

**REVISTA JURÍDICA  
DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID**

**ABRIL 2025**



**Revista Jurídica**  
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad  
de Madrid**

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

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,  
Asuntos Constitucionales y Estudios



**Revista Jurídica**  
de la Comunidad de Madrid

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

@ Comunidad de Madrid

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

Abril 2025

## REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- ABRIL 2025 -

### Sumario

1. DISPOSICIONES ESTATALES .....	4
2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS .....	10
3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	10
4. RESOLUCIONES JUDICIALES .....	12
4.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....	12
4.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS) .....	17
5. DOCTRINA ADMINISTRATIVA .....	22
5.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid .....	22
5.2. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. ....	28
6. COMENTARIOS DOCTRINALES .....	32
6.1. Novedades en la Jurisdicción social con motivo de la Ley Orgánica 1/2025 de Eficiencia del Servicio Público de Justicia – Juan Carnicero Fernández. ....	32
6.2. La medida cautelar de pago inmediato de deudas contractuales de la Administración en la jurisprudencia reciente – Federico Lara González. ....	37
6.3. Las características medioambientales como criterio de adjudicación en la contratación pública – Fernando Luque Regueiro. ....	44

## 1. DISPOSICIONES ESTATALES<sup>1</sup>

- *Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*. La presente ley tiene por objeto la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, estableciendo una jerarquía de prioridades de solución y dando respuesta al objetivo sobre el sistema alimentario de producción y consumo responsables de la Agenda 2030. Esta ley es de aplicación a las actividades que realizan en territorio español los agentes de la cadena alimentaria ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución de alimentos donados y de la Administración pública, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y otra normativa de residuos o sanitaria que le sea de aplicación. Todos los agentes de la cadena alimentaria tienen la obligación de aplicar a las pérdidas y el desperdicio alimentario la jerarquía de prioridades, que dicta esta ley conforme al artículo 5, en cualquiera de los eslabones de la cadena alimentaria en la que se generen bajo su control y adoptar medidas adecuadas para su aplicación, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, y otra normativa de residuos que les sean de aplicación. Los agentes de la cadena alimentaria que sean empresas de la hostelería y otros proveedores de servicios alimentarios tendrán la obligación de facilitar al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional alguno, los alimentos que no haya consumido, salvo en los formatos de servicio de bufé libre o similares, donde la disponibilidad de comida no está limitada, así como informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, preferentemente en la carta o el menú. Las empresas deben velar por mejorar la información sobre la seguridad del consumo de productos con imperfecciones o imperfectos, fomentar las líneas de venta de estos productos, así como de los alimentos de producción más sostenible, siempre cumpliendo lo establecido en las normas de comercialización vigentes en la Unión Europea. El Gobierno adoptará políticas públicas y medidas para fomentar la adecuación de las fechas de consumo preferente a la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Deroga la Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario. Modifica: Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias; Real Decreto 388/1998, de 13 de marzo, por el que se modifican la Comisión General de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios y la Comisión de Coordinación con las Comunidades Autónomas, sobre seguros agrarios; Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal; Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal; Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino; Orden ARM/2616/2010, de 5 de octubre, por la que se establece la composición y funcionamiento del Comité de Participación en el marco del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente; Real Decreto 227/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios; Real Decreto 833/2014, de 3 de octubre, por el que se establece y regula el Registro General de Operadores Ecológicos y se crea la Mesa de coordinación de

---

<sup>1</sup> 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 producción ecológica; Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria; art. 15.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre; apartado 1 del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (se incluye como condición en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas que el proveedor incluya prácticas adecuadas desde el punto de vista de la prevención del desperdicio alimentario y del cumplimiento de esta Ley); apartados 4 y 6 del artículo 18 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular; Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regula el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas; Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (**BOE 2-4-25**).

- *Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifican el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en materia de incapacidad permanente.* Se modifica la redacción original del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que considera causa de extinción del contrato de trabajo la declaración de incapacidad permanente en su grado de gran invalidez, absoluta o total, sin que sea preciso valorar previamente si es posible o no acometer los ajustes razonables que en cada caso correspondan. Se acomete la reforma del artículo 49.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para desvincular el régimen jurídico de la muerte de la persona trabajadora, como causa de extinción del contrato de trabajo, del aplicable a los supuestos de incapacidad permanente. En paralelo, se elimina la automaticidad de la extinción del contrato de las personas que acceden a la situación de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez y se condiciona la decisión empresarial a la voluntad de la persona trabajadora y a la posibilidad de adaptar el puesto de trabajo o a la existencia de un puesto de trabajo vacante y disponible acorde con su perfil profesional y compatible con su nueva situación. En definitiva, la empresa únicamente podrá activar esta causa de extinción del contrato de trabajo cuando la adopción de las anteriores medidas suponga una carga excesiva. La citada modificación tiene incidencia directa en la dinámica y efectos de las prestaciones de incapacidad temporal e incapacidad permanente, así como en la transición de una a otra. Por ese motivo resulta necesario, igualmente, la correlativa modificación del artículo 174 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para acompasar su contenido al cambio normativo que se introduce en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, con carácter transitorio y hasta que se modifique la regulación relativa a la compatibilidad del trabajo con la percepción de la prestación económica por incapacidad permanente. En la línea que marca la reciente reforma del artículo 49 de la Constitución Española, se procede a modificar en la normativa sobre la materia laboral y de seguridad social la denominación de las situaciones de «gran invalidez» e «invalidez no contributiva». También modifica el artículo 120 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (**BOE 30-4-25**).

- ***Real Decreto 252/2025, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud.*** Se aprueba el Reglamento del Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud. Desarrolla: ámbito subjetivo; ajustes en la determinación de la base imponible y de los impuestos cubiertos ajustados; cálculo del Impuesto Complementario; declaración informativa; infracciones y sanciones; autoliquidación tributaria (**BOE 2-4-25**).

- ***Real Decreto 253/2025, de 1 de abril, por el que se modifican, en materia de obligaciones de información, el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio.*** Se realizan cambios en el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en lo relativo a las declaraciones informativas que deben presentar los centros de educación infantil y guarderías. Se reforma el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (RGAT), aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, con el objeto de actualizar las obligaciones de suministro de información de las entidades financieras (**BOE 2-4-25**).

- ***Real Decreto 254/2025, de 1 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación.*** Se modifica dicho Reglamento para dar un mayor margen de adaptación de los sistemas informáticos a los empresarios y profesionales. En concreto, se amplía hasta el 1 de enero de 2026, respecto de la fecha inicialmente prevista de 1 julio de 2025, el plazo para cumplir con las obligaciones previstas en el Reglamento y en su normativa de desarrollo para los obligados tributarios a que se refiere el artículo 3.1.a) del mismo (contribuyentes del Impuesto sobre Sociedades). Cuando se trate del resto de los obligados tributarios el plazo límite para su aplicación se establece en el 1 de julio de 2026 para facilitar su adaptación en la medida que no están sometidos a las mismas obligaciones que los anteriores que pudieran determinar la no utilización habitual de sistemas informáticos. Además, se establece que los productores y comercializadores de los sistemas informáticos deberán ofrecer sus productos adaptados al Reglamento en el plazo de nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la Orden HAC/1177/2024, de 17 de octubre. Este mismo plazo será también de aplicación en relación con los sistemas informáticos incluidos en los contratos de mantenimiento de carácter plurianual contratados con anterioridad, en lugar de la inicialmente prevista de 1 de julio de 2025. También se modifica el artículo 4 del Reglamento para evitar que queden sujetos a dicha norma los profesionales que lleven los libros registros mediante el suministro inmediato de información (SII IVA) cuando expidan la factura correspondiente a operaciones documentadas mediante facturas expedidas materialmente por el destinatario de la operación (**BOE 2-4-25**).

- ***Real Decreto 255/2025, de 1 de abril, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad***. Regula el proceso de expedición, gestión y desarrollo del documento nacional de identidad (DNI) no solo en su versión física, sino también, por primera vez, en su versión digital, con lo que adapta el uso del DNI a los nuevos retos digitales y ofrece a la ciudadanía la posibilidad de disponer del documento de identidad en formato digital en el teléfono móvil con la misma validez jurídica que el DNI físico y las máximas garantías de seguridad. El DNI en formato físico convivirá con la identificación digital a través del móvil, que no sustituye al carné tradicional. El acceso al formato digital se realizará por medio de la aplicación MiDNI, disponible en los principales mercados digitales. Por medio de MiDNI, el usuario solicitará sus datos de identidad a la Policía Nacional y, para que puedan ser solicitados por terceros, se genera un QR con validez limitada que se encuentra firmado y sellado por este cuerpo policial. El uso de esta aplicación impide la manipulación o falsificación de los datos, que no quedarán almacenados ni en el móvil que solicita la identificación ni en el que comprueba la identidad del titular del DNI digital. El real decreto fija un periodo de doce meses para que las entidades públicas y privadas adopten las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la versión digital del DNI. Durante este periodo no será obligatoria la aceptación del nuevo formato digital. En una primera fase, el DNI solo permitirá la identificación de manera presencial con la misma validez que el DNI en formato físico. En esta primera fase, el DNI en el móvil no servirá para acreditar la identidad a través de Internet o hacer gestiones telemáticas de autenticación y/o firma electrónica. En una segunda fase prevista para 2026, la aplicación MiDNI sí permitirá la acreditación de la identidad para hacer gestiones telemáticas, firma electrónica y otras operaciones a través de internet. El titular del DNI podrá decidir qué datos quiere mostrar en función del uso que quiera dar y del fin de la verificación de la identidad (DNI EDAD, DNI SIMPLE, DNI COMPLETO) (BOE 2-4-25).

- ***Real Decreto 164/2025, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales***. Este reglamento tiene por objeto establecer los requisitos que deben cumplir los establecimientos industriales en lo relativo a su seguridad en caso de incendio, para prevenir la aparición de incendios y para dar una respuesta adecuada en caso de producirse, estableciendo medidas para facilitar su rápida detección, limitar su propagación y posibilitar su extinción, con el objetivo de minimizar el riesgo de daños a personas, bienes y medioambiente. El ámbito de aplicación de este Reglamento son los establecimientos industriales, entendiendo como tales a aquellos cuyo uso principal es industrial. Se considerará uso industrial a efectos de este Reglamento a: a) Las actividades industriales, tal como se definen en el artículo 3.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. b) Los almacenes industriales, tal como se definen en el artículo 3 del presente reglamento. c) Los talleres de reparación de vehículos. d) Los servicios auxiliares o complementarios de las actividades comprendidas en los párrafos anteriores. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de este reglamento las siguientes actividades: a) Las desarrolladas en establecimientos o instalaciones nucleares y radiactivas, b) las de extracción de minerales, c) las actividades agrarias y ganaderas, d) las instalaciones para usos militares, e) las instalaciones de servicio definidas en el artículo 42.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. Modifica: Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, aprobado por el Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo; Documento Básico DB-SI «Seguridad en caso de Incendio» del Código Técnico de la

Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo; Orden de 27 de julio de 1999 por la que se determinan las condiciones que deben reunir los extintores de incendios instalados en vehículos de transporte de personas o de mercancías; Instrucciones Técnicas Complementarias IF-02, IF-04, IF-09, IF-10, IF-14, IF16 e IF-21 aprobadas por el Real Decreto 552/2019, de 27 de septiembre, por el que se aprueban el Reglamento de seguridad para instalaciones frigoríficas y sus instrucciones técnicas complementarias; Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial; Real Decreto 355/2024, de 2 de abril, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «Ascensores», que regula la puesta en servicio, modificación, mantenimiento e inspección de los ascensores, así como el incremento de la seguridad del parque de ascensores existente, y de la referida Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «Ascensores» (BOE 10-4-25).

- *Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.* Este real decreto tiene por objeto la creación del registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. La creación del referido registro contribuirá a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel nacional, a incrementar las absorciones por los sumideros de carbono en el territorio nacional y a facilitar de esta manera el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España en materia de cambio climático. Así mismo, establece la obligación del cálculo de la huella de carbono, del establecimiento de un plan de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, plan de reducción) y de su publicación. Las empresas obligadas a incluir información de carácter no financiero por el artículo 49.5 del Código de Comercio, y el artículo 262.5 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital o disposiciones que los modifiquen, complementen o sustituyan, calcularán de manera anual la huella de carbono de su organización. Los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, así como las entidades gestoras y los servicios comunes de la seguridad social, y otras entidades del sector público administrativo estatal, calcularán de manera anual la huella de carbono de su organización según los requisitos establecidos en este real decreto. Además, tanto las empresas como los organismos estatales mencionados elaborarán un plan de reducción de su huella de carbono y deberán publicar información sobre la misma. Estas obligaciones serán voluntarias para las CC.AA y las Diputaciones Provinciales. La inscripción en el Registro será voluntaria para las empresas y obligatoria para la AGE. Queda derogado el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo (BOE 12-4-25).

- *Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.* Este real decreto tiene por objeto el establecimiento de las medidas que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, deben adoptarse en el ámbito escolar para garantizar una alimentación saludable y sostenible. En particular, se establecen los criterios mínimos de calidad nutricional y sostenibilidad que deben observarse en la contratación de los servicios y suministros relacionados con la oferta

de alimentos y bebidas en los centros educativos, así como los requisitos aplicables a la programación de los menús escolares (**BOE 16-4-25**).

- **Real Decreto 316/2025, de 15 de abril, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2025.** Mediante este real decreto se procede al desarrollo reglamentario de las previsiones establecidas en el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, sobre la limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas, así como de la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el año 2025 (**BOE 16-4-25**).

- **Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSATEC).** El objeto de este real decreto es desarrollar el régimen jurídico, económico y administrativo de la «Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P.» (TRAGSA), y de su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P.» (TRAGSATEC), en sus relaciones con administraciones públicas, poderes adjudicadores, y otras entidades pertenecientes al sector público que no tengan la condición de poder adjudicador, de las que aquellas sean medio propio, dentro o fuera del territorio nacional, en su condición de medio propio personificado y servicio técnico (**BOE 23-4-25**).

- **Acuerdo de 26 de marzo de 2025, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 2025, sobre nueva composición de las secciones jurisdiccionales de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a partir del 25 de febrero de 2025.** Da publicidad a la nueva composición de algunas de las secciones jurisdiccionales de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a partir del 25 de febrero de 2025 tras la incorporación a ellas de los catorce nuevos magistrados nombrados por el CGPJ (**BOE 10-4-25**).

- **Acuerdo de 8 de abril de 2025, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2025, sobre extensión máxima y condiciones extrínsecas de los escritos de formalización o interposición y de impugnación de los recursos de casación dirigidos a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.** La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ha modificado la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), estableciendo una nueva redacción del apartado 3 del art. 210 para señalar que "La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo podrá determinar, mediante acuerdo que se publicará en el 'Boletín Oficial del Estado', la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas, incluidas las relativas al formato en el que deban ser presentados, de los escritos de formalización y de impugnación de los recursos de casación". Con la misma finalidad, ha introducido un nuevo apartado 5 en el art. 221 de la LRJS con el contenido siguiente: "Será de aplicación a los escritos de

interposición y de impugnación del recurso de casación para la unificación de doctrina lo preceptuado en el artículo 210.3 de esta ley”. De conformidad con esa habilitación, la Sala de Gobierno de este Tribunal Supremo, por medio del presente Acuerdo, fija las directrices sobre la extensión máxima y los requisitos formales que han de reunir los escritos de formalización o interposición y de impugnación de los recursos de casación social en sus dos versiones, el recurso de casación ordinario y el formalizado para la unificación de doctrina (BOE 29-4-25).

- ***Circular 2/2025, de 9 de abril, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural***. Esta circular tiene por objeto regular el procedimiento y las condiciones de acceso y conexión de terceros a las instalaciones de transporte y distribución del sistema gasista, incluyendo el contenido de las solicitudes, contratos y permisos, los procedimientos de cálculo y asignación de capacidad, los criterios técnicos generales aplicables al acceso y conexión a las instalaciones del sistema, los criterios económicos relacionados con la conexión, los fundamentos para el establecimiento de garantías relativas al acceso y conexión, así como los mecanismos de gestión de congestiones y las obligaciones de publicidad y transparencia de la información relevante al acceso y conexión (BOE 16-4-25).

## 2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- ***Orden de 11 de abril de 2025, del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se determina el diseño y la estructura de la Oficina Judicial para los Tribunales de Instancia, incluidos en la primera y en la segunda fase de implantación, conforme al modelo organizativo previsto en la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia***. La presente Orden tiene por objeto la determinación y la asignación de los modelos de estructura y organización de la oficina judicial que asiste a los órganos judiciales incluidos en el orden de constitución 1.º y 2.º de los Tribunales de Instancia a que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Asimismo, se señalan las fechas de implantación previstas en las dos primeras fases de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 1/2025 y los partidos judiciales incluidos en cada una de ellas (1 de julio y 1 de octubre de 2025) (BOCM 15-4-25).

## 3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ***Derecho al honor y a la propia imagen vs. derecho a la libertad de información. Doctrina del reportaje neutral. STC (Pleno) 62/2025, de 11 de marzo de 2025. Recurso de amparo 6890-2023***. Promovido por Diario ABC, S.L., respecto de la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que estimó, en casación, una demanda por vulneración de los derechos al honor y a la propia imagen. El demandante consideró vulnerados sus derechos al honor y a la propia imagen por la publicación de unas imágenes suyas con ocasión de la noticia sobre la muerte de un preso acontecida el 26 de diciembre

de 2018 en el centro penitenciario de Soto del Real a manos de otro preso. La sentencia del Tribunal Supremo consideró que la inclusión de la imagen del demandante en el vídeo llevó a su asociación con el autor del crimen, vulnerando sus derechos fundamentales. En su defensa, Diario ABC argumentó que la noticia había sido proporcionada por una agencia y que la difusión de la misma respondía al principio del reportaje neutral, eximiéndolo de responsabilidad. El Tribunal Constitucional tras analizar la aplicación de la doctrina del reportaje neutral y realizar la ponderación entre el derecho a la libertad de información y los derechos fundamentales del afectado, concluye que si bien los medios de comunicación pueden difundir información de agencias de noticias, deben actuar con la diligencia exigible para evitar la difusión de informaciones erróneas o lesivas. El Pleno afirma que ni la doctrina del reportaje neutral puede suponer una coartada para la vulneración de derechos fundamentales, ni la publicación de noticias procedentes de agencias de información libera al medio de su deber de diligencia, aunque lo pueda moderar. El Tribunal Constitucional confirma el juicio de ponderación realizado en la sentencia del Tribunal Supremo. A tal efecto valora la ausencia de consentimiento para la utilización de la imagen del demandante en el video; la falta de diligencia al comprobar la conexión entre la imagen y el contenido de la noticia; la naturaleza y gravedad de la intromisión y las repercusiones de la publicación de la imagen para el interesado; la inexistencia de efecto disuasorio para el ejercicio del derecho de la libertad de información, atendida la indemnización fijada; y, finalmente, que la intensidad del deber de diligencia exigido, no opera como factor disuasorio para que los medios de comunicación lleven a cabo su función de transmitir información al público o para que las agencias de noticias realicen su labor de servir como fuente de información. Votos particulares (**BOE 11-4-25**).

- *Intervención del Senado en el procedimiento legislativo de urgencia. STC (Pleno) 63/2025, de 12 de marzo de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 7998-2023.* Interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado respecto de la reforma del Reglamento del Senado relativa al procedimiento legislativo de urgencia. Procedimiento legislativo; proyectos y proposiciones de ley: nulidad del precepto que, en el caso de las proposiciones de ley, atribuye a la mesa del Senado la competencia exclusiva para decidir la aplicación del procedimiento de urgencia (art. 133.2 del Reglamento del Senado, reformado en 2023). El Tribunal Constitucional estima el recurso planteado, al entender que el precepto impugnado es contrario al art. 90.3 CE. Ese precepto constitucional reduce el plazo de dos meses con el que cuenta el Senado para vetar o enmendar las iniciativas legislativas ya aprobadas por el Congreso a veinte días naturales cuando el “proyecto” haya sido declarado urgente “por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados”. El Tribunal realiza una interpretación del término “proyectos” y “proyecto” utilizado por ese precepto constitucional que tiene en cuenta tanto la sistemática interna del precepto, como su encaje en las previsiones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo, y llega a la conclusión de que ese término incluye tanto los proyectos de ley, de origen gubernamental, como las proposiciones de ley, de origen parlamentario o popular. Desde la perspectiva del Tribunal, una interpretación estricta del término proyecto que utiliza el art. 90 CE -esto es, una interpretación que incluya solo las iniciativas legislativas gubernamentales- conllevaría la posibilidad de excluir al Senado de la tramitación de las proposiciones de ley, con la incidencia que tendría tal conclusión en la capacidad colegisladora de esa Cámara. Voto particular (**BOE 11-4-25**).

- *Constitucionalidad del régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico catalán. STC (Pleno) 64/2025, de 13 de marzo de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 798-2024.* El Pleno del Tribunal Constitucional ha desestimado íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Ramón Sáez Valcárcel, concluye que dicha norma, que regula por primera vez el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico en Cataluña, no vulnera los límites formales ni materiales de la legislación de urgencia, y que es además conforme con la protección constitucional de la propiedad privada, la autonomía local, la tutela judicial efectiva, la igualdad y la seguridad jurídica, además de con el régimen en materia de unidad de mercado establecido por la legislación básica estatal. El régimen del uso turístico de las viviendas sometido a enjuiciamiento no constituye una supresión del derecho de propiedad sobre aquéllas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible. La explotación turística, como otros usos productivos distintos del residencial, no puede ser entendida como consustancial a las edificaciones calificadas por el planeamiento para el uso de vivienda, o, dicho en otras palabras, que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico no es una de las facultades sin las cuales el derecho de propiedad sobre la vivienda deviene irreconocible. Asimismo, el Pleno confirma en su pronunciamiento la compatibilidad del régimen de licencia urbanística previa impuesto por el Decreto-ley 3/2023 con el art. 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La sentencia constata que la regulación impugnada incide en sentido restrictivo sobre las competencias urbanísticas municipales, pero concluye que lo hace de manera respetuosa con la autonomía local por existir justificación en la protección de intereses supralocales y por garantizarse a los entes locales un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses en la materia afectada. Voto particular (BOE 11-4-25).

#### 4. RESOLUCIONES JUDICIALES

##### 4.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- *Protección de datos de carácter personal y acceso del público a documentos oficiales. Datos identificativos de las personas físicas representantes de personas jurídicas. STJUE (Sala Primera) 3 de abril de 2025, asunto C-710/23.* 1) El artículo 4, puntos 1 y 2, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), debe interpretarse en el sentido de que la comunicación del nombre, de los apellidos, de la firma y de los datos de contacto de una persona física que representa a una persona jurídica constituye un tratamiento de datos personales. La circunstancia de que esa comunicación se efectúe con el único fin de posibilitar la identificación de una persona física autorizada a actuar en nombre de dicha persona jurídica carece de pertinencia a este respecto. 2) El artículo 6, apartado 1, letras c) y

e), del Reglamento 2016/679, en relación con el artículo 86 de este Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una jurisprudencia nacional que obliga a un responsable del tratamiento, que es una autoridad pública encargada de conciliar el derecho de acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de datos personales, a informar y consultar a la persona física interesada antes de comunicar documentos oficiales que contengan tales datos, siempre que esa obligación no sea imposible de poner en práctica ni exija esfuerzos desproporcionados y, por tanto, no conlleve una restricción desproporcionada del derecho de acceso del público a esos documentos.

- *Fiscalía Europea. Control jurisdiccional nacional de las citaciones de testigos. STJUE (Gran Sala) de 8 de abril de 2025, asunto C-292/23.* El artículo 42, apartado 1, del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, a la luz del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de los principios de equivalencia y de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que una decisión por la cual, en el marco de una investigación, el fiscal europeo delegado encargado del asunto de que se trate cita a testigos está sujeta al control del órgano jurisdiccional nacional competente, en virtud de dicho artículo 42, apartado 1, cuando esa decisión esté destinada a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de las personas que impugnan esa misma decisión, como las personas investigadas, modificando sustancialmente su situación jurídica. De ser así, el Derecho nacional debe garantizar a esas personas el control jurisdiccional efectivo de dicha decisión, al menos con carácter incidental, en su caso, por parte del órgano jurisdiccional penal encargado de enjuiciar el asunto. Ahora bien, con arreglo al principio de equivalencia, cuando las disposiciones procesales nacionales relativas a recursos similares de carácter interno prevean la posibilidad de impugnar directamente una decisión análoga, también debe ofrecerse a dichas personas tal posibilidad.

- *Protección de los consumidores. Contrato de escolarización de hijo en edad de escolaridad obligatoria entre un progenitor y un centro de enseñanza privado. STJUE (Sala Novena) de 30 de abril de 2025, asunto C-429/24.* 1) El artículo 2, punto 1, de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que: a) un progenitor que ha celebrado solo un contrato con un centro de enseñanza privado registrado como sociedad mercantil para la escolarización de sus hijos en edad de escolaridad obligatoria está comprendido en el concepto de «consumidor», a efectos de dicha disposición; b) un alumno, escolarizado en dicho centro en el marco de un contrato de ese tipo, no está comprendido en este concepto. 2) El artículo 2, punto 6, de la Directiva 2011/83 debe interpretarse en el sentido de que un contrato para la escolarización de hijos en edad de escolaridad obligatoria, celebrado entre un progenitor y un centro de enseñanza privado registrado como sociedad mercantil, a cambio del pago de una matrícula por dicho progenitor, está comprendido en el concepto de «contrato de servicios», a efectos de esa disposición. 3) El artículo 27 de la Directiva 2011/83 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un contrato de escolarización celebrado entre un progenitor y un centro de enseñanza privado, a) ese progenitor no puede

quedar exento de la obligación de pagar la matrícula estipulada en ese contrato debido a que él mismo o su hijo no han solicitado que este último curse una asignatura específica, cuando esa enseñanza sea obligatoria, de conformidad con las normas educativas nacionales; b) este artículo no se aplica a una situación en la que el citado progenitor o su hijo no están satisfechos con la calidad de los servicios de enseñanza prestados en el marco de dicho contrato, situación que se rige por el Derecho contractual nacional.

- *Protección de los consumidores. Cláusula de comisión de apertura de préstamo hipotecario (I). STJUE (Sala Octava) de 30 de abril de 2025, asunto C-39/24.* El artículo 5 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una jurisprudencia nacional que considera que satisface la exigencia de transparencia una cláusula contractual que, de acuerdo con la normativa nacional, estipula el pago por el consumidor de una comisión de apertura, cuyo destino es remunerar los servicios relacionados con el estudio, la concesión o la tramitación de un préstamo o crédito hipotecario u otros servicios similares, que no contiene la descripción detallada de la naturaleza de esos servicios ni la indicación del tiempo dedicado a prestarlos, siempre que el consumidor esté en condiciones de evaluar las consecuencias económicas que se deriven para él, de comprender la naturaleza de los servicios proporcionados como contrapartida de los gastos previstos por la referida cláusula y de comprobar que no hay solapamiento entre los distintos gastos previstos por el contrato o entre los servicios que dichos gastos retribuyen.

- *Protección de los consumidores. Cláusula de comisión de apertura de préstamo hipotecario (II). STJUE (Sala Octava) de 30 de abril de 2025, asunto C-699/23.*  
1) El artículo 5 de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una jurisprudencia nacional que, a la vista de la normativa nacional que preceptúa que la comisión de apertura de un préstamo hipotecario retribuye los servicios relacionados con el estudio, la concesión o la tramitación del préstamo o crédito hipotecario u otros servicios similares, considera que la cláusula que impone tal comisión al consumidor satisface la exigencia de transparencia derivada del citado artículo 5, sin que dicha cláusula especifique detalladamente todos los servicios prestados a cambio de esa comisión al comunicarse el tipo de interés propuesto ni indique una tarifa horaria y sin que la entidad bancaria facilite al consumidor facturas detalladas en las que figure el desglose de esos servicios y los impuestos correspondientes, siempre que el consumidor esté en condiciones de evaluar las consecuencias económicas que se deriven para él, de comprender la naturaleza de los servicios proporcionados como contrapartida de los gastos previstos por la referida cláusula y de comprobar que no hay solapamiento entre los distintos gastos previstos por el contrato ni entre los servicios que dichos gastos retribuyen. 2) Los artículos 3 a 5 de la Directiva 93/13 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que el precio de los servicios cubiertos por una cláusula contractual que estipula una comisión de apertura, definida por la normativa nacional como la retribución de los servicios relacionados con el estudio, la concesión o la tramitación de un préstamo o crédito hipotecario u otros servicios similares, se exprese en forma de un porcentaje aplicado al importe del préstamo concedido, siempre que el consumidor esté en condiciones de evaluar las consecuencias económicas que para él se deriven de esa cláusula, de comprender la

naturaleza de los servicios proporcionados como contrapartida de los gastos previstos por dicha cláusula y de comprobar que no hay solapamiento entre los distintos gastos previstos por el contrato. En dicho supuesto, tal cláusula no debe crear, en detrimento del consumidor, un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato. 3) Los artículos 3 y 4, apartado 1, de la Directiva 93/13 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una jurisprudencia nacional que considera que una cláusula contractual que, de acuerdo con la normativa nacional, estipula el pago por el consumidor de una comisión de apertura, cuyo destino es remunerar los servicios relacionados con el estudio, la concesión y la tramitación singularizada de una solicitud de préstamo o crédito hipotecario, puede no causar, en detrimento del consumidor, un desequilibrio importante entre los derechos y las obligaciones de las partes que se derivan del contrato, y ello sin que el profesional esté obligado a detallar la naturaleza de los servicios remunerados por esa comisión ni el coste de cada uno de ellos, siempre que la posible existencia de tal desequilibrio pueda ser objeto de un control efectivo por el juez competente de acuerdo con los criterios que emanan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, comparando, si es necesario, el importe de una comisión de apertura impuesta a un prestatario y el coste medio de las comisiones de apertura identificadas en un período reciente.

- *Protección de los consumidores. Cláusula de riesgo del tipo de cambio en contrato de arrendamiento financiero denominado en moneda extranjera. STJUE (Sala Décima) de 30 de abril de 2025, asunto C-630/23.* El artículo 6, 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, en relación con el artículo 7, apartado 1, de ésta, debe interpretarse en el sentido de que no permite considerar que un contrato de arrendamiento financiero denominado en moneda extranjera, que ha pasado a ser inválido después de la supresión, por abusiva, de una cláusula que impone al consumidor el riesgo del tipo de cambio asociado a esa moneda extranjera, puede «subsistir sin las cláusulas abusivas», en el sentido de la primera de esas disposiciones, cuando el contrato se rija por una normativa nacional que imponga como consecuencia jurídica de la invalidez de tal contrato la de liberar por completo al consumidor únicamente de los efectos perjudiciales de la cláusula abusiva, preservando al mismo tiempo la validez y el carácter vinculante de los demás elementos de ese contrato. En tal supuesto, dado que el contrato no puede subsistir sin la referida cláusula, dichas disposiciones obligan a restablecer de hecho y de Derecho la situación en la que se encontraría el consumidor de no haber existido el contrato.

- *Ayudas de Estado. Exención de los terrenos, edificios y construcciones que formen parte de la infraestructura ferroviaria del impuesto sobre bienes inmuebles. STJUE (Gran Sala) de 29 de abril de 2025, asunto C-453/23.* El artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una normativa de un Estado miembro que exime del impuesto sobre bienes inmuebles los terrenos, los edificios y las construcciones que forman parte de la infraestructura ferroviaria, cuando esta infraestructura se ponga a disposición de los transportistas ferroviarios, no constituye una medida que confiera una ventaja selectiva a los beneficiarios de dicha exención.

- *Contratos públicos. Modificación de concesiones adjudicadas a una entidad in house. STJUE (Gran Sala) de 29 de abril de 2025, asunto C-452/23.* El artículo 43, apartado 1, letra c), 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, ha de interpretarse en el sentido de que: a) si se cumplen las condiciones establecidas en esa disposición, una concesión podrá modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, aun cuando dicha concesión haya sido inicialmente adjudicada sin licitación a una entidad *in house* y la modificación del objeto de tal concesión se efectúe en una fecha en la que el concesionario ya no tenga la condición de entidad *in house*; b) no obliga a los Estados miembros a garantizar que los órganos jurisdiccionales nacionales controlen, con carácter incidental y a instancia de parte, la regularidad de la adjudicación inicial de una concesión con ocasión de un recurso por el que se solicita la anulación de una modificación de esta, cuando dicho recurso se interpone, tras la expiración de los plazos establecidos por el Derecho nacional con arreglo al artículo 2 septies de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su versión modificada por la Directiva 2014/23, para impugnar esa adjudicación inicial, por un operador que acredite un interés en que se le adjudique únicamente la parte de esa concesión objeto de la referida modificación; c) la modificación de una concesión es una «necesidad», en el sentido de tal artículo 43, si circunstancias imprevisibles exigen adaptar la concesión inicial para garantizar que su ejecución correcta puede perdurar.

- *Independencia judicial. Prórroga del mandato de los miembros de órganos judiciales competentes para la apertura de procedimientos disciplinarios contra jueces y fiscales. Tratamiento de los datos personales bancarios de jueces y fiscales. STJUE (Sala Primera) de 30 de abril de 2025, asuntos acumulados C-313/23, C-316/23 y C-332/23.* 1) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que el principio de independencia judicial se opone a la práctica de un Estado miembro conforme a la cual los miembros de un órgano judicial de ese Estado miembro, que son elegidos por el Parlamento para mandatos de duración determinada y que son competentes para controlar la actividad de los jueces y fiscales en el ejercicio de sus funciones, su integridad y la inexistencia de conflictos de intereses por parte de estos, así como para proponer a otro órgano judicial que les incoe un procedimiento disciplinario sancionador, siguen ejerciendo sus funciones tras concluir la duración legal de sus mandatos, fijada por la Constitución de dicho Estado miembro, hasta que el Parlamento elija nuevos miembros, sin que la prórroga de los mandatos caducados tenga, en el Derecho nacional, una base legal expresa con normas claras y precisas que regulen el ejercicio de esas funciones y sin que se garantice que tal prórroga esté, en la práctica, limitada en el tiempo. 2) El artículo 2 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), debe interpretarse en el sentido de que la comunicación a un órgano judicial de datos personales que están protegidos por el secreto bancario y que se refieren a jueces y fiscales y a los miembros de sus familias, para la comprobación de las declaraciones de bienes de esos jueces y fiscales y de los miembros de sus familias, las cuales se publican, constituye un tratamiento de datos personales comprendido en el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento. 3) El artículo 4, punto 7, del Reglamento 2016/679

debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional competente para autorizar, a petición de otro órgano judicial, la comunicación, por un banco, a este último órgano de datos relativos a las cuentas bancarias de los jueces y fiscales y de los miembros de sus familias no puede calificarse de responsable del tratamiento en el sentido de esta disposición. 4) El artículo 51 del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional competente para autorizar la comunicación de datos personales a otro órgano judicial no constituye una autoridad de control, en el sentido de dicho artículo, en caso de que el Estado miembro al que pertenece no haya encomendado a dicho órgano jurisdiccional la supervisión de la aplicación de este Reglamento a fin de proteger, en particular, las libertades y los derechos fundamentales de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales. 5) El artículo 79, apartado 1, del Reglamento 2016/679, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional competente para autorizar la comunicación de datos personales a otro órgano judicial no está obligado, en el caso de que no se haya interpuesto ante él recurso al amparo de esa disposición, a garantizar de oficio la protección de las personas de cuyos datos se trate en lo referente a la observancia de las disposiciones de ese Reglamento relativas a la seguridad de los datos personales, aun cuando sea notorio que tal órgano judicial ha infringido estas últimas disposiciones en el pasado.

#### *4.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS)*

##### *Marzo*

- *Función pública. No cabe la delegación de la valoración de los aspirantes en un proceso selectivo. Ratificación de la jurisprudencia sobre los funcionarios terceros de buena fe. STS nº 256/2025, de 7 de marzo de 2025, rec. 4182/2022.* 1) A falta de previsión en las bases de la convocatoria del proceso selectivo o por no preverlo con carácter general la normativa que regule el proceso selectivo, no cabe que un órgano de selección o tribunal calificador delegue la valoración de los aspirantes, si bien podrá contar con la colaboración o auxilio de expertos o asesores para valorar y evaluar conocimientos, habilidades o exigencias técnicas de los aspirantes. 2) No procede modificar la jurisprudencia sobre los terceros de buena fe que obtuvieron plaza en procesos selectivos en los que, por sentencia firme, se dispone la retroacción de las actuaciones, a fin de que se sigan para los recurrentes a favor de los que se falla, las fases del proceso selectivo afectadas de los vicios determinantes de la estimación de sus pretensiones.

- *Contratos públicos y Hacienda local. Compatibilidad de la tarifa y la tasa por el servicio municipal de abastos. STS nº 275/2025, de 17 de marzo de 2025, rec. 46/2023.* 1.-Resulta posible, por parte de un Ayuntamiento, exigir el pago de una tasa por el ejercicio de una actividad o servicio público de su competencia, en un mercado de abastos, aun si tal servicio lo gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado -con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa-, siempre que la actividad o servicio a que se refiera la tasa sea diferente en su objeto del que se recibe del concesionario que lo presta y que se retribuye mediante tarifa. 2.-A tal efecto, la ordenanza reguladora de la tasa debe establecer con total claridad y precisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 del Texto

Refundido de la Ley de Haciendas Locales, cuál es el objeto de la tasa, la identidad del servicio público o competencia local que se presta al efecto, así como los elementos esenciales del tributo, a fin de que su destinatario conozca cuál es exactamente dicho objeto y pueda descartar que esté incluido entre las actividades o servicios que presta el concesionario y se satisfacen por medio de la tarifa aludida.

- *Función Pública. Cómputo de la licencia por cuidado de hijos menores durante la interinidad. STS nº 334/2025, de 26 de marzo de 2025, rec. 3254/2024.* En los procesos selectivos para el ingreso en los cuerpos docentes no universitarios, en el mérito consistente en la experiencia docente previa se ha de incluir el tiempo en que se hubiera impartido docencia en virtud de llamamientos efectuados a partir de una lista de interinos y que no se impartió por estar dedicado al cuidado de hijos menores quien hubiere sido llamado.

- *Proceso contencioso-administrativo. Obligatoriedad del planteamiento del incidente del art. 105.2 LJCA en caso de imposibilidad material de ejecución de una sentencia firme. STS nº 339/2025, de 27 de marzo de 2025, rec. 588/2022.* En el ámbito de un incidente de ejecución de sentencia promovido por la parte en el que denuncia que los actos de ejecución se apartan del contenido de la sentencia, no podrá resolverse directamente sobre la forma correcta de cumplirla sin plantear el incidente contradictorio del artículo 105.2 de la Ley de la Jurisdicción en el caso de que la Administración aduzca una supuesta imposibilidad material de ejecución (Varias sentencias)

- *Derecho tributario. Efecto eximente de la interpretación razonable de la norma aunque sea equivocada. STS nº 372/2025, de 31 de marzo de 2025, rec. 6763/2023.* En un caso como el presente, en el que la entidad societaria ha procedido a la aplicación de un tipo reducido de gravamen en materia del IVA al que no tenía derecho, resulta posible apreciar la concurrencia de un supuesto de interpretación razonable de la norma previsto en el artículo 179.2.d) LGT, a la vista de las circunstancias concurrentes, según se ha argumentado, aunque su interpretación se haya revelado, finalmente, equivocada.

*Abril*

- *Función pública. Nombramiento para puestos de director general. Falta de legitimación de asociación representativa de intereses colectivos de funcionarios. Motivación de la excepción a la regla general de cobertura de cargos directivos por funcionarios públicos. STS nº 381/2025, de 1 de abril de 2025, rec. 96/2024.* Se inadmite el recurso de Federación de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA), contra diversos reales decretos de nombramiento de directores generales. La Federación recurrente no ostenta interés legítimo para cuestionar o no esa idoneidad en los concretos nombramientos impugnados, toda vez que se trata de una cuestión ajena a los intereses de sus afiliados. Sin que, por lo demás, podamos compartir el alegato de la parte recurrente sobre la previsión estatutaria que invoca, porque esta Sala viene declarando, por todas, Sentencia 18 de octubre de 2021, que "no es interés legitimador suficiente la simple autoatribución estatutaria de legitimación activa" (ATS de 22 de julio de 2020, dictado en el recurso contencioso administrativo n.º 103/2020). Se desestima el recurso de FEDECA contra la disposición adicional 7ª del Real Decreto 1009/2023, de 5 de

diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, por la que se excepciona a determinados puestos de director general de la regla general de cobertura de los cargos directivos por funcionarios públicos, al entender debidamente motivadas dichas excepciones.

- *Patrimonio histórico. Efectos de la suspensión de un plan especial de un conjunto histórico por riesgo de expoliación. STS nº 385/2025, de 2 de abril de 2025, rec. 647/2023.* Cuando una Orden ministerial dictada al amparo del art. 149.1.28.ª CE y del art. 4 LPH declara que las previsiones contenidas en un Plan Especial de Protección y Reforma Interior de un conjunto histórico, aprobado al amparo del art. 20 de la LPH, suponen su expoliación y acuerda la inmediata suspensión de la ejecución de sus previsiones hasta tanto se acomoden a las necesidades de protección de dicho bien cultural, debe procederse a la paralización de todas las actuaciones de ejecución del plan que contravengan tal declaración y, por tanto, de todos los procedimientos expropiatorios iniciados a su amparo cualquiera que fuera el estado de tramitación en que se encontraran, incluido aquéllos en los que se hubiera levantado acta de ocupación y se encontraran pendientes de la determinación definitiva del justiprecio por el Jurado de Expropiación; y ello, sin perjuicio de los derechos que pudieran haberse visto afectados o perjuicios que pudieran haberse ocasionado por la suspensión de la ejecución del plan y de la posibilidad de su eventual reparación por los cauces ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.

- *Contratos públicos. Valoración de los criterios de adjudicación relacionados con la calidad en los contratos con prestaciones de carácter intelectual. STS nº 390/2025, de 3 de abril de 2025, rec. 3910/2022.* Los criterios de adjudicación de los contratos relacionados con la calidad pueden ser evaluados de forma automática, mediante juicio de valor o combinando ambas modalidades, si bien en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, la valoración, según dispone el artículo 145.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha de representar en todo caso, al menos, el 51 por ciento de la puntuación total, lo que también ha de respetarse en el procedimiento abierto simplificado de adjudicación regulado en el artículo 159 de la misma Ley, para cuya utilización, además del requisito cuantitativo, es preciso que la evaluación mediante juicio de valor de los criterios relacionados con la calidad -o de otros de carácter cualitativo- no supere el 45 por ciento del total.

- *Contratos públicos. Efectos de la nulidad del contrato. Improcedencia de reducción o minoración de las cantidades a reintegrar en concepto de amortización. STS nº 413/2025, de 7 de abril de 2025, rec. 226/2022.* 1) En la línea de lo razonado en las sentencias de esta Sala de 11 de enero de 2013 (casación 5082/2010) y nº 442/2020, de 8 de abril (casación 411/2020), no cabe confundir ni identificar los efectos de la nulidad del contrato (artículo 35 de la Ley 30/2007) con los efectos de la resolución del contrato (artículo 208 de la misma Ley), ni aun con la resolución por causa imputable a la Administración, pues la resolución presupone la validez del contrato y su vigencia durante un período de tiempo, lo que no sucede en el caso del contrato declarado nulo. 2) Al regular los efectos de la declaración de nulidad del contrato, el artículo 35.1 de la Ley 30/2007 establece, con carácter general, que la declaración de nulidad determina que el contrato entre en fase de liquidación, "(...) debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen

recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor"; sin que la norma contemple ninguna reducción o minoración en concepto de amortización, esto es, por depreciación del valor de un bien por el mero transcurso del tiempo. 3) No cabe excluir que la aplicación del artículo 35 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público pudiera ser corregida o atemperada en caso de que se apreciase una situación de enriquecimiento injusto de alguna de las partes involucradas (Administración o adjudicatario); pero no cabe aceptar que, sin haber quedado acreditado el enriquecimiento injusto de alguna de las partes, se aplique de manera automática un coeficiente reductor (tabla de amortización) por el mero transcurso del tiempo. Siendo claro que el pretendido enriquecimiento habría de ser acreditado por quien lo alega.

- *Contratos públicos. Periodo de pago de las certificaciones de contratos preexistentes al RDL 4/2013 de modificación de la Ley 3/2004 de Morosidad. STS nº 424/2025, de 9 de abril de 2025, rec. 448/2022.* 1) La interpretación del régimen transitorio establecido en la disposición transitoria tercera Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, determina que para los contratos preexistentes al Real Decreto-ley 4/2013 y pendientes de su total ejecución, el periodo de pago de las certificaciones es de treinta días naturales, con independencia de la normativa material aplicable a los mismos, aunque solo a partir de un año a contar desde su entrada en vigor, es decir, a partir del 24 de febrero de 2014, en aplicación del artículo 4.2 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre (en su redacción dada por el Real Decreto-Ley). Esta normativa resulta de preferente aplicación frente a lo dispuesto en el artículo 99.4 texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y el artículo 200.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. 2) La Administración no puede exigir intereses de demora por certificaciones negativas de revisión de precios desde la fecha en que debieron ser emitidas hasta que se hacen efectivas, cuando las emite tardíamente y se hacen efectivas al tiempo de su emisión.

- *Contratos públicos. Medida cautelar especial de pago inmediato de facturas. Plazo para la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la inactividad. STS nº 449/2025, de 10 de abril de 2025, rec. 958/2022.* En el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos a los que sean de aplicación los artículos 216 y 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (ahora 198 y 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino el de un mes, contemplado en el aplicable art. 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y ahora en el art. 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

- *Proceso contencioso-administrativo. Cuantía del proceso a efectos de la admisibilidad del recurso de apelación. Acciones de reclamación de pago de facturas derivadas de contratos administrativos. STS nº 451/2025, de 10 de abril de 2025, rec. 8034/2021.* A los efectos de determinar la admisibilidad del recurso de apelación por razón de la cuantía, el artículo 81 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en los artículos 41 y 42 del citado

texto legal, debe interpretarse, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2.8 de la Directiva 2011/7/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en el sentido de que cuando el objeto del recurso contencioso-administrativo resuelto por la sentencia apelada verse sobre reclamaciones del precio por operaciones comerciales consistente en la entrega de bienes o la prestación de servicios a una Administración pública que sean de la misma naturaleza y que se deban a una causa única, de modo que se trate de una relación continuada, estas deben ser contempladas de forma conjunta y unitaria, sin desagregarse, y, en consecuencia debe tenerse en cuenta el valor económico total de las facturas adeudadas, incluyendo el importe principal, los intereses de demora, impuestos, tasas, derechos o costes reclamados.

- Revisión de oficio. Posibilidad de revisar de oficio actos presuntos por silencio positivo confirmado judicialmente. Alcance del efecto de cosa juzgada material. STS nº 464/2025, de 22 de abril de 2025, rec. 6450/2022. Una interpretación de los artículos 106 y 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puestos en relación con lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada, conduce a declarar que, habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia cuando, como sucede en el caso que se examina, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia, como es el caso, las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la reclamación concedida por silencio.

- Proceso contencioso-administrativo. Competencia de jurisdicción en materia de acoso laboral en el ámbito del empleo público. STS nº 478/2025, de 24 de abril de 2025, rec. 6952/2022. 1º.- La jurisdicción contencioso-administrativa debe resolver los recursos contra los actos administrativos adoptados en procedimientos cuyo objeto sea investigar o depurar la responsabilidad disciplinaria por conductas presuntas de acoso laboral cuando hayan sido cometidas por personal funcionario, todo ello con independencia de quién sea el presunto sujeto pasivo del acoso. 2º.- Por el contrario, el orden jurisdiccional social es el competente para conocer la impugnación de resoluciones que establezcan medidas de prevención del acoso laboral que no sean disposiciones generales, o de actuaciones de las Administraciones públicas que infrinjan esas medidas preventivas, o cuando se pretenda la exigencia de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de esas medidas.

- Contratos públicos. División en lotes. Intervención de diferentes profesionales en el proyecto de edificación y en otras actuaciones propias de los contratos de obras. STS nº 480/2025, a 24 de abril de 2025, rec. 262/2022. 1. La división en lotes del objeto del contrato en el ámbito de la contratación pública no podrá efectuarse con la intención de eludir en el procedimiento de contratación la aplicación de los principios de integridad, publicidad y transparencia de los procedimientos y de eficiencia en beneficio del interés general, como así exige el artículo 99 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de

Contratos del Sector Público que transpone la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. En los casos en los que, la división en lotes implica la realización por diferentes profesionales de algunos de los documentos que integran el contenido del proyecto de edificación será necesaria una actuación coordinada entre esos profesionales para conseguir una correcta ejecución del proyecto en beneficio del interés general. 2. La habilitación legal reconocida en el artículo 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación a favor de los arquitectos para redactar el proyecto de obra en relación con la construcción de edificaciones con destino de usos docentes, entre otros, no implica que no puedan intervenir otros profesionales para realizar actuaciones distintas de la redacción del proyecto de obra, como puede ser la realización por parte de un arquitecto técnico de las mediciones y del presupuesto de obra, siempre que dispongan de la correspondiente competencia profesional para ello.

- Proceso contencioso-administrativo. Cuantía del proceso a efectos de la admisibilidad del recurso de apelación. Acción de reconocimiento de un derecho de cuantía indeterminada en primera instancia pero inferior a 30.000 euros. STS nº 475/2025, de 24 de abril de 2025, rec. 6944/2022. Cuando se litigue por el reconocimiento de un derecho cabe recurso de apelación contra sentencia en materia de personal cuya cuantía se ha fijado como indeterminada por la primera instancia, aunque la reclamación derivada del derecho que plantea no supere los 30.000 euros, pues en este caso su cuantía es cuestión vinculada a la pretensión principal.

## 5. DOCTRINA ADMINISTRATIVA

### 5.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

*Marzo*

- Responsabilidad patrimonial. Demora en la devolución de avales en garantía de deudas tributarias. Dictamen 130/25, de 13 de marzo de 2025. Como la reclamación se fundamenta en la excesiva demora en la devolución de los avales constituidos en garantía de la suspensión de determinadas liquidaciones por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el efecto lesivo -que se concreta en los costes de mantenimiento de las garantías durante el tiempo de la mora, más el interés legal- se pone de manifiesto de forma definitiva en el momento en que se acuerda la cancelación de las garantías. Se trata de daños que no pueden ser resarcidos por la vía de los artículos 33 de la LGT y 72 y ss. del RGRVA, mediante el procedimiento de reembolso del coste de las garantías aportadas, porque este procedimiento está previsto cuando el acto o deuda haya sido declarado improcedente por sentencia o resolución administrativa firme. El propio artículo 72 *in fine* del RGRVA contempla la posibilidad de que se reclamen por el procedimiento de responsabilidad patrimonial otros costes o conceptos distintos, cuando se den las circunstancias previstas para ello, como, por ejemplo, la presentación de garantías se realiza para suspender la ejecución de actos administrativos de naturaleza distinta a la tributaria.

- *Responsabilidad patrimonial. Acoso escolar. Dictamen 131/25, de 13 de marzo de 2025.* Se desestima una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos que se atribuyen a la inactividad de la Inspección de zona y al director del Área Territorial de Madrid XX, en la situación de acoso escolar sufrida por una menor. El escrito de reclamación reprocha que, tanto los daños sufridos por su hija, a la que se le ha reconocido un grado de discapacidad de 41% por los trastornos psicológicos derivados de la situación de acoso escolar, como los gastos que ha tenido que soportar la madre de la reclamante por haber sido condenada en costas la Jurisdicción civil, tanto en primera instancia como en el recurso de apelación, son consecuencia de la inactividad de la Administración Educativa, a través de la inspectora educativa y el director de Área Territorial de Madrid XX que no adoptaron las medidas oportunas para evitar la situación de acoso. En relación con los daños sufridos por la menor, el informe por el que se reconoce el grado de discapacidad hace referencia a “etiología no filiada”, por lo que no sirve para acreditar los trastornos de los que ha sido diagnosticada la reclamante, han sido causados por la inactividad de la Administración educativa. Por lo que se refiere a los daños económicos derivados por la condena en costas, y los honorarios profesionales de abogados y procuradores, esta Comisión viene indicando (por todos, los dictámenes 382/16, de 1 de septiembre, 408/18, de 13 de septiembre y 237/24, de 9 de mayo) que la Administración no es responsable de los gastos ocasionados en los procesos judiciales que hayan podido sostener las reclamantes. Como señala el Tribunal Supremo en la Sentencia de 31 de marzo de 2009 (recurso de casación 9924/2004), la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo: “Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. Problema distinto es si esa conexión lógica debe entenderse como equivalencia de las condiciones o como condición adecuada; pero ello es irrelevante en esta sede, pues en todo caso el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración. En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración. Ello conduce necesariamente a una conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo, no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y ese dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar”. En el presente caso, resulta acreditado en el expediente que la Administración educativa, una vez conocidos los hechos desarrolló las actuaciones necesarias para verificar que el centro escolar cumpliera con la normativa aplicable.

- *Responsabilidad patrimonial. Archivo de denuncia por actos insalubres de vecinos. Dictamen 132/25, de 13 de marzo de 2025.* Se desestima una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados por el archivo de una denuncia por actos insalubres provocados por los vecinos del reclamante. La responsabilidad patrimonial no puede convertirse en una vía alternativa a la de los correspondientes procedimientos de revisión de los actos administrativos, tanto ante la propia Administración como ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, so pena de incurrir en fraude de ley (artículo 6.4

del Código Civil). No consta que dicha resolución haya sido impugnada en la vía contencioso-administrativa, por lo que se trata de un acto consentido y firme. Como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2010 (Recurso 1970/2008): “Resulta indiscutible que la responsabilidad patrimonial de la administración garantizada en el artículo 106.2 de la Constitución y desarrollada en la LRJ-PAC bajo los principios antedichos establecidos por el legislador no constituye una vía para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos. No debe olvidarse que el Tribunal Constitucional ha insistido en que la negligencia, error técnico o impericia de la parte perjudicada no goza de amparo constitucional (STC 104/2001, de 23 de abril, con cita de otras muchas)”.

- *Responsabilidad patrimonial. Actuación de tribunal calificador de proceso selectivo. Dictamen 139/25, de 20 de marzo de 2025.* Estimación de reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a la actuación arbitraria del tribunal calificador del proceso selectivo para proveer una plaza de técnico municipal de Medio Ambiente. Se desestima la recusación del secretario del Ayuntamiento en relación con el informe que se ha evacuado en el curso del procedimiento de responsabilidad patrimonial al haber formado parte el secretario del ayuntamiento de los dos tribunales calificadores cuyas resoluciones fueron anuladas judicialmente, por no apreciar la CJA ningún conflicto de interés. El reclamante impugnó la no adjudicación de la plaza en 2019 y por dos veces los tribunales han confirmado no ser conforme a derecho la corrección del segundo ejercicio de la oposición, de manera que finalmente tras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de noviembre de 2023, se retrotrajeron las actuaciones al momento previo a la calificación de dicho ejercicio, lo que determinó finalmente la adjudicación de la plaza al interesado. No cabe duda que concurren los requisitos de efectividad del daño y relación de causalidad del mismo con el funcionamiento de la Administración. También concurre el requisito de la antijuridicidad del daño, por considerar la CJA que la actuación del tribunal calificador fue arbitraria, como han apreciado los tribunales de justicia. En cuanto a la valoración del daño, el cómputo del lucro cesante debe hacerse desde la fecha en la que el interesado debió haber tomado posesión, hasta la fecha en la que realmente lo hizo, sin tener en consideración otras circunstancias fácticas no imputables al interesado. Asimismo, la incorporación a la plaza debe implicar el reconocimiento al interesado de los efectos no solo económicos sino también los administrativos correspondientes. También se reconoce el daño moral, que se cifra en 20.000 euros por los 5 años que el reclamante tardó en regularizar legalmente la situación. No puede atenderse a la valoración que realiza el reclamante por un importe de 225.018 euros por el daño moral, por aplicación de la sanción máxima prevista para las infracciones muy graves en su grado máximo, en la LISOS, pues se trata de un criterio que es aplicado por el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, como criterio orientador para valorar el daño moral en dicho ámbito y relativo a la vulneración de derechos fundamentales (así, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 13 de marzo de 2024).

- *Responsabilidad patrimonial. Desalojo de una vivienda pública ocupada ilegalmente. Dictamen 159/25, de 27 de marzo de 2025.* Desestimación de reclamación de responsabilidad patrimonial formulada ante la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid por el desalojo de una vivienda ocupada ilegalmente, solicitando ser resarcida, con la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler social, e indemnizada, por los

daños derivados del desalojo de la vivienda que cifra en 23.500 euros, correspondiendo 20.000 euros a enseres y 3.500 euros por gastos de alquiler. Considerando la doctrina del margen de tolerancia, habrá de concluir que, en este caso, la Administración ha actuado dentro de márgenes razonables, por lo que no se aprecia la responsabilidad patrimonial instada por la falta de concurrencia de la antijuridicidad.

- Revisión de oficio. Acuerdo de condiciones de trabajo de personal funcionario. Dictamen 160/25, de 27 de marzo de 2025. Revisión de oficio del Acuerdo Regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento de Batres, aprobado por el Pleno del citado ayuntamiento en sesión celebrada el 31 de marzo de 2023. La naturaleza jurídica normativa de los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo del personal funcionario, permite su asimilación a las disposiciones administrativas señaladas en el artículo 47.2 de la LPAC.

- Responsabilidad patrimonial. Ejecución de sentencia anulatoria de la revisión del PGOU de Madrid de 1997. Dictamen 161/25, de 27 de marzo de 2025. Desestimación de reclamación de responsabilidad patrimonial sobre indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación del Ayuntamiento de Madrid, como consecuencia de la ejecución de la Sentencia de 15 de junio de 2002, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en los autos del recurso 1335/1997, que anuló la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en los ámbitos de las urbanizaciones Monreal y Los Valdemarines, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006. No es posible hablar de responsabilidad concurrente de la Administración de Justicia y de las Administraciones urbanísticas en la ejecución de la sentencia porque ambas están situadas en muy diferente posición en los incidentes de ejecución de sentencia, la primera como órgano competente para resolverlo y las segundas como partes litigantes en el recurso contencioso-administrativo, condenadas a la ejecución de la sentencia; el reproche consistente en las dilaciones indebidas en la ejecución de la sentencia tiene previsto un procedimiento específico, regulado en la LOPJ, que debe dirigirse contra la Administración de Justicia. La Administración no es responsable de los gastos ocasionados en los procesos judiciales que hayan podido sostener las reclamantes, gastos que, además, no resultan indemnizables por la vía de la responsabilidad patrimonial pues son atinentes a las costas de dichos procesos; el reconocimiento de los gastos procesales corresponde a los órganos jurisdiccionales, no siendo la responsabilidad patrimonial una vía alternativa o subsidiaria a la prevista en la LJCA. En relación con el daño moral, la reclamante no ha aportado prueba alguna del referido daño moral, sin que se alcance a comprender qué daño moral puede sufrir la propietaria de una parcela que, habiéndose aquietado a la situación urbanística creada por el Plan General de 1997, al no haber interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el mismo y no tener la condición de parte litigante, ha resultado posteriormente afectada por la sentencia recaída en un recurso interpuesto por un tercero. En cuanto al daño emergente/lucro cesante, no es posible hablar del menor valor de una finca hasta que esta, efectivamente, se vende con un menor precio, lo que no ha sucedido en el presente caso. Si bien el fallo de la Sentencia de 15 de junio de 2002 pudo generar a los propietarios de las fincas afectados por la sentencia una expectativa al posible cambio de ordenación del sector, con la aplicación de la Norma Zonal C.B.D., se trata de una expectativa que no se ha materializado en la práctica porque la situación urbanística del inmueble no ha cambiado,

desde 1975, fecha en la que fue adquirido por la reclamante hasta la actualidad, pues le sigue resultando de aplicación la Norma Zonal 8.1.a), sin que la situación creada tras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de junio de 2002, le haya causado daño alguno, por lo que en ningún caso supone derecho alguno a indemnización. Tampoco hay nexo causal ni antijuridicidad, ya que legalmente se vincula el derecho a la indemnización a que la alteración del planeamiento se haya producido antes de transcurridos los plazos para la completa ejecución del planeamiento, en cuanto el particular, confiando en la subsistencia durante un cierto plazo de una determinada ordenación urbanística, ha llevado a cabo inversiones y gastos y, por otra parte, requiriendo que la ejecución del planeamiento esté lo suficientemente avanzada para se aprecie la existencia de derechos consolidados del interesado que resulten perjudicados. Resulta claro, por tanto, que estas circunstancias no concurren en el caso analizado, en el que la Administración tenía, en ejecución de sentencia, la potestad de elegir entre una de las dos opciones de ordenación posibles, sin que la reclamante hubiera patrimonializado derecho alguno al respecto. Conviene destacar, además, que en el presente caso la reclamante no ha visto modificado el régimen y regulación de la ordenación de su parcela. Finalmente, en relación con la demora en la ejecución de la sentencia alegada, no puede calificarse como dilación indebida y está justificado en la complejidad del asunto y en la pluralidad de afectados por la sentencia que, personados en el incidente de ejecución de sentencia, con intereses contrapuestos, han formulado múltiples recursos. Por otra parte, de existir una dilación injustificada de la ejecución, el ahora reclamante y los demás interesados personados podrían haber instado ante el Tribunal Superior de Justicia las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado, como multas coercitivas o la deducción de testimonio por responsabilidad penal, tal y como prevé el artículo 112 de la LJCA. Sin embargo, la ausencia de estas medidas evidencia que no hubo el retraso torticero que sostiene la reclamante. En el mismo sentido: Dictamen 204/25, de 10 de abril de 2025.

- *Responsabilidad patrimonial. Inactividad de Ayuntamiento ante ruidos excesivos causados por local comercial. Dictamen 163/25, de 27 de marzo de 2025.* Estimación parcial de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de los ruidos excesivos y molestos causados por la panadería y obrador situada debajo de su vivienda, que atribuyen a la inactividad del ayuntamiento. Según el criterio recogido en varios dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (ej.: 290/09, 8/10, 472/09, 340/10, 346/14), que hacemos nuestro, las vulneraciones por ruido de los derechos protegidos constitucionalmente, a la integridad física y moral -artículo 15- o la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio -artículo 18 CE- “son imputables a los poderes públicos que con su acción u omisión han dado lugar o no han impedido esa contaminación”, como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo (sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7ª) de 2 de junio de 2008 (recurso de casación 10130/2003). En las reclamaciones patrimoniales dirigidas frente a entidades locales en supuestos de contaminación acústica, como ya hemos señalado, la antijuridicidad, de conformidad con numerosas sentencias que abordan casos similares, vendrá dada por la pasividad municipal, en cuanto que supone una dejación de las funciones, competencias y responsabilidades que en materia de medio ambiente atribuye a los ayuntamientos la normativa estatal y autonómica. Se estima la cantidad reclamada por los interesados, que calculan en el importe de 200 euros al mes por persona afectada (10 euros diarios), lo que, dado el número de miembros de la unidad familiar, supone una indemnización anual a cada uno de 2.400 euros

por año padecido, 9.600 por persona, y 38.400 euros como suma total reclamada, a la vista de las circunstancias del caso y a pesar del método de cálculo objetivo tratándose de daños morales.

#### *Abril*

- *Responsabilidad patrimonial. Ataques de lobos. Dictamen 176/25, de 3 de abril de 2025.* Estimación parcial de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por diversos ataques de lobos a la ganadería de la interesada, en Paredes de Buitrago. Se analiza el régimen de protección del lobo en el territorio nacional y la jurisprudencia dictada respecto al mismo, de los que resultan el nexo causal y la antijuridicidad de los daños sufridos por los ganaderos como consecuencia de los ataques de estos animales. La cuantía indemnizatoria se fija teniendo en cuenta los conceptos y parámetros de cálculo considerados en casos análogos por la doctrina del Tribunal Superior de Justicia: valor de los animales de reemplazo, los costes directamente derivados del siniestro, y los gastos asociados a la sustitución. Los autores del informe elaborado por los técnicos de la Subdirección General de Producción Agroalimentaria tienen una mayor especialización que el firmante del informe pericial de parte. De la cantidad reconocida deberá descontarse la suma correspondiente al importe total de las ayudas percibidas por la reclamante por este mismo concepto para el periodo reclamado. En el mismo sentido: Dictamen 200/25, de 10 de abril de 2025.

- *Responsabilidad patrimonial. Demora en la tramitación de procedimiento de calificación urbanística. Dictamen 220/25, de 23 de abril de 2025.* Desestimación de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del retraso en la tramitación del procedimiento para la calificación urbanística solicitada para llevar a cabo la ordenación y ampliación de las construcciones existentes en el complejo industrial ubicado en las Parcelas 34 y 104 del Polígono 2 del Catastro de Rústica, del término municipal de Arganda del Rey. El fundamento legal que se invoca en su pretensión indemnizatoria es el artículo 48 d) del TRLSRU, en tanto consideran que ha existido, en primer lugar, una denegación improcedente y, finalmente un retraso en el otorgamiento de la calificación, estimando que desde la solicitud hasta la concesión final han transcurrido 5 años. Sin embargo, como recogíamos en nuestro Dictamen 26/24, de 25 de enero, no cabe considerar que la calificación urbanística referida pueda considerarse un título administrativo habilitante de obras y actividades, cuya denegación improcedente determine el supuesto indemnizatorio previsto en el referido artículo 48 d) del TRLSRU. Por tanto, conforme a la normativa y jurisprudencia expuesta, es la licencia urbanística, y no la calificación urbanística, el título que autorizaría al interesado a realizar obras y actividades, y cuya denegación improcedente integraría el supuesto previsto en el artículo 48 d) del TRLSRU, a efectos indemnizatorios. Considerando que la reclamante no ostenta en este momento la licencia municipal para sus nuevas actividades, los supuestos costes que dice haber sufrido no pueden vincularse al retraso en la calificación urbanística, ya que, aun cuando refiere que la licencia le va a ser concedida, la realización de las obras y la puesta en marcha de su nueva actividad ya no depende de la actuación de la administración autonómica y, una hipotética denegación de la licencia municipal haría irrelevante la tramitación urbanística controvertida. Asimismo, la pretensión indemnizatoria debería ampararse en el régimen general de la responsabilidad patrimonial y no en las específicas previsiones

contenidas en el TRLSRU. En todo caso, es necesario recordar que, no todo retraso en la tramitación de un procedimiento conlleva per se el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. Para que exista la necesaria antijuridicidad de los daños es preciso que la dilación sea manifiesta e injustificada.

## 5.2. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

### Marzo

- Alteración de la oferta derivada de requerimientos de subsanación. Resolución 86/2025, de 6 de marzo de 2025. Estima REMC contra acuerdo de exclusión de licitación por alteración de la oferta. Como consecuencia de los requerimientos de subsanación, efectuados por el órgano de contratación al recurrente, para que aporte determinada documentación administrativa, se produce una alteración de la oferta respecto de la documentación incluida en los sobres 2 y 3 de la oferta. Este error no es imputable al licitador, sino al modo de proceder del órgano de contratación.

- Anulación del presupuesto base de licitación. Omisión de la revalorización salarial prevista en el convenio colectivo. Resolución 92/2025, de 6 de marzo de 2025. Presupuesto base de licitación. Determinación. Costes Salariales. Convenios Colectivos. Se impugna el PCAP por no estar bien calculado el PBL. El servicio objeto del contrato se divide en tres apartados, en dos de ellos el PBL ha sido determinado por comparativas con otros servicios de idéntica naturaleza de otros poderes adjudicadores. El servicio principal está afectado por el convenio de oficinas y despachos, que establece una revalorización salarial si el IPC rebasa el 2,5%. Esta actualización no ha sido tenida en cuenta por el PBL para ninguno de los dos ejercicios de duración del contrato. Se estima anulando la cláusula sobre la determinación del PBL. Referencia a los porcentajes a aplicar por gastos generales y beneficio industrial.

- Anulación del presupuesto base de licitación. Error de cálculo. Resolución 95/2025, de 13 de marzo de 2025. Presupuesto base de licitación. Determinación. Pliegos de condiciones. Costes laborales. Recurso contra los pliegos presentado por una organización sindical. Se reconoce legitimación al afectar el recurso a condiciones laborales de los trabajadores. Este Tribunal carece de competencias para llevar a cabo la interpretación de los convenios colectivos y demás acuerdos en el ámbito laboral, correspondiendo su enjuiciamiento a la jurisdicción social. Discrecionalidad de la que gozan los órganos de contratación a la hora de elaborar los Pliegos que han de regir la licitación de un contrato administrativo, y en particular, a la hora de fijar el precio del mismo, al ser este un elemento de carácter eminentemente técnico. Corresponde a quien impugna dicha determinación la carga de probar que bajo las condiciones económicas propuestas no cabe esperar una concurrencia suficiente y no que estaría garantizada la viabilidad de la correcta ejecución del contrato y aportar el cálculo que lo acredite. Sin embargo, se estima el recurso porque el PBL es insuficiente al detectarse un error de cálculo en su confección que provoca insuficiencia presupuestaria para cubrir los costes salariales y que no puede ser absorbido por otros gastos, como los gastos generales (6%) o el beneficio industrial (6%), como

pretende el órgano de contratación, porque ello supondría hacer recaer sobre el licitador las consecuencias del error.

- *El precio es un criterio evaluable mediante fórmulas, no un criterio sujeto a juicio de valor. Exclusión de licitador por incumplimiento del PPT. Resolución 123/2025, de 27 de marzo de 2025.* Nos encontramos ante un criterio de adjudicación (precio) que no está sujeto a juicio de valor, por lo que su valoración debe ser automática, mediante la aplicación de una fórmula matemática. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, aparte del aspecto objetivo que supone la aplicación de una fórmula matemática, se introduce un elemento valorativo como es el enjuiciamiento del estudio económico respecto a dos parámetros: que dé soporte a la oferta y que se exponga con detalle, aunque sin especificar de qué modo o en qué supuestos se consideran cumplidos. En el caso que nos ocupa, la recurrente no cuestiona la correcta aplicación de la fórmula matemática, ni cuestiona que se haya presentado el citado estudio económico financiero, sino que cuestiona que el órgano de contratación haya realizado una apreciación subjetiva correcta de los dos parámetros citados. Así las cosas, en el presente supuesto, el criterio precio debe ser valorado como un criterio no sujeto a juicio de valor, de modo que se ha dado cumplimiento a los aspectos objetivos del criterio de adjudicación, en cuanto que se ha aplicado la fórmula matemática prevista y se ha presentado una memoria económica financiera, que soporta la oferta presentada con nivel de detalle. No se puede entrar a apreciar aspectos subjetivos como plantea la recurrente, argumentando que no se ajusta a lo requerido por el PCAP, al no aportarse un estudio económico detallado y justificado que permitiese deducir la viabilidad de su oferta y/o el desarrollo económico de todo el servicio. Esa aseveración es propia de la valoración de criterios sujetos a juicio de valor, circunstancia que no se da en el caso que nos ocupa. Por otra parte, se aplica la consolidada doctrina de los tribunales de resolución de recursos contractuales referida a que la exclusión por incumplimiento de prescripciones técnicas, procederá sólo en el exclusivo y único supuesto en que un incumplimiento de las prescripciones técnicas del PPT permita constatar la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato. Esto es, que quepa deducir un incumplimiento claro, palmario y evidente, más allá de toda duda técnica y jurídica, y que permita a su vez deducir sin género de dudas que lo ofertado es inadecuado para el cumplimiento de la finalidad del contrato.

*Abril*

- *Compatibilidad de los dispositivos suministrados con los que ya tiene la Administración. Resolución 133/2025, de 4 de abril de 2025.* Estimación de REMC contra exclusión de licitador propuesto como adjudicatario por aportar una declaración responsable de compatibilidad, interoperabilidad e interoperatividad, en lugar de las pruebas técnicas requeridas por la Mesa en ese sentido. No alberga ninguna duda que los suministros de los dispositivos ofertados tienen que ser compatibles con los que ya dispone la Administración, tal y como se informa en los pliegos. No obstante, la controversia surge en determinar cómo se acredita la interoperabilidad y en qué momento, pues no queda determinado en los pliegos. No se puede exigir al licitador su acreditación mediante unas pruebas que no recogen en los pliegos. A juicio de este Tribunal dicha compatibilidad deberá quedar garantizada en fase de ejecución del contrato, idea que toma más consistencia si, como parece desprenderse de lo alegado por las partes y las preguntas realizadas por los potenciales licitadores, para probar

esa compatibilidad es necesario tener acceso a unos protocolos que tienen el carácter confidencial.

- *Falta de alta en el sistema de notificación electrónica NOTE. Resolución 134/2025, de 4 de abril de 2025.* Recurso contra la exclusión de licitador por no subsanar en plazo las deficiencias de su oferta, en cuanto a cumplimentación de declaración responsable. Desestimación. La recurrente no se encuentra dada de alta en el sistema de notificación electrónica (NOTE) como exigen los pliegos. Falta de diligencia del licitador que lleva a la imposibilidad de notificación personalizada. Publicación en el tablón de anuncios.

- *Falta de legitimación activa de los usuarios de la instalación. Resolución 139/2025, de 4 de abril de 2025.* Inadmisión de recurso por falta de legitimación de la recurrente, que no habiendo participado en la licitación, no alega más interés que el de ser usuaria de la instalación. Partiendo de la jurisprudencia, el análisis de este Tribunal debe centrarse en si la recurrente, con la estimación de sus pretensiones, puede obtener un beneficio o evitar un perjuicio, resultando evidente que la evitación del perjuicio o la obtención del beneficio no puede perseguir otra finalidad, en el caso del recurso especial, que la de tomar parte en la licitación en condiciones de igualdad con el resto de licitadores, y obtener, en última instancia, la adjudicación del contrato. En su mera calidad de usuaria de las instalaciones, la recurrente no ha efectuado esfuerzo en demostrar qué interés legítimo real y efectivo persigue con su recurso, al no concretar el beneficio o perjuicio cierto que le produciría la anulación de los pliegos. De esta forma, su impugnación se convierte en una mera acción pública de defensa de la legalidad, no admitida en el recurso especial.

- *Imposibilidad de modificación de los pliegos a través de las respuestas a las consultas de los licitadores. Resolución 143/2025, de 10 de abril de 2025.* Se estima REMC interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra los pliegos de un contrato de servicios de redacción de plan urbanístico, por restringir la participación de dichos profesionales a través de la cláusula de adscripción de medios personales. En su respuesta a una petición de aclaración, el órgano de contratación tuvo por no puesto el párrafo en que se citan las titulaciones de arquitecto y arquitecto técnico, dado que se incluyeron en el pliego por un error de transcripción. No obstante, las respuestas a las consultas no tienen valor vinculante por no haberlo establecido así los pliegos. Para que la respuesta a la consulta tenga el efecto de vincular a los licitadores deben cumplirse simultáneamente los dos requisitos previstos por el artículo 138 LCSP: que los pliegos expresamente establezcan que tales respuestas tienen el carácter de vinculante y que las respuestas se hayan publicado en el perfil del contratante, de modo que sean accesibles por todos los interesados en condiciones de igualdad. En el caso que nos ocupa, sólo se cumple el requisito de publicidad, por lo que no puede inferir el órgano de contratación que la redacción del pliego haya sido aclarada con carácter vinculante para todos los potenciales licitadores a partir de su publicación. Del propio contenido del recurso se desprende que el Colegio no atiende a la aclaración efectuada. A ello debe añadirse que, el cumplimiento de ambos requisitos previstos por el artículo 138 LCSP, tampoco permitiría al órgano de contratación modificar los pliegos, sino interpretar su contenido en aclaración de lo solicitado por los licitadores. En la respuesta del órgano de contratación, se suprime uno de los párrafos del PCAP, teniéndolo por no puesto, precisamente el párrafo que entiende el Colegio que introduce una discriminación para los Ingenieros de Caminos, Canales y

Puertos. Ello supone, a juicio de este Tribunal, una modificación del PCAP que no responde a un error material, de hecho o aritmético, de los previstos por el artículo 121 LCSP. El órgano de contratación se allana a la pretensión del Colegio de permitir la participación de los profesionales a los que defiende, si bien no puede allanarse a esta pretensión sin anular los pliegos aprobados y publicados y sin proceder a la corrección del error introducido en el apartado impugnado.

- *Correspondencia entre el DEUC y el contenido de la oferta. Resolución 153/2025, de 22 de abril de 2025.* Estimación de recurso contra adjudicación, pues el adjudicatario acredita su solvencia integrando la suya con terceros, cuando no lo había declarado en su DEUC, lo que supone una modificación de su oferta. La adjudicataria no cumplía, a fecha final de presentación de ofertas los requisitos de solvencia, según la información declarada en el DEUC, que era la de concurrir en solitario, sin agruparse con otras entidades y sin acudir a la integración de solvencia. Permitir la subsanación del DEUC inicialmente presentado, mediante la presentación de otro, que altera lo declarado en cuanto a los requisitos de aptitud del licitador, encontrándonos además en fase del artículo 150 de la LCSP, supondría aceptar la modificación de la oferta presentada y la capacidad del licitador para resultar adjudicataria del contrato, vulnerando los principios de igualdad, transparencia y libre competencia, por lo que no resulta subsanable el error introducido en el DEUC, achacable a la falta de la diligencia del licitador. No es posible acudir a la integración de su solvencia con la de medios externos cuando esta circunstancia no fue declarada en el momento procedimental oportuno.

## 6. COMENTARIOS DOCTRINALES

### 6.1. **Novedades en la Jurisdicción social con motivo de la Ley Orgánica 1/2025 de Eficiencia del Servicio Público de Justicia – Juan Carnicero Fernández<sup>1</sup>.**

En el presente artículo, vamos a exponer las principales novedades acaecidas en la Jurisdicción Social como consecuencia de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (en adelante, LO 1/2025), sin entrar en valoraciones acerca de lo acertado o eficientes que puedan resultar, limitándonos a un análisis aséptico y ello, además, con independencia de que afecten o no a las Administraciones Públicas.

Con la presente Ley Orgánica, se acomete una reforma de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante, LRJS) en idéntico sentido, y con la misma finalidad que en el resto de órdenes jurisdiccionales, cual es la de dotar de mayor agilidad a la tramitación de los procedimientos, sin merma alguna de las garantías exigibles. Ello habrá de realizarse con la finalidad última de consolidar los derechos de los ciudadanos, funcionando en condiciones de eficiencia operativa y, sin perder de vista el hecho de que la transformación digital de nuestra sociedad tiene que tener un traslado correlativo en la Administración de Justicia.

Con carácter previo, antes de entrar en las novedades procesales inherentes a la Jurisdicción Social, al igual que ocurre en los otros Órdenes Jurisdiccionales, conviene destacar la creación de los Tribunales de Instancia. Como, de modo literal se expone en la LO 1/2025, *“el modelo tradicional de juzgado unipersonal ha ido quedándose obsoleto (...) la racionalización del modelo y la búsqueda de la eficiencia aconsejan que el primer nivel de organización judicial opere de forma colegiada, como también ocurre en las demás instancias judiciales, en la misma línea que otros países de nuestro entorno democrático. Es importante destacar que el modelo de los Tribunales de Instancia es un sistema de organización colegiada que no altera el ejercicio de la función jurisdiccional ni las competencias de los órganos de enjuiciamiento unipersonales”*.

Se reconocen en el art. 84 de la LOPJ y, en concreto, el art. 94 del mismo texto legal señala:

*“1. Con carácter general, en el Tribunal de Instancia con sede en la capital de cada provincia y con jurisdicción en toda ella existirá una Sección de lo Social.*

*2. Podrán establecerse Secciones de lo Social en Tribunales de Instancia que tengan su sede en poblaciones distintas de la capital de provincia, delimitándose en cada caso el ámbito territorial de su jurisdicción.*

---

<sup>1</sup> Letrado de la Comunidad de Madrid. En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Coordinador en el Servicio Jurídico de Asuntos Contenciosos de Personal, de la Subdirección General de lo Contencioso, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

*Asimismo, las Secciones de lo Social podrán excepcionalmente extender su jurisdicción a dos o más provincias dentro de la misma comunidad autónoma.*

*3. Las Secciones de lo Social conocerán, en primera o única instancia, de los procesos sobre materias propias de este orden jurisdiccional que no estén atribuidos a otros órganos del mismo”.*

Entrando ya en las reformas procesales que afectan a la LRJS, en primer lugar, cabe significar que se incentiva el impulso de la oralidad de las sentencias, con la finalidad de agilizar no sólo su dictado, sino también la notificación y la declaración de firmeza de éstas, salvo cuando las partes comparezcan por ellas mismas. En los procesos en que no intervenga abogado ni graduado social, de conformidad con la ley, la resolución que se dicte tendrá que ser necesariamente escrita (art. 50 de la Ley 36/2011). Del mismo modo que se aclaran y especifican más los efectos de la de la solicitud de conciliación o de mediación en relación a los plazos de prescripción y caducidad de acciones (arts. 65.1 y 2); se incrementa también la cuantía mínima de la multa por temeridad y vulneración de las reglas de la buena fe procesal de 180 a 600 euros (art. 75.4) y se elimina la exigencia de presentar copias a las partes y al Ministerio Fiscal con motivo de la presentación de la demanda (art. 80.2).

También se pretende dotar a la Jurisdicción Social de la máxima agilización posible en lo que respecta a los actos de conciliación ante el Letrado de la Administración de Justicia, que podrá establecerse a instancia de cualquiera de las partes, si estimaran razonadamente que existe la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio, o de oficio por el propio Letrado de la Administración de Justicia si entendiera que, por la naturaleza y circunstancias del litigio o por la solución dada judicialmente en casos análogos, pudiera ser factible que las partes alcanzaran un acuerdo, descargando así de trabajo al órgano judicial. Se pretende que el acto de conciliación se celebre a partir de los diez días desde la admisión de la demanda y con una antelación mínima de treinta días a la celebración del acto de la vista, con el fin de poder dar una respuesta ajustada a lo que la realidad social exige. Figura ahora una novedad, cual es la referencia a los Letrados públicos fijando la fecha del juicio, dado que no pueden conciliar; así, el art. 82.1 recoge *“En el caso de que la representación corresponda al abogado del Estado, al letrado o letrada de la Administración de la Seguridad Social, a los representantes procesales de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local o al letrado o la letrada de las Cortes Generales, la resolución de admisión a trámite señalará el día y la hora en que deba tener lugar el acto del juicio”.*

Pueden las partes anticipar la conciliación por vía telemática (art. 84.1). Ya en el juicio, cabe el acuerdo conciliatorio, aprobado por el juez o el tribunal (art. 84.3).

Asimismo, se amplía el plazo de cinco a diez días de antelación a la fecha del juicio, para solicitar diligencias de preparación de la prueba que haya que practicar en dicho acto, dando con ello margen suficiente a las oficinas judiciales para hacer las notificaciones y recibir la prueba que se haya solicitado, especialmente en el caso de que se trate de prueba documental. Después del citado plazo, solo será posible la aportación de documentos, dictámenes, medios e instrumentos relativos al fondo del asunto, en casos tasados (art. 82.5).

Del mismo modo, se amplía de cinco a diez días de antelación a la fecha del juicio, el plazo mínimo para que las partes soliciten diligencias de preparación de la prueba que haya que practicar en juicio, salvo cuando el señalamiento se deba efectuar con antelación menor, en cuyo caso el plazo será de tres días, y sin perjuicio de lo que el juez, la jueza o el tribunal decida sobre su admisión o inadmisión en el acto del juicio (art. 90.3).

Como se refleja en el Preámbulo de la presente Ley Orgánica 1/2025, *“en la misma línea de consolidación de los derechos y garantías de la ciudadanía en el acceso a la justicia a fin de que el funcionamiento de ésta como servicio público se produzca en condiciones de eficiencia operativa, deviene necesario ahondar en el orden social en la reforma del recurso de casación para la unificación de doctrina. Al igual que sucede en el orden civil, tampoco este recurso de casación constituye una tercera instancia con plenitud de cognición, de manera que le resulta de aplicación la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional – residenciando en el Tribunal Supremo la configuración de esa admisibilidad, con las excepciones del artículo 123 CE– y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la propia Sala Primera insistiendo en el especial rigor de los requisitos de admisión del recurso de casación”*.

La reforma de mayor calado reside en el hecho de que, además del requisito de la contradicción judicial en identidad de supuestos que demanda la unificación de doctrina, se une el de la existencia de un nuevo interés casacional objetivo. Se entiende que se da el mismo si concurren circunstancias que aconsejan un nuevo pronunciamiento de la Sala, cuando la cuestión posee una trascendencia o proyección significativa o si el debate suscitado presenta relevancia para la formación de la jurisprudencia. El art. 219 de la LRJS queda redactado así en su primer apartado:

*“El recurso tendrá por objeto la unificación de doctrina con ocasión de sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, que fueran contradictorias entre sí, con la de otra u otras Salas de los referidos Tribunales Superiores o con sentencias del Tribunal Supremo, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación donde, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos, siempre que la Sala Social del Tribunal Supremo aprecie que el recurso presenta interés casacional objetivo. Existe interés casacional objetivo cuando se de alguno de los siguientes supuestos:*

- a) Si concurren circunstancias que aconsejen un nuevo pronunciamiento de la Sala.*
- b) Si la cuestión posee una trascendencia o proyección significativa.*
- c) Si el debate suscitado presenta relevancia para la formación de la jurisprudencia”*.

De forma concreta, el interés casacional objetivo limita la interposición de este recurso por el Ministerio Fiscal, señalando el propio art. 219, en el apartado 3.e), *“Cuando la cuestión debatida presente interés casacional objetivo”*.

El escrito de preparación se ve afectado: como recoge el art 221.2.c), el escrito deberá “*exponer, de manera sucinta, las razones por las que la cuestión suscitada posee interés casacional objetivo*”. En cuanto al contenido del escrito de interposición, el art. 224.1.c) se refiere a “*la exposición argumentada de la concurrencia del interés casacional objetivo*”.

Por lo que a la decisión sobre su inadmisión se refiere, sustituye la LO 1/2025 los autos de finalización del trámite del recurso y de su inadmisión por las providencias sucintamente motivadas, contra las que no cabe recurso alguno (art. 225.1):

*“1. Recibidos los autos en la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, si el letrado o letrada de la Administración de Justicia apreciara el defecto insubsanable de haberse preparado o interpuesto fuera de plazo dictará decreto poniendo fin al trámite del recurso, contra el que sólo procederá recurso de revisión.*

*De apreciar defectos subsanables en la tramitación del recurso, o en su preparación e interposición, concederá a la parte un plazo de diez días para la aportación de los documentos omitidos o la subsanación de los defectos apreciados.*

*De no efectuarse la subsanación en el tiempo y forma establecidos, dará cuenta a la Sala para que resuelva lo que proceda y, de dictarse providencia sucintamente motivada poniendo fin al trámite del recurso, declarará la firmeza en su caso de la resolución recurrida, con pérdida del depósito constituido y remisión de las actuaciones a la Sala de procedencia. Contra dicha providencia no cabrá interponer recurso alguno.*

(...)

4. Son causas de inadmisión:

a) *el incumplimiento de manera manifiesta e insubsanable de los requisitos procesales para preparar o interponer el recurso,*

b) *la carencia sobrevenida del objeto del recurso,*

c) *la falta de contradicción entre las sentencias comparadas,*

d) *la falta de contenido casacional de la pretensión,*

e) *el haberse desestimado en el fondo otros recursos en supuestos sustancialmente iguales,*

f) *la falta de interés casacional objetivo.*

5. *Si la Sala estimara que concurre alguna de las causas de inadmisión referidas dictará, en el plazo de tres días, providencia sucintamente motivada declarando la inadmisión y la firmeza de la resolución recurrida, con imposición al recurrente de las costas causadas, de haber comparecido en el recurso las partes recurridas, en los términos establecidos en esta Ley y sin que quepa recurso contra dicha*

*resolución. La inadmisión comportará, en su caso, la pérdida del depósito constituido, dándose a las consignaciones y aseguramientos prestados el destino que corresponda, de acuerdo con la sentencia de suplicación.*

*Cuando la inadmisión se refiera solamente a alguno de los motivos aducidos o a alguno de los recursos interpuestos, se dispondrá la continuación del trámite de los restantes recursos o motivos no afectados por la providencia de inadmisión parcial, sin que la resolución dictada al efecto sea recurrible”.*

Con esta reforma se unifica el alcance y finalidad del recurso de casación en todas las Salas del Tribunal Supremo.

Podemos concluir –como se recoge en el Preámbulo de la LO 1/2025– que “*la agilización de los procedimientos, la sostenibilidad de los recursos existentes y la potenciación de acuerdos a través de la labor del letrado o la letrada de la Administración de Justicia posibilitando la anticipación de la conciliación constituyen, en definitiva, los principales ejes de la reforma”.*

## 6.2. La medida cautelar de pago inmediato de deudas contractuales de la Administración en la jurisprudencia reciente – *Federico Lara González*<sup>1</sup>.

Según datos oficiales, el periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en la actualidad (datos de febrero de 2025) es de 23,47 días para la Administración General del Estado, 21,61 días para las Comunidades Autónomas y 31,26 días para las Corporaciones Locales<sup>2</sup>; es decir, claramente dentro del plazo máximo de 30 días establecido en el artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), excepto en el caso de las Corporaciones Locales, si bien en este último caso el exceso sobre el plazo legal máximo es muy pequeño.

No siempre ha sido así. Baste recordar el denominado Plan de Pago a Proveedores (creado por el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero) y el Fondo de Liquidez Autonómica (creado por el Real Decreto Ley 21/2012, de 13 de julio), que respondían a la necesidad de reducir la elevada deuda comercial que tenían las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en aquellas fechas e incrementar la liquidez de las empresas contratistas de dichas Administraciones, en el contexto de la crisis económica iniciada en 2008, y que, a pesar de sus limitaciones tanto formales como materiales, sin duda han contribuido decisivamente a la buena situación actual.

Además de los instrumentos financieros citados, otra de las medidas que se adoptaron en aquel momento fue la medida cautelar de pago inmediato de las deudas contractuales de las Administraciones Públicas, que fue introducida en la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, como nuevo artículo 200 bis, por el artículo 3.2 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en vigor desde el 7 de julio de 2010. La Exposición de Motivos de la Ley 15/2010 se limitó a decir que el propósito de esta reforma era crear un “*procedimiento efectivo y ágil para hacer efectivas las deudas de los poderes públicos*”.

El legislador español se anticipó al legislador comunitario europeo, quien en la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, ordenó a los Estados miembros implementar un procedimiento de cobro de créditos públicos

---

<sup>1</sup> Letrado de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrado Coordinador de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

<sup>2</sup> Fuente: Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/PeriodoMedioPago/InformacionAAPPs/PMPdelasAAPP.aspx>. La metodología para el cálculo del periodo medio de pago a proveedores se regula en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, el cual parte de lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público y en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (cfr. artículos 1, párrafo 2º, y 5.2).

de origen contractual rápido y eficaz, para cualquier importe, siempre que se trate de “deudas no impugnadas” (artículo 10.1):

*«Artículo 10. Procedimientos de cobro de créditos no impugnados.*

*1. Los Estados miembros velarán por que se pueda obtener un título ejecutivo, incluso a través de un procedimiento acelerado, e independientemente del importe de la deuda, normalmente en un plazo de 90 días naturales a partir de la presentación de la demanda o de la solicitud por parte del acreedor ante el tribunal u otra autoridad competente, siempre que no haya habido impugnación de la deuda o de cuestiones del procedimiento. Los Estados miembros llevarán a cabo esta tarea de conformidad con sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales».*

Dicho procedimiento de cobro rápido y eficaz es, en el caso del Derecho español, la medida cautelar de pago inmediato a la que nos referimos. Desde la Ley 15/2010, el texto del precepto regulador de esta medida cautelar especial se ha mantenido intacto en el Texto Refundido de la LCSP aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (artículo 217), y en el actual artículo 199 de la LCSP de 2017, cuyo tenor literal es el siguiente:

*«Artículo 199. Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas.*

*Transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 4 del artículo 198 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. El órgano judicial adoptará la medida cautelar, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última. La sentencia condenará en costas a la Administración demandada en el caso de estimación total de la pretensión de cobro».*

Como se ve, la medida cautelar especial se refiere a deudas no controvertidas, tal y como dispone la Directiva europea, en tanto se prevé que la misma será denegada si la Administración acredita que “no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible”. Este requisito –totalmente lógico, por otra parte, dado el riesgo de no devolución de las cantidades anticipadas en caso de que la sentencia que ponga fin al proceso judicial concluya que el pago de la deuda no procedía total o parcialmente– ha sido probablemente una de las causas de que esta medida cautelar especial no se haya aplicado tanto como se esperaba, toda vez que en la práctica los órganos jurisdiccionales suelen denegar la medida cautelar en cuanto el defensor de la Administración alega cualquier clase de irregularidad formal o material por parte del

contratista, o de posible incumplimiento de sus obligaciones contractuales, tanto en relación con la ejecución del contrato como respecto de los trámites de la presentación al cobro de las facturas o certificaciones de obra, de modo que la liquidación de las cantidades adeudadas que ha presentado el solicitante de la medida cautelar pierda su apariencia de buen derecho.

La falta de aplicación práctica que mencionamos también es una de las razones que explicarían la escasa jurisprudencia del Tribunal Supremo que existía hasta este momento acerca de la medida cautelar especial de pago inmediato. De hecho, en los 14 años de vigencia de la medida cautelar especial, sólo contábamos con las siguientes sentencias de la Sala III del Tribunal Supremo sobre la misma: la STS, Sec. 7ª, de 7 de noviembre de 2012, rec. 1085/2011; la STS, Sec. 4ª, nº 1656/2019, de 2 de diciembre de 2019, rec. 6353/2017 (reiterada por las SSTs de la Sec. 4ª, nº 8/2020, de 14 de enero de 2020, rec. 6742/2017, y de la Sec. 3ª, nº 464/2023, de 11 de abril de 2023, rec. 229/2021); y la STS, Sec. 4ª, nº 874/2020, de 24 de junio de 2020, rec. 6042/2018 (reiterada por la STS, Sec. 4ª, nº 1201/2020, de 24 de septiembre de 2020, rec. 8147/2018).

En síntesis, lo que había dicho el Tribunal Supremo hasta ahora es lo siguiente:

- a) El actual artículo 199 LCSP es una norma de carácter procesal (STS de 7 de noviembre de 2012, FJ 5):

*«Debe observarse que el artículo 200 Bis, cuestionado, se intitula como "Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas"; y que el contenido del mismo, en coherencia con su título, se refiere a la formulación del "recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración"; y dentro de él a la regulación de una singular medida cautelar. Es incuestionable que en el precepto no se regula un determinado contenido del contrato o unos efectos del mismo, sino el régimen de una actuación procesal. O en otros términos, y en estricto ajuste a la literalidad del precepto, un procedimiento jurisdiccional».*

- b) La medida cautelar regulada en el actual artículo 199 LCSP es una medida cautelar de carácter especial que no se rige por los artículos 29 y 136 LJCA y que constituye una excepción a dichos preceptos (SSTS de 7 de noviembre de 2012, FJ 5; 2 de diciembre de 2019, FJ 4; y 24 de junio de 2020, FJ 4).

- c) La finalidad de esta medida cautelar especial es la protección del contratista frente a la morosidad de la Administración, el favorecimiento de la concurrencia en las licitaciones públicas y, en general, el interés público de que las necesidades de la Administración sean atendidas adecuadamente (STS de 24 de junio de 2020, FJ 4):

*«Cabe preguntarse a quién quiere proteger el artículo 217 del texto refundido. La respuesta, dados los términos en los que está formulado, no puede ser otra que al contratista pues forma parte de la ordenación normativa de la relación contractual entre la Administración y quienes son contratados por ella. Además, tiene todo el sentido que se busque proteger al contratista frente a la morosidad de la Administración porque asegurándole el cobro efectivo del precio o de los intereses*

*de demora no sólo se preservan sus derechos sino, también, los intereses públicos vinculados al objeto de los contratos y a la concurrencia a su adjudicación de todos los interesados en obtenerlos. La garantía del cobro ágil de las prestaciones realizadas incentiva contratar con la Administración, favorece la concurrencia competitiva, sobre todo, como recuerda el escrito de oposición de las pequeñas y medianas empresas y la selección de las ofertas más beneficiosas para los intereses públicos. La finalidad específica, por tanto, del precepto o, si se prefiere, de la medida que contempla, más que a objetivos genéricos en beneficio de cualesquiera sujetos, apunta a la morosidad de la Administración con quienes contrata y ofrece el modo de contrarrestarla con agilidad y efectividad».*

- d) La medida cautelar de pago inmediato de la deuda es aplicable como medida cautelar en el recurso contencioso-administrativo en beneficio del contratista de la Administración, pero no del cesionario del crédito frente a ésta (doctrina jurisprudencial fijada por la STS de 24 de junio de 2020).
- e) El objeto de la medida cautelar especial puede ser tanto el principal de la deuda como los intereses de demora, ya sea conjuntamente o estos últimos de manera autónoma (doctrina jurisprudencial fijada por la STS de 2 de diciembre de 2019).
- f) La disposición transitoria 1ª de la Ley 15/2010 debe interpretarse en el sentido de que la nueva medida cautelar es aplicable sin distinción de la fecha de los contratos de los que deriva la inactividad de la Administración que se pretende vencer con la medida. Es decir, también están incluidas las reclamaciones de pago de facturas correspondientes a contratos celebrados antes de su entrada en vigor. Así se desprende de la aplicación de las normas generales de Derecho transitorio y de la consideración de que la medida cautelar está amparada por el derecho fundamental a la igualdad y a la tutela judicial efectiva (STS de 7 de noviembre de 2012).

Pues bien, recientemente, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de completar y desarrollar su jurisprudencia sobre esta figura procesal, por medio de la STS nº 328/2025, de 25 de marzo de 2025, rec. 8024/2021, y la STS nº 449/2025, de 10 de abril de 2025, rec. 958/2022 (reiterada por la STS nº 470/2025, de 24 de abril de 2025, rec. 959/2022), todas de la Sección 3ª de la Sala III.

La STS de 25 de marzo de 2025 fija como doctrina jurisprudencial que

*“El artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, debe interpretarse en el sentido de que el régimen regulatorio de las medidas cautelares en el ámbito de la contratación administrativa, cuando concurra el presupuesto referido a la utilización del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas, establecido en dicha disposición, en cuanto a su consideración de *lex specialis*, debe aplicarse de forma imperativa por el órgano judicial competente para resolver el incidente cautelar, que deberá adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de la deuda, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía*

*reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última, lo que comporta el desplazamiento del régimen general de medidas cautelares previsto en los artículo(s) 129 y 130 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.*

Es clara la relevancia de este nuevo pronunciamiento del Tribunal Supremo: la medida cautelar de pago anticipado regulada en el actual artículo 199 LCSP es *lex specialis* frente a la regulación general de las medidas cautelares del proceso contencioso-administrativo (cosa que ya había sido dicha por el Alto Tribunal, pero no con esta contundencia), lo cual implica que no se rige por los artículos 130 y cc. de la LJCA (tampoco por los artículos 29 y 136 LJCA, podríamos añadir, como ya señaló la STS de 7 de noviembre de 2012<sup>3</sup>), y se caracteriza por la obligatoriedad de su estimación por los órganos jurisdiccionales salvo que la Administración demandada “acredite” (término utilizado por el artículo 199 LCSP que, por tanto, excluye la mera alegación) la improcedencia del pago de las cantidades reclamadas, lo cual equivale a afirmar el carácter semiautomático de esta medida cautelar. En palabras del Tribunal Supremo (FJ 3):

*«Procede, en segundo término, dejar constancia de que, según una consolidada doctrina jurisprudencial fijada por esta Sala, en las sentencias núm. 8/2020, de 14 de enero de 2020 (RC 6742/2017), núm. 874/2020, de 24 de junio de 2020 (RC 6042/2018) y núm. 1622/2023, de 11 de abril de 2023 (RC 229/2021), sobre el artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la medida cautelar, consistente en el pago inmediato de la deuda contraída por la Administración con el contratista **debe acordarse por el órgano judicial, sin condicionamiento alguno**, cuando concurra el presupuesto base de la reclamación y la inactividad en el pago por parte de la Administración establecido en dicho precepto legal, y la Administración demandante no alegare en el incidente cautelar que no concurren las circunstancias que justifiquen el pago, o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última».*

Como consecuencia de dicho carácter semiautomático, el Tribunal Supremo subraya que el órgano judicial no tiene facultades valorativas (FJ 3):

*«Con este fin, dicho precepto establece una regulación específica del régimen jurídico de las medidas cautelares que rige en los procesos judiciales en materia de contratación pública, que, por su carácter de *lex specialis*, desplaza las previsiones establecidas, con carácter general, en los artículos 129 y 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que advertimos que la Sala de instancia ha desconsiderado flagrantemente la aplicación de esta disposición legal, teniendo en cuenta que, como hemos expuesto, que la solicitud se fundaba precisamente en la invocación del artículo 217 de la Ley de*

<sup>3</sup> «[...] la inequívoca claridad del artículo 200 Bis no deja duda alguna de que la medida cautelar solicitada en este caso tiene su cobertura indiscutible en ese precepto, de modo que la aplicación al caso de una norma tan especial hace en rigor innecesario acudir para justificar la normativa a la más general de los artículos 29 y 136 LJCA» (FJ 5).

***Contratos del Sector Público, que no confiere al órgano judicial ninguna facultad valorativa en orden a denegar la medida cautelar de pago inmediato de la deuda de la Administración cuando concurra, como acontece en este supuesto, el presupuesto de haberse seguido el procedimiento regulado en la mencionada ley para hacer efectivas las deudas por la Administración».***

La consecuencia lógica de la naturaleza especial de la medida cautelar de pago anticipado y de su carácter semiautomático establecido por el legislador es que no se puede desestimar la misma aplicando los criterios ordinarios establecidos por el artículo 130 LJCA (FJ 3):

*«Partiendo, por tanto, de esta doctrina jurisprudencial, que resulta aplicable al caso enjuiciado, con base en el principio de unidad de doctrina y por respeto al principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho, apreciamos que el Tribunal de instancia ha infringido dicha doctrina jurisprudencial, al fundamentar la confirmación de la denegación de la medida cautelar en argumentos referidos a la falta de acreditación del periculum in mora, de conformidad con las previsiones de los artículos 129 y 130 de la Ley 29/1998, sin tener en cuenta que la valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución que ponga fin al proceso y evitar la producción de un perjuicio de imposible o difícil reparación, y la apreciación del fumus boni iuris, que constituye el presupuesto esencial para acordar la medida cautelar en los supuestos de inactividad, que corresponde al órgano judicial, en el régimen general regulatorio de las medidas cautelares, ya no constituye un requisito para la adopción de la medida cautelar en este específico ámbito de la contratación administrativa, por cuanto el legislador ha limitado esta facultad decisoria, al establecer el deber ex lege de adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de las deudas de la Administración en sede cautelar».*

Por su parte, la STS de 10 de abril de 2025 fija la siguiente doctrina jurisprudencial:

*«En el ámbito de las reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos a los que sean de aplicación los artículos 216 y 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (ahora 198 y 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa, y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino el de un mes, contemplado en el aplicable art. 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y ahora en el art. 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».*

A pesar de la claridad del artículo 199 LCSP (y de sus precedentes legislativos) en cuanto al plazo de mora de la Administración, la duda interpretativa tenía sentido en la medida en que la medida cautelar especial se inserta en un proceso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración y el artículo 29.1 LJCA establece

un plazo de 3 meses para reclamar la falta de cumplimiento por la Administración de una obligación nacida, entre otras fuentes, de un contrato. El Alto Tribunal subraya de nuevo el carácter de *lex specialis* del artículo 199 LCSP y la exclusión de las normas generales de la LJCA en esta clase de supuestos, concluyendo que la mención a los contratos del artículo 29.1 LJCA debe entenderse referida a obligaciones contractuales distintas de la obligación del pago del precio de los mismos: «A estos efectos, la referencia -alegada por el recurrente en casación- que hace el art. 29 LJCA a la obligación derivada de un contrato, habrá de entenderse referida a aquella obligación distinta a la regulada en los arts 216 y 217 TRLCSP de 2011, y 198 y 199 LCSP de 2017; y, en lo demás, desplazada por ley especial» (FJ 3).

En conclusión, la reciente STS de 25 de marzo de 2025 (junto con las SSTS de 10 y 24 de abril de 2025, aunque éstas en menor medida) viene a llenar un vacío jurisprudencial que ha lastrado desde su aprobación en 2010 la plena aplicación de la medida cautelar especial de pago anticipado de las deudas contractuales de las Administraciones Públicas, aunque todavía queda bastante camino que recorrer, por ejemplo, en cuanto al alcance del requisito de que se trate de “deudas no impugnadas” (en expresión de la Directiva 2011/7/UE) y de la forma de “acreditación” de la improcedencia del pago por parte de la defensa letrada de las Administraciones Públicas, cuestiones que hoy por hoy dependen exclusivamente de la discrecionalidad judicial y que pueden llegar a bloquear *de facto* la aplicación de la medida cautelar. La importancia de este desarrollo jurisprudencial no ha decaído a pesar de la actual adecuación de las estadísticas sobre el periodo medio de pago a proveedores a la legalidad, ya que la morosidad administrativa sigue existiendo y podría llegar a incrementarse en el contexto de una eventual crisis económica.

### 6.3. Las características medioambientales como criterio de adjudicación en la contratación pública – *Fernando Luque Regueiro*<sup>1</sup>.

La vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) ha supuesto un cambio muy significativo en el tratamiento de las características medioambientales en el seno de la contratación pública. Hasta entonces sólo podían configurarse como criterios de solvencia, mientras que, con el actual régimen contractual, pueden elevarse a criterios de adjudicación, bajo ciertos requisitos.

La reciente Resolución 114/2025, de 21 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, nos recuerda esta circunstancia, aludiendo a una primera doctrina que vedaba la posibilidad de configurar como criterios de adjudicación la aportación de certificados acreditativos del cumplimiento de determinadas normas de calidad o de gestión medioambiental. Se remeda así la Resolución 105/2015, de 17 de marzo del mismo tribunal, que propelia estos iniciales postulados, en concordancia a lo que se venía sustentando en otros tribunales administrativos<sup>2</sup>.

Como decimos, el panorama ha mudado, anunciándose así en el preámbulo de la LCSP, advirtiendo la obligación que pesa sobre los órganos de contratación de velar en el diseño de los criterios de adjudicación, de modo que se permita obtener obras, suministros y servicios mediante la inclusión de aspectos cualitativos medioambientales (también sociales e innovadores). Esta medida se acompaña de otra, relativa a la necesidad de establecer en el pliego una de las condiciones especiales de ejecución que se listan en el artículo 202 de la LCSP, entre las que se hallan las de tipo medioambiental.

La importancia de estas características ambientales es tal que se lleva al primer precepto de la LCSP, dedicado a su objeto y finalidad, de suerte que la denominada contratación estratégica pasa por incorporar, de manera transversal y preceptiva, criterios medioambientales (también sociales) *“en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual”*.

Todo ello tiene su reflejo principal en el artículo 145.2 de la LCSP, en sede concreta de criterios de adjudicación, en el entendido de que los criterios cualitativos establecidos por el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio pueden albergar aspectos medioambientales, especificando después, que éstos podrán referirse entre otras – relación *numerus apertus*–, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de

---

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

<sup>2</sup> Se referencia así una consolidada doctrina sobre la posibilidad de emplear certificados de calidad como criterios de adjudicación, habiendo señalado que, si bien pueden exigirse como criterio de solvencia, no cabe establecerlos como criterios de adjudicación (entre otras, las Resoluciones 65/2013, 29/2015, 30/2015 y 54/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; la Resolución 40/2011, de 14 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el Acuerdo 84/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

energía procedentes de fuentes renovables; o al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

En cualquier caso, como acontece en todo criterio de adjudicación, debe anidar una vinculación del aspecto medioambiental incorporado con el objeto contractual, no sólo por la imposición general del artículo 145.5 sino por las específicas exigencias reseñadas en los artículos 145.2 y 1.3, todos de la LCSP.

El artículo 145.6 vindica, por su parte, que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los procesos de producción, prestación o comercialización, con especial referencia a las formas de producción, prestación o comercialización medioambiental; o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

Ha de recordarse en este punto el considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en cuanto nos alecciona sobre el requisito de la vinculación con el objeto contractual que *“excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa (...) En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa”*.

Dicho acervo normativo hizo reaccionar al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 786/2019, de 11 de julio, que cambia las tornas de su propia doctrina, admitiendo, por primera vez, la configuración de los criterios de adjudicación medioambientales<sup>3</sup>. Desde esta inicial Resolución<sup>4</sup> se pone de manifiesto la perentoriedad de la vinculación con el objeto del contrato, por lo que debe atenderse a si el aspecto medioambiental incorporado como criterio de adjudicación tiene repercusión en el resultado de la concreta prestación solicitada, permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, tomando así de referencia el considerando 97 antes citado de la Directiva 2014/24/UE, así como el considerando 92.

De este modo, los certificados de calidad y gestión ambiental pueden constituirse en criterios de adjudicación, siempre que guarden una directa relación con el objeto y características propias del contrato pues, en caso contrario, deberán ser configurados como requisito de solvencia técnica.

---

<sup>3</sup> *“Así las cosas, es cierto que la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación”*.

<sup>4</sup> Continuada en posterior Resolución 976/2020, de 11 de septiembre.

En dicho contexto debemos comprender las previsiones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo de Cambio Climático y Transición Energética, que incluye diversas medidas en materia de contratación del sector público estatal, como la inclusión en los pliegos de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático, y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono. Su artículo 31 exige, no en vano, la incorporación de alguno de los criterios de adjudicación que allí se relacionan<sup>5</sup>.

Como decíamos, resulta esencial distinguir cuándo la característica medioambiental puede actuar como criterio de adjudicación y cuándo debe ser relegada al ámbito de la solvencia, resultando muy ilustrativa la Resolución 103/2022, de 15 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco, cuando nos explica la distinta finalidad a la que atienden cada uno de estos requisitos: *“confunde la función de los criterios de adjudicación, que es la de comparar objetivamente unas ofertas con otras, para determinar cuál de ellas es la más ventajosa, con los criterios de solvencia, que sirven para establecer si el licitador cumple o no los requisitos mínimos de capacidad económica, financiera y técnica que le permitirían ejecutar adecuadamente el contrato, de modo que se configuran como criterios de adjudicación cuestiones que realmente se refieren a características generales de la política interna de los licitadores, las cuales están asociadas a la apreciación de la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato”*.

En consecuencia, se hace necesario diferenciar lo que constituye una característica subjetiva, que afecta a la capacidad de la empresa licitadora, de lo que es un criterio de adjudicación que afecta al objeto del contrato, como bien explica la ya referida Resolución 114/2025, de 21 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Algunos tribunales administrativos consideran que, con carácter general, los certificados de calidad y de gestión ambiental conciernen a la solvencia<sup>6</sup> —así lo infieren de los artículos 93 y 94 de la LCSP, donde se regula la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad, y de gestión ambiental, respectivamente—, pero ello no enerva la posibilidad de su configuración como criterios de adjudicación. Lo principal,

---

<sup>5</sup> *“La Administración General del Estado y (...) en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra incluirán, entre los criterios de adjudicación, algunos de los siguientes: a) Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten. b) Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones. c) Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil. d) Medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas. e) Medidas de adaptación al cambio climático. f) Minimización de generación de residuos”*.

<sup>6</sup> La Resolución 74/2022, de 25 de mayo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, colige de los artículos 93 y 94 que, *“con carácter general, la normativa contractual prevé que los certificados de aseguramiento de la calidad no deben utilizarse como criterios de adjudicación, por referirse a características de la empresa, ni de la prestación objeto del contrato», sin perjuicio de que pudieran ser «admisibles como criterio de adjudicación o como condición de ejecución los certificados que se refieran a la calidad específica del servicio ofertado”*.

volviendo a la meritada Resolución 114/2025 del tribunal andaluz, es que la implementación de certificados que acrediten determinados estándares de calidad y gestión medioambiental pudiera llegar a tener incidencia en el resultado de las prestaciones objeto del contrato, siendo imprescindible, por tanto, estar al caso concreto, esto es, al contenido material de los certificados evaluables, a fin de que quede acreditado la vinculación con el objeto del contrato de tales criterios, en el sentido de que permitan una evaluación comparativa de las ofertas, redunden en una mejor ejecución de la prestación y pueda deducirse un mayor valor medioambiental en una determinada oferta que reúna dicho requisito. Es decir, que con la oferta puedan sobresalir esos valores medioambientales.

Se revela especialmente descolante la motivación de tales circunstancias en el expediente, lo que se anuda al refuerzo de las obligaciones de publicidad activa que imprime la LCSP<sup>7</sup>.

Abunda la Resolución 519/2025, de 4 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la necesidad de justificar y concretar en cada contrato cómo incide la aplicación de los certificados de calidad en el objeto del contrato y de qué manera incide directamente en una mejora en la calidad de la prestación del servicio.

Finalmente, este mismo pronunciamiento acoge esta doctrina, particularizada en relación al registro de la huella de carbono<sup>8</sup> como criterio de adjudicación: *“no es admisible la inclusión de esta posibilidad como un requisito en abstracto, que afectaría sólo a las circunstancias generales de la empresa, a modo de solvencia técnica general, desvinculado por completo del objeto del contrato, pero sí es admisible valorarlo a efectos de la adjudicación cuando se establece una vinculación clara con el objeto del contrato y, por tanto, se utiliza como una forma de medir una mejora en la prestación del servicio, en este caso desde el punto de vista medioambiental”*.

---

<sup>7</sup> Recuérdese la obligatoria publicación de la memoria justificativa del contrato (art.63.3.a) y el imperativo de justificación adecuada en el expediente de los criterios de adjudicación (art.116.4.c).

<sup>8</sup> Téngase en consideración el Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Su artículo 6 regula los actos sujetos a inscripción en la Sección a) de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con indicación de las distintas verificaciones realizadas por entidades acreditadas, como base de la inscripción: *“Para la inscripción en esta sección, según establece el artículo 9.4.a).2.º, se reconocerán las verificaciones realizadas por entidades acreditadas por organismos nacionales de acreditación para verificar informes de gases de efecto invernadero (a través la ISO 14064, Greenhouse Gas Protocol u otros) así como las verificaciones realizadas por entidades operacionales designadas (DOE) acreditadas en el marco de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, así como en el marco del futuro mecanismo del artículo 6.4 del Acuerdo de París. En el caso de huellas de organización, también se reconocerán los informes ISAE 3410 y otros sistemas no específicos de huella de carbono como EMAS o ISO 50001 siempre y cuando se aporte la información adicional que sea necesaria, u otros posibles estándares reconocidos por la Oficina Española de Cambio Climático. Los requisitos específicos serán detallados en el documento de apoyo para la inscripción de huella de carbono publicado en el portal de internet del registro”* (apartado 6).