (i) la reestructuración y reconversión de viñedos, (ii) las inversiones materiales e inmateriales en instalaciones de transformación y en infraestructuras vitivinícolas, así como en estructuras e instrumentos de comercialización, (iii) la cosecha en verde, (iv) la destilación de subproductos de la vinificación y (v) las actividades de promoción y comunicación en terceros países; modalidades todas ellas que son objeto de regulación pormenorizada en las cinco secciones que conforman su capítulo II, pudiendo ser beneficiarios quienes

cumplan los requisitos de admisibilidad previstos para cada una de ellas, con las excepciones contempladas en el art. 3 (BOE nº 257, de 26 de octubre de 2022).

- ***Real Decreto 906/2022, de 25 de octubre, por el que se regula la Intervención Sectorial Apícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común:*** al igual que el anterior, se dicta en el marco de los arts. 57 y siguientes del Reglamento (UE) 2021/2115, así como del Plan Estratégico Nacional de la Política Agrícola Común del Reino de España 2023-2027, regulando en este caso en su art. 3 en relación con su anexo I los tipos de intervenciones subvencionables, en tanto que los requisitos de los beneficiarios se contemplan en el art. 4 y el régimen de concesión en los arts. 5 y siguientes (BOE nº 257, de 26 de octubre de 2022).

- ***Real Decreto 908/2022, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte y por el que se modifican el Estatuto del Consejo Superior de Deportes, aprobado por el Real Decreto 460/2015, de 5 de junio, y el Estatuto del Instituto de Salud Carlos III, aprobado por el Real Decreto 375/2001, de 6 de abril:*** la referida Agencia (CELAD) se configura como una entidad de derecho público de las previstas en el art. 108 bis de la Ley 40/2015, a través de la cual se elaboran y ejecutan las políticas de lucha contra el dopaje en el deporte, correspondiéndole la planificación, la realización de controles y la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte. Se encuentra adscrita al Ministerio de Cultura y Deporte a través del Consejo Superior de Deportes (BOE nº 257, de 26 de octubre de 2022).

- ***Orden ETD/949/2022, de 29 de septiembre, por la que se actualizan las bases técnicas actuariales que sustentan los cálculos del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación contenido en el anexo del 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*** (BOE nº 240, de 6 de octubre de 2022).

2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- ***Ley 7/2022, de 24 de octubre, por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, para incrementar la bonificación aplicable a los parientes colaterales de segundo o tercer grado por consanguinidad en el impuesto sobre sucesiones y donaciones:*** la modificación afecta exclusivamente al art. 25, que pasa a contemplar una bonificación del 25% de la cuota para ambos grados, frente al 15% y 10% que se establecían en la redacción anterior, siendo dicha bonificación aplicable tanto a las adquisiciones *mortis causa* como *inter vivos*. Las nuevas bonificaciones entran en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el 28 de octubre de 2022 (BOCM nº 256, de 27 de octubre de 2022).

- ***Decreto 109/2022, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la participación de la Comunidad de Madrid en la constitución de la Fundación Resetea:*** autoriza la participación de la Comunidad de Madrid en la constitución de la Fundación Resetea, en calidad de fundadora, con una aportación en calidad de dotación fundacional de 1.500 euros. Su fin principal, según se define en el art. 7 de sus Estatutos, es el de contribuir a la plena inclusión social, laboral, educativa y deportiva de las personas con discapacidad (**BOCM nº 244, de 13 de octubre de 2022**).

- ***Decreto 112/2022, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se resuelve el expediente de concesión de la dispensa solicitada por el Ayuntamiento de Móstoles, para la prestación del servicio de extinción de incendios, tras la suscripción del convenio de transferencia y financiación entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Móstoles, en relación con la solicitud de dispensa planteada por dicho Ayuntamiento, sobre la prestación del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamentos:*** al amparo del art. 31 del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, concede la dispensa solicitada por el Ayuntamiento de Móstoles para la prestación del servicio de extinción de incendios (como servicio de competencia municipal y prestación obligatoria para los municipios de más de 20.000 habitantes, ex art. 26.1.c) LBRL), transfiriendo a la Comunidad de Madrid los bienes y personal que se detallan en el «Convenio de transferencia y financiación entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Móstoles en relación con la solicitud de dispensa planteada por dicho ayuntamiento sobre la prestación del servicio de prevención y extinción de incendios» que se incorpora como anexo (**BOCM nº 244, de 13 de octubre de 2022**).

- ***Decreto 113/2022, de 11 de octubre, por el que se modifican los Decretos de Consejo de Gobierno por los que se aprueban los Programas de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid (PIR) para los períodos 2008-2011, 2016-2019 y 2021-2025:*** por un lado, la modificación tiene por objeto permitir el incremento de la asignación inicial de diversas actuaciones objeto de los referidos programas, introduciendo un procedimiento abreviado que permita incrementar con cargo al fondo de reserva, sin exceder el presupuesto asignado a los Programas de Inversión Regional, las asignaciones iniciales de los municipios con inversiones en curso dadas de alta con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo PIR 2022-2026 cuya viabilidad pudiera verse comprometida. Por otro lado, se realizan una serie de ajustes en el marco jurídico de estos programas, definiendo con precisión las tipologías de inversiones en infraestructuras y equipamientos, ampliando la libertad de elección de la forma de gestión, las opciones de financiación en determinados casos, y precisando el contenido de los documentos a incluir por los ayuntamientos en sus solicitudes, entre otras cuestiones (**BOCM nº 244, de 13 de octubre de 2022**).

- ***Orden 3005/2022, de 7 de octubre, del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, por la que se establecen las condiciones de suscripción aplicables a los convenios interadministrativos celebrados entre la Comunidad de Madrid y las corporaciones locales para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado comprendido entre los 6 y 16 años de edad escolarizado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid durante el año 2023*** (**BOCM nº 253, de 24 de octubre de 2022**).

3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Modificación del Código Civil para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica (art. 2 de la Ley 8/2021, de 2 de junio)*: la **sentencia nº 106/2022, de 13 de septiembre, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha desestimado el **recurso de inconstitucionalidad 5570/2021**, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de los apartados diez y diecinueve del art. 2 de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que, a su vez, daban una nueva redacción a los arts. 94 y 156 del Código Civil, en materia de ejercicio de la patria potestad por los progenitores y de régimen de visitas del progenitor que no tenga en su compañía a los hijos. Concretamente, los párrafos impugnados son el cuarto del art. 94, en su nueva redacción, que impide el establecimiento de un régimen de visita o estancia al progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos, o cuando la autoridad judicial advierta la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género; y el segundo del art. 156, que en los mismos supuestos permite la atención y asistencia psicológica de los hijos e hijas menores de edad con el consentimiento únicamente del otro progenitor, debiendo el primero ser informado previamente. La sentencia rechaza que los preceptos cuestionados, al privar al progenitor de los derechos de visita y estancia por imposición legal, lesionen la efectividad del mandato constitucional de velar por la protección de los menores consagrado en el art. 39 CE, ya que considera que dicha privación no se produce de modo automático, sino previa audiencia del hijo y del Ministerio Fiscal, pudiendo establecerse excepcionalmente por la autoridad judicial un régimen de visitas en interés superior del menor. Rechaza igualmente que el cambio legislativo vulnere el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. Finalmente, no considera vulnerado el art. 117 CE en relación con la nueva redacción dada al art. 156 CC, ya que, si bien la decisión podrá ser adoptada por el otro progenitor, ello no excluye su ulterior revisión jurisdiccional. Cuenta con tres votos particulares concurrentes ante “*la ausencia de enfoque feminista en la sentencia del Pleno*”, que –especialmente en relación con el art. 94 CC- “*ignora que la evolución normativa descrita previamente tiende a reducir el margen de apreciación del órgano judicial para imponer progresivamente medidas más restrictivas del mantenimiento de las relaciones parentales, en aplicación de un principio de precaución y de protección que no es ajeno a la garantía del interés superior de los menores, buscando preservar además la integridad física y moral de sus madres. Y ello habida cuenta de que se constata, estadísticamente, la existencia de una innegable violencia vicaria, que utiliza el maltrato a los hijos como medida de presión y control de sus madres*” (BOE nº 253, de 21 de octubre de 2022).

Adicionalmente, durante este periodo se han admitido a trámite los siguientes procedimientos de inconstitucionalidad:

- Recurso de inconstitucionalidad 6026-2022, contra la Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

- Recurso de inconstitucionalidad 6309-2022, contra el art. 29 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.
- Cuestión de inconstitucionalidad 5949-2022, en relación con el art. 7.2 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

4. RESOLUCIONES JUDICIALES

4.1. *Jurisdicción contencioso-administrativa*

- Decreto 35/2019, de 9 de abril: la **sentencia nº 1208/2022, de 29 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, ha estimado el **recurso de casación 4145/2021**, interpuesto por la Comunidad de Madrid y por la Asociación Madrileña del Taxi contra la sentencia de 11 de marzo de 2021, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el procedimiento ordinario 436/2019, que declaró la nulidad del Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio, al entender que el mismo no debió ser sometido a un nuevo trámite de información pública tras las modificaciones operadas en el texto que había sido inicialmente sujeto a dicho trámite. Y ello, en aplicación de la doctrina jurisprudencial conforme a la cual únicamente procede la reiteración del trámite cuando los cambios producidos en la norma sean sustanciales, no resultando necesario si se trata de modificaciones secundarias o accesorias. Partiendo de dicha doctrina, el Alto Tribunal considera que *“frente a la valoración efectuada por la sentencia impugnada, esta Sala considera que las modificaciones efectuadas en el texto aprobado respecto del que fue sometido a información pública no suponen una modificación esencial de la norma ni en su concepción o estructura, ni en su finalidad ni, en fin, en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo período de información pública”*, por las razones que se expresan en su FJ 3.

- Interrupción de acceso a un sitio web: la **sentencia nº 1213/2022, de 3 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 6147/2021**, ha establecido que la Administración no puede acordar por sí sola la interrupción del acceso a un sitio web de contenidos informativos o de opinión, al entender que el artículo 20.5 de la Constitución –que dispone que *“Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial”*– requiere que una medida de ese tipo solo puede adoptarse por orden judicial. La sentencia analiza por primera vez la cuestión de la legalidad del cierre administrativo de páginas web, ya que cuando se aprobó la Constitución no existían, llegando a la conclusión de que los sitios web con contenido informativo y de opinión son subsumibles dentro de la categoría de *“otros medios de información”* mencionados en el precepto constitucional, por lo que su secuestro exige orden judicial. Por el contrario, la sentencia considera que la Administración sí puede, sin autorización judicial, bloquear el

acceso a un sitio web cuando es un mero instrumento para realizar otra actividad ajena a contenidos de información o expresión, como la oferta de medicamentos ilegales (en el caso enjuiciado), al no encontrar dicha actividad la cobertura constitucional de los medios informativos.

4.2. *Jurisdicción social*

- *Incapacidad temporal por enfermedad profesional*: la **sentencia nº 747/2022, de 20 de septiembre, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación para la unificación de doctrina 3353/2019**, ha reconocido que la incapacidad temporal de una trabajadora de la limpieza provocada por una lesión en un hombro deriva de enfermedad profesional, aun cuando dicha causa no figura entre las actividades susceptibles de producir aquellas, contempladas en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre. La sentencia señala que dicha norma ha optado por el “*modelo de lista*”, según el cual se atribuye la consideración de enfermedad profesional a toda aquella recogida en una lista que acoge además las sustancias y ámbitos profesionales o sectores en que está presente, entre las que no figura la actividad de limpieza, si bien puntualiza que dicha lista es un *numerus apertus* que no excluye otros supuestos, como se deriva de la utilización del adverbio “*como*”, lo que indica que es ejemplificativa y no tasada. Atendiendo a lo anterior, concluye que las funciones que se realizan en la actividad de limpiadora son susceptibles de causar la lesión determinante de la incapacidad producida, y que esta debe ser calificada de enfermedad profesional. Añade como argumento adicional el principio de igualdad de género, al tratarse de una actividad principalmente desarrollada por mujeres.

- *Nulidad o improcedencia de los despidos acordados durante la pandemia*: la **sentencia nº 841/2022, de 19 de octubre, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación para la unificación de doctrina 2206/2021**, ha considerado que la medida contenida en el art. 2 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19, no constituye una verdadera prohibición de despedir, ni el despido acordado durante su vigencia puede ser automáticamente calificado como nulo, salvo que exista previsión normativa expresa, como sucede en el caso de elusión del procedimiento de despido colectivo. Del mismo modo, tampoco considera que el recurso al ERTE aparezca en la norma como una verdadera obligación. Por ello, los despidos que se hubiesen acordado durante dicho periodo solamente serán nulos cuando exista alguna circunstancia que así lo justifique (vulneración de un derecho fundamental, elusión de las normas procedimentales sobre despido colectivo, concurrencia de una circunstancia subjetiva generadora de especial tutela), debiéndose calificar en caso contrario de improcedentes.

5. OTRAS RESOLUCIONES

- *Resolución de 3 de octubre de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de*

Madrid, en relación con la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022: ambas partes consideran solventadas las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los arts. 22.12 y 61.2 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, asumiendo la Comunidad de Madrid el compromiso de interpretar el segundo de conformidad con lo dispuesto en el art. 50 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, incorporando también este criterio en la redacción de aquellas iniciativas normativas que promueva en esta materia **(BOCM nº 253, de 24 de octubre de 2022)**.

- *Acuerdo de 5 de octubre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante Inclemencias Invernales en la Comunidad de Madrid (BOCM nº 245, de 14 de octubre de 2022).*

- *Resolución de 20 de octubre de 2022, de la Dirección-Gerencia del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Administración, por el que se fija una rebaja equivalente al 50% (y devolución en su caso) del precio satisfecho por los titulares de abonos anuales en relación al período comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 y el 31 de diciembre de 2022, con las condiciones de aplicación que se contemplan en el mismo acuerdo (BOCM nº 257, de 28 de octubre de 2022).*

6. COMENTARIOS DOCTRINALES

6.1. V Jornadas GABILEX: empleo público y responsabilidad patrimonial – Fátima Tornero Lora-Tamayo (Letrada de la Comunidad de Madrid)¹

Los días 20 y 21 de octubre del año corriente se celebraron en la ciudad de Toledo las V Jornadas de la Revista GABILEX del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante, JCCM). La programación llevaba por título “*Debate y reflexión sobre el empleo público y la responsabilidad patrimonial en tiempo de Covid*”. La temática que se nos proponía no podía ser más sugestiva. Tampoco lo podía ser más el elenco de ponentes elegidos para la ocasión.

A primera hora de la mañana del jueves 20 de octubre quedaron inauguradas las Jornadas por **Doña M^a Belén López Donaire**, Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la JCCM, **Doña Margarita Sánchez Fernández**, Viceconsejera de Relaciones Institucionales de la JCCM, **Don Vicente Rouco Rodríguez**, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y **Doña Isabel Gallego Córcoles**, Catedrática de Derecho Administrativo y Secretaria General de la Universidad de Castilla-La Mancha. El Presidente del TSJ de C-LM recordó cómo desde el Estatuto de Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1850, el problema relativo a la estabilización del empleo público constituye uno de los grandes quebraderos de cabeza en el ámbito de la Función Pública. Entendido el referido Estatuto como la primera gran normal racionalizadora del sistema español de función pública, la estabilización se representaba ya entonces como una cuestión recurrente y endémica que pivotaba sobre la necesidad de convocar con cierta regularidad procesos selectivos con el fin de garantizar la mayor calidad del Estado de Derecho y del funcionamiento de sus instituciones.

Una vez inauguradas las Jornadas, **Doña Ana María Barrachina Andrés**, Letrada de Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, bajo el título “*Los procesos de estabilización en la Ley 20/2021*” presentó toda la problemática de la reciente Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (en adelante, Ley 20/2021), y de sus orígenes, donde descansa en buena medida toda la controversia. Desde el punto de vista de los antecedentes cabe traer a colación la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, donde ya se preveía la posibilidad de consolidar el empleo temporal. Esta disposición transitoria cuarta se mantuvo en el 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 (en adelante, TRLEBEP). El artículo 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, introdujo un proceso de estabilización al tiempo que contemplaba un plazo de tres años para que las Administraciones Públicas determinasen las plazas que irían a dicha estabilización. La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, contuvo una norma similar, si bien ampliaba la autorización para la celebración de procesos selectivos

¹ En la actualidad es letrada del Departamento de Derecho Económico-Administrativo en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

de estabilización a ciertos sectores y colectivos no contemplados originariamente. El artículo 11 del Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, amplió hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo para aprobar y publicar en los respectivos diarios oficiales las ofertas de empleo público que articularan los procesos de estabilización de empleo temporal. Posteriormente, el artículo 2 del Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, introdujo un nuevo proceso de estabilización al tiempo que preveía, como significativa novedad, una compensación económica para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización. La disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley 14/2021 se refería el régimen jurídico de los procesos de estabilización de empleo temporal ya convocados.

En el marco de todos estos antecedentes se dictó la polémica Ley 20/2021, cuyas disposiciones adicionales sexta y octava se refieren, respectivamente, a la «Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración» y a la «Identificación de las plazas a incluir en las convocatorias de concurso». La primera de ellas constituye un auténtico mandato dirigido a las Administraciones Públicas para la convocatoria, excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TRLEBEP, por el sistema de concurso, de aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016 (los denominados “*interinos de larga duración*”). En la segunda de ellas parece atisbarse una cierta intención del legislador dirigida a la estabilización, no de plazas, sino de personas en concreto.

A la brillante intervención de Doña Ana M^a Barrachina le siguió la de **Don Jaime Lozano Ibáñez**, Magistrado de la Sala de Contencioso-Administrativo del TSJ de C-LM, quien centró su ponencia titulada “*El empleo público*” en el debilitamiento de una serie de principios básicos en el acceso al mismo que pone en entredicho el sutil equilibrio existente entre el principio de seguridad jurídica y el de justicia. Los principios puestos a día de hoy en tela de juicio son, entre otros, la firmeza de las bases reguladoras de los procesos selectivos en tanto en cuanto representan la “*ley del concurso*”, la eficacia de los actos firmes y la discrecionalidad técnica de los tribunales de selección. Una de las sugerencias del ilustre ponente era la limitación al máximo de la revisión de oficio de los actos en materia de procesos selectivos. Del público provino una interesante cuestión: la relativa a cómo habría de ser la motivación de los actos si se sustituye el contenido de los procesos selectivos hacia competencias y habilidades, pues a día de hoy ya se encuentran importantes dificultades en la motivación de las calificaciones numéricas basadas en un contenido objetivo y teórico relacionado con la cita de Derecho positivo.

La mañana del jueves 20 de octubre finalizó con la ponencia de **Doña M^a Luisa Gómez Garrido**, Presidenta de la Sala de lo Social del TSJ de C-LM, titulada “*Análisis y reflexiones sobre las demandas frente a empleadores por los contagios Covid*”. Comenzó destacando que las demandas interpuestas por los trabajadores frente a los empleadores ante la falta de medidas de seguridad y de prevención para evitar los contagios son conocidas por los órganos del orden jurisdiccional social en base al artículo 2.e) de la Ley

36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, que atribuye a dicho orden el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan *“Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales, tanto frente al empresario como frente a otros sujetos obligados legal o convencionalmente, así como para conocer de la impugnación de las actuaciones de las Administraciones públicas en dicha materia respecto de todos sus empleados (...)”*.

Tras la intensidad y el elevadísimo nivel de las conferencias del día previo, la soleada mañana del viernes 21 de octubre quedaba aperturada con la intervención de **Don Miguel Sánchez-Morón**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares, que realizaba un análisis de las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021 desde el punto de vista de su acomodo a la Constitución Española de 1978. Centrada la atención en la evidente y urgente necesidad de acabar con la temporalidad del empleo público, señalaba a tal efecto los dos tipos de medidas previstas por el legislador en la precitada norma: la primera, de tipo estructural, con el fin de evitar la futura reiteración, en virtud de la cual el artículo 1 efectúa una modificación en el régimen jurídico aplicable a los funcionarios interinos previsto en el artículo 10 del TRLEBEP; y la segunda, de carácter coyuntural, prevista en el artículo 2 y en las disposiciones adicionales sexta y octava. Don Miguel se centró en el análisis constitucional de estas segundas, comenzando por la previsión legal de concurso-oposición del artículo 2.4 de la Ley 20/2021, que debería erigirse en el más habitual. La disposición adicional sexta contempla como obligación impuesta a las Administraciones Públicas la convocatoria de concurso de méritos, como respuesta fácil, ágil y expeditiva. El objetivo de reducir la temporalidad de las plazas y efectuar una consolidación de empleo en el sector público no es, a juicio de Don Miguel, constitucionalmente cuestionable; sin embargo, mayores dudas de su legitimidad para con la Norma Suprema de nuestro ordenamiento jurídico plantea la sutil intención del legislador de estabilizar personas, en lugar de plazas, y convertir a funcionarios interinos y personal laboral temporal en funcionarios de carrera y de carácter fijo, respectivamente. No cabe confundir la consolidación de empleos y la consolidación subjetiva –advirtió– pues lo decisivo es que en todo proceso de estabilización se cumplan las exigencias constitucionales, plasmadas fundamentalmente en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución. A saber, un escrupuloso y temeroso respeto por los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Finalmente, el ponente puso el acento en cómo la Ley 20/2021 se aparta de los precedentes en la materia, pues hasta ahora de todos ellos se venía deduciendo que el procedimiento útil y adecuado para la estabilización del empleo público temporal era el de concurso-oposición, en lugar del concurso de méritos exclusivamente. Este último plantea el capital problema de que el legislador ha omitido toda previsión de un contenido mínimamente exigible, dejándolo prácticamente a la negociación sindical, lo que enmascara una cierta intencionalidad de perseguir la estabilización de quienes ya están, y acentúa la problemática que pueda suscitar el desarrollo de oposiciones “blandas”, temarios reducidos, bajas notas para el aprobado, un elevado porcentaje de valoración del mérito por experiencia previa en el puesto, o una diferenciada valoración de los trienios, entre otros.

Don César Tolosa Tribiño, Presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, retomó el tema de la responsabilidad patrimonial y el Covid y dejó apuntadas el cúmulo de incertidumbres que suscita la materia. La primera de ellas, si el artículo 3.2 de la Ley

Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (en adelante, LO 4/1981), contempla una regulación específica del régimen de responsabilidad patrimonial al margen de los artículos 116 de la Constitución y 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). La tesis más extendida, sin embargo, defiende que el artículo 3.2 de la LO 4/1981 en modo alguno constituye un *tertium genus* del sistema de responsabilidad patrimonial, pues dicho precepto en su último apartado contiene una remisión al régimen general. La segunda problemática viene determinada por la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial a la Administración por su inactividad (o actividad defectuosa e insuficiente) siempre y cuando ésta tuviera una obligación de actuar impuesta por una norma de rango legal y esta obligación de actuación debiera concretarse en una prestación material concreta. En tercer lugar, ¿nos encontrábamos o no ante un supuesto de fuerza mayor; constituyó la situación de pandemia un acontecimiento de ese carácter? En cuarto lugar, ¿se cumple en el presente el requisito relativo a la individualización del daño? E inmediatamente a continuación, en el caso de que haya existido un daño, ¿qué Administración Pública es la responsable? Pues la respuesta no es ni puede ser otra que “depende”... Durante el primer estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el artículo 12 efectuó una centralización de la competencia autonómica en las materias de sanidad y de educación, si bien añadía en el apartado 2 in fine, “*Sin perjuicio de lo anterior, las administraciones públicas autonómicas y locales mantendrán la gestión (...)*”. De este modo, parece que la respuesta a la pregunta suscitada puede situarse en el ámbito de la concurrencia de responsabilidades del artículo 33 de la LRJSP. Por su parte, durante el segundo estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, su artículo 2 se inventó el “*engendro jurídico*” (palabras textuales del Excmo. ponente) declarado inconstitucional de “*autoridad delegada*”, actuando el Estado como órgano delegante y el Presidente de la Comunidad Autónoma como órgano delegado. La cuestión de la competencia a efectos de la responsabilidad no es baladí, pues en función de su titularidad será órgano jurisdiccional competente para el conocimiento de cuantas controversias se susciten el Tribunal Supremo o el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente. Otras cuestiones que se suscitan vienen relacionadas con el cómputo de plazo de un año, la compatibilidad o incompatibilidad de la percepción de ayudas con el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, la doctrina del margen de tolerancia y, finalmente, el hecho de que la ratificación judicial de las medidas sanitarias no exima de responsabilidad patrimonial. En definitiva, de la brillante intervención de Don César se desprende que el debate y la controversia en esta materia están aseguradas.

Por lo demás, **Don David Blanquer Criado**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Jaime I, Letrado del Consejo de Estado y Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares abordó la temática de la responsabilidad patrimonial en tiempo de pandemia desde el punto de vista de los consejos consultivos autonómicos, elaborando un interesante recorrido por los dictámenes dictados en relación con el funcionamiento de las residencias de la tercera edad, los hospitales, la actividad empresarial de carácter no esencial y, en último lugar, el resto de actividades.

Finalmente, la ardua tarea de elaborar unas conclusiones que recogieran mínimamente la envergadura de la problemática suscitada estuvo en manos de **Doña Consuelo Alonso García**.



Es de bien nacidos ser agradecidos, por lo que no quisiera dar por concluida esta crónica de las Jornadas sin manifestar mi sincero agradecimiento al Gabinete Jurídico de la JCCM, por la organización, por la selección de la más que oportuna temática y de los brillantes ponentes que con sus intervenciones alumbraron un intenso y estudiado debate intelectual, y por qué no, por el éxito en convocarnos en la ciudad de Toledo a Letrados de las diferentes Comunidades Autónomas.

6.2. Posibilidad de alterar un contrato de obras sin tramitar su modificación – *Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid)*²

De acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante), la potestad de modificación de los contratos administrativos, siempre supeditada a razones de interés público (art. 203.1), puede ejercerse cuando se haya previsto en los pliegos, bajo los términos y condiciones establecidos en el artículo 204, o, excepcionalmente, en ausencia de previsión explícita en los pliegos, cuando concorra alguna de las circunstancias descritas en el artículo 205. Junto a estas normas generales, la LCSP contiene algunas especialidades dispersas en su articulado en relación con los diferentes tipos de contratos administrativos.

Así, al regular la ejecución del contrato de obras, el artículo 242.4 de la LCSP permite al director facultativo, cuando lo considere necesario y bajo ciertas condiciones, recabar autorización del órgano de contratación para iniciar un expediente de modificación. Además, la segunda parte de este precepto describe dos casos en los que, excepcionalmente, se permite cambiar algunos aspectos del contrato sin tramitar un expediente de modificación: el exceso de mediciones y la inclusión de precios nuevos.

Comentaremos brevemente ambos supuestos, especialmente la interpretación restrictiva realizada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en el Informe 2/2022, de 21 de febrero (en adelante, Informe 2/2022), acerca de la posible introducción de precios nuevos en el contrato de obras.

El exceso de mediciones.

El artículo 242.4.i) de la LCSP establece que no tendrá la consideración legal de modificación “*el exceso de mediciones, entendiéndose por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra*”.

Se trata de un supuesto de larga tradición en nuestro Derecho³, que se aplica a los contratos de obras por sus especiales características. El Informe 27/2012, de 14 de diciembre de 2012, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, señaló que

² En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

³ Se plasmó por primera vez en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado (Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre). También aparece en el artículo 160 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre).

“se trata de variaciones que no generan por sí mismas la necesidad de modificar el proyecto inicial”, y cuya razón de ser “radica en que el contrato de obras es un contrato de resultado sobre la base de un proyecto inicial, sobre el cual el legislador, para facilitar su ejecución, admite la posibilidad de que se produzca un margen de desviación en las unidades de obra ejecutadas de hasta un 10 por ciento del precio inicial, sin considerarlo modificación contractual propiamente dicha, por lo que se pueden ejecutar sin la previa autorización del órgano de contratación”.

Interesa subrayar que el artículo 242.4.i) de la LCSP establece que la variación producida, para ser considerada “*exceso de medición*” y no modificación del contrato, debe afectar exclusivamente al “*número de unidades ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto*”, lo que conlleva la imposibilidad de introducir nuevas unidades de obra al amparo de esta disposición.

La inclusión de precios nuevos.

Como novedad de la LCSP, el artículo 242.4.ii) establece que no tendrá la consideración legal de modificación “*la inclusión de precios nuevos, fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 3 por ciento del presupuesto primitivo del mismo*”.

El citado Informe 2/2022 ha realizado una interpretación restrictiva de esta norma excepcional, advirtiendo que únicamente permite introducir precios nuevos como componentes de una unidad de obra, por lo que no autoriza la introducción en el contrato de nuevas unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en este. De hecho, la introducción de nuevas unidades de obra es un caso que da lugar a un procedimiento específico de modificación contractual tipificado en el artículo 242.2 de la LCSP, y al que también se refiere el artículo 158 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre).

Además, este informe aclara que una “*unidad de obra*” consiste en cada una de las partes de la obra, o incluso agrupación de varias partes de esta, que procede medir de forma independiente pero que se valoran en función de una misma unidad de medida (kilos, toneladas, metros cuadrados o cúbicos). Así, las unidades de obra son los trabajos concretos, medibles y controlables, en los que puede dividirse una obra e incluyen tanto la mano de obra, como los medios auxiliares y materiales necesarios para llevarlas a cabo. Los proyectos detallan las diferentes unidades de obra que requiere su ejecución, con una breve descripción que contiene el nombre de la unidad, el trabajo que pretende realizarse con ella y los materiales que la conforman, con desglose de sus respectivos precios, que, una vez multiplicados por las mediciones de obra de la unidad, permitirán establecer un coste concreto para cada unidad de ejecución. La suma de todos los costes de unidades de obra previstos en el proyecto dará lugar al presupuesto de ejecución material, que es el previo al presupuesto de licitación.

La posibilidad de cambiar algún precio del proyecto por haberse quedado obsoleto, sin la obligación de tramitar un expediente de modificación, dota de cierta flexibilidad a la ejecución del contrato de obras, pero esta excepción se encuentra bastante restringida y precisa el cumplimiento de los siguientes límites, señalados por el Informe 2/2022:

a) Límite procedimental: el precio nuevo a incluir será fijado por las dos partes contractuales contradictoriamente, lo que obliga a dar audiencia al contratista.

b) Límite cuantitativo: la introducción del precio nuevo no puede alterar el precio del contrato, pues el precepto comentado exige que *“no supongan incremento del precio global del contrato”*. Esto conlleva la necesaria compensación del precio nuevo que se introduce con otros precios del proyecto, con el fin de mantener inalterado el precio de adjudicación del contrato.

c) Límite cualitativo: las unidades de obra que se vean afectadas por el cambio de alguno de sus precios no pueden tener una gran relevancia en la ejecución del contrato. En particular, el importe de las unidades de obra afectadas deberá ser siempre inferior al 3 por ciento del presupuesto de licitación. En este sentido, el Informe 2/2022 subraya que la referencia a las *“unidades de obra”* se emplea en el artículo 242.4.ii) de la LCSP para definir respecto a ellas un porcentaje que limita y condiciona la aplicación de la propia excepción, lo que demuestra la inviabilidad de incluir nuevas unidades de obra al amparo de esta disposición.

d) Finalmente, se fija un límite formal: como cualquier otra orden o instrucción de ejecución de la dirección facultativa, deberá quedar documentada, ya sea en el Libro de Órdenes o mediante un acta ad hoc extendida al efecto.

Conviene apuntar que esta interpretación restrictiva del artículo 242.4.ii) de la LCSP aparece también en el Informe 85/2018, de 25 de mayo de 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, y en el Informe 4/2019, de 25 de febrero de 2019, de la Junta Consultiva de la Comunidad Valenciana.

Como conclusión de este comentario cabe señalar que está vedada la introducción o adición de unidades de obra nuevas en los supuestos de alteración del contrato de obras que, a tenor del artículo 242.4 de la LCSP, se hallan exentos de tramitar un expediente de modificación. Si fuera indispensable la incorporación de nuevas unidades de obra, debería aplicarse el procedimiento específico de modificación contractual regulado en el artículo 242.2 de la LCSP.