REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID

FEBRERO 2025

Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid

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

@ Comunidad de Madrid

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

Febrero 2025

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- FEBRERO 2025 -

Sumario

1. DISPOSICIONES ESTATALES 4
2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS 8
3. DISPOSICIONES LOCALES 9
4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 9
5. RESOLUCIONES JUDICIALES 13
5.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos 13
5.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea 14
5.3. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS) 19
6. DOCTRINA ADMINISTRATIVA 23
6.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. 23
6.2. Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid. 24
6.3. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. 25
7. COMENTARIOS DOCTRINALES 28
7.1. El insólito reconocimiento de personalidad jurídica a un entorno natural: nueva confrontación en el seno del Tribunal Constitucional – Fernando Luque Regueiro. 28
7.2. Acerca de las valoraciones de inmuebles a efectos tributarios – María Elena López de Ayala Casado. 63
7.3. Novedades prácticas relevantes en el proceso penal derivadas de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia – Diego García Paz. 70

1. DISPOSICIONES ESTATALES[1]

- ***Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero***, *por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones*. El objeto de este real decreto es desarrollar la estructura, organización y contenido de los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, según lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. Son elementos integrantes del Sistema Nacional de Formación Profesional: 1.º El Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales. 2.º El Catálogo Modular de Formación Profesional. 3.º El Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional. 4.º Los elementos básicos del currículo. Son instrumentos de gestión del sistema: 1.º El Registro Estatal de Formación Profesional. 2.º El Registro Estatal de Acreditaciones de Competencias Profesionales Adquiridas por Experiencia Laboral o Vías No Formales e Informales. 3.º El Registro General de Centros de Formación Profesional **(BOE 5-2-25)**.

- ***Real Decreto 85/2025, de 11 de febrero***, *por el que se regularizan los anexos II.2, V.2 y VI de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal*. Se regularizan los complementos retributivos contemplados en los anexos II.2, V.2 y VI de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, para adaptarlos a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de Justicia **(BOE 12-2-25)**.

- ***Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero***, *por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025*. En cumplimiento del mandato al Gobierno para fijar anualmente el salario mínimo interprofesional, contenido en el artículo 27.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, se procede mediante este real decreto a establecer las cuantías que deberán regir a partir del 1 de enero de 2025, tanto para las personas trabajadoras que son fijas como para las que son eventuales o temporeras, así como para las empleadas y empleados de hogar. El salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, queda fijado en 39,47 euros/día o 1184 euros/mes, según el salario esté fijado por días o por meses. Las nuevas cuantías representan un incremento del cuatro con cuarenta y uno por ciento respecto de las previstas en el real decreto que fijó el SMI para 2024 **(BOE 12-2-25)**.

- ***Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero***, *por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca*. El objeto de este real decreto es el desarrollo parcial de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca; regulándose los aspectos relacionados con

[1] La selección de novedades de legislación, jurisprudencia y doctrina administrativa ha sido realizada por Federico Lara González (Letrado de la Comunidad de Madrid).

la constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca. Para hacer efectivo el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca, la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, en su artículo 3, crea tres órganos para su representación y gobernanza: un Comité de Representantes, compuesto por representantes de las Administración General del Estado y de la comunidad autónoma, así como de la ciudadanía de los municipios ribereños; una Comisión de Seguimiento como guardianes y guardianas de la laguna del Mar Menor, y un Comité Científico. Estos tres órganos quedarían englobados en la Tutoría del Mar Menor como institución regida, además de por el presente real decreto, por las normas de Derecho privado que le resulten de aplicación. Con el fin de garantizar el funcionamiento y para las labores de apoyo técnico y administrativo que se requieran, la Tutoría estará asistida por una Gerencia, cuya forma de selección y funcionamiento atenderá a lo dispuesto por las normas de derecho privado que le resulten de aplicación. se faculta también a la Tutoría para solicitar el número de identificación fiscal a nombre de la «Laguna del Mar Menor y su cuenca», permitiendo de esta forma consolidar su personalidad jurídica para operar en la contratación de bienes y servicios, contratación de personal y gestión económica que se requiera en el desarrollo de sus actividades propias **(BOE 12-2-25)**.

- ***Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero***, *por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*. Este real decreto tiene por objeto desarrollar la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social contenida en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. Asimismo, este real decreto tiene por objeto concretar y complementar determinados aspectos procedimentales, técnicos y circunstanciales de las reglas relativas al seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el período 2022-2025 contenidas en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones **(BOE 19-2-25).**

- ***Real Decreto 91/2025, de 11 de febrero***, *por el que se establece el mecanismo de gobernanza en materia de energía, cambio climático y calidad del aire*. Este real decreto tiene por objeto establecer los mecanismos de gobernanza que permitan dar cumplimiento a las obligaciones de información adquiridas por el Reino de España en virtud de los acuerdos y compromisos nacionales e internacionales relativos a la lucha contra el cambio climático y a las emisiones de los contaminantes atmosféricos, conforme a lo establecido en los artículos 4, 18 y 40 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y lo establecido en el artículo 27.5 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, sobre los Informes de situación del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, los Informes sobre riesgos climáticos y adaptación y sobre las Políticas, Medidas, Inventarios, Proyecciones y Programas de Control de la Contaminación Atmosférica. Este real decreto contribuye, en definitiva, a facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos por España en materia de información. Desde el punto de vista de organización institucional, facilita la coordinación, el seguimiento, la evaluación y la notificación de obligaciones de información a la Comisión Europea, a la

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), al Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (CLRTAP) y a cualquier otro órgano que requiera los datos de emisiones del Inventario nacional de gases de efecto invernadero y otros gases contaminantes, las proyecciones de emisiones y las políticas y medidas implementadas, adoptadas y previstas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático y de control de la contaminación atmosférica, que permitan cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país en cada momento **(BOE 22-2-25)**.

- ***Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2025****, por el que se aprueba el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado*. El Consejo de Ministros, en su reunión de 28 de enero de 2025, adoptó un acuerdo por el que se aprueba el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado. El Sistema no tiene carácter normativo y se configura como una directriz vinculante para todos los órganos de la Administración General del Estado con arreglo a lo establecido por el artículo 5.1 j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Se dará publicidad de su anexo a través del Portal de la Transparencia de la Administración del Estado. https://transparencia.gob.es/ **(BOE 13-2-25)**.

- ***Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero****, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas.* La presente orden tiene por objeto la adopción de medidas para evitar que progresen las comunicaciones con manipulación del identificador de línea llamante o CLI. La presente orden introduce mecanismos para evitar fraudes en el ámbito de la numeración y de los alias identificativos de mensajes cortos, mensajes multimedia y servicios de mensajería conversacional (SMS/MMS/RCS). Asimismo, la presente orden establece medidas para garantizar la correcta identificación de la numeración utilizada para la prestación del servicio de atención a clientes o para la realización de llamadas comerciales no solicitadas **(BOE 15-2-25)**.

- ***Orden PJC/178/2025, de 25 de febrero****, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2025.* Se ha mantenido la regulación de bases y tipos restantes prevista en la Orden de cotización de 2024, introduciendo las modificaciones necesarias para adecuar su contenido a las recientes reformas legales en materia de Seguridad Social con incidencia en la cotización, debiendo citarse por su significativo alcance, a modo de ejemplo, las que derivan del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo **(BOE 26-2-25)**.

- ***Orden TED/181/2025, de 13 de febrero****, por la que se aprueban las Normas de Gestión Técnica del Sistema Gasista de competencia ministerial*. La presente orden tiene como objeto aprobar las Normas de Gestión Técnica del Sistema Gasista (en adelante, NGTS), de competencia ministerial. Estas NGTS serán de aplicación al Gestor Técnico del Sistema (GTS), a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), a todos los sujetos que accedan a las instalaciones gasistas, a los titulares de éstas

y a los consumidores. Se aplicará en todas las instalaciones del sistema gasista español definidas en el artículo 59 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos **(BOE 27-2-25)**.

- ***Acuerdo de 12 de febrero de 2025, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial****, por el que se modifica el Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales*. Se reconocen y amplían las competencias de los Juzgados de Guardia en materia de vigilancia penitenciaria, ratificación de los internamientos no voluntarios urgentes por razón de trastorno psíquico e ingreso urgente de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos, autorización de entrada en domicilios y restantes lugares para la ejecución forzosa de las medidas de protección de menores atribuida a los juzgados de lo civil urgente de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos, y no se limitan el número máximo de juzgados de guardia de enjuiciamiento de delitos leves inmediatos ni del resto de juzgados de guardia **(BOE 20-2-25)**.

- *Acuerdo de 28 de enero de 2025, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el* ***Acuerdo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de diciembre de 2024****, por el que se aprueban las normas generales sobre reparto de asuntos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con entrada en vigor el 1 de enero de 2025*. Se aprueban las nuevas normas de reparto de asuntos entre las Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid que regirán a partir del 1 de enero de 2025 **(BOE 12-2-25)**.

- ***Circular 1/2025, de 28 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia****, por la que se modifica la Circular 3/2020, de 15 de enero, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad.* El retraso en la aprobación de la retribución del transporte y la distribución de ejercicios anteriores unido al impacto de la ejecución de las sentencias de la lesividad y los recursos planteados contra las órdenes ya aprobadas ha dado lugar a la aparición de sucesivos desvíos de una magnitud relevante. En consecuencia, se hace aconsejable la laminación de los desvíos con signo positivo con objeto de evitar variaciones bruscas de peajes, proporcionando estabilidad en la evolución de los precios pagados por los consumidores. Por otra parte, desde la aprobación de la Circular 3/2020 se han recibido diversas consultas de distintos agentes que, si bien han sido aclaradas y publicados en la página web de la Comisión los correspondientes Acuerdos por los que se les da contestación, conviene incorporar en el redactado de la Circular 3/2020, con objeto de proporcionar seguridad jurídica a todos los agentes. Por último, teniendo en cuenta la evolución del mercado y el objetivo de descarbonización de la economía se procede a extender el ámbito de aplicación de los peajes aplicables a los puntos de recarga de vehículos eléctricos de acceso público y a la actualización de los coeficientes de pérdidas. En tanto no se disponga de la información necesaria que permita la adecuación de la estructura de peajes de la Circular 3/2020, se establece que a los puntos de suministro cuyo único objeto sea el suministro de energía eléctrica a embarcaciones tendrán la posibilidad de poder acogerse al peaje de aplicación a la recarga de vehículo eléctricos de acceso público. Por último, teniendo en cuenta que los coeficientes de pérdidas fueron establecidos con información relativa a los ejercicios 2017

y 2018 y la evolución registrada por las pérdidas en los últimos años, se modifica el artículo 11 con objeto de introducir la habilitación para actualizar los coeficientes de pérdidas, previo trámite de audiencia, mediante resolución cuando sea necesario de acuerdo con la evolución de las mismas **(BOE 5-2-25)**.

2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- ***Orden de 21 de enero de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo****, por la que se aprueba el Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería General de la Comunidad de Madrid para el año 2025*. Se aprueba el Plan de Disposición de Fondos aplicable para el año 2025 a todos los Centros Presupuestarios que integran la Tesorería General de la Comunidad de Madrid, incluyendo a los Organismos Autónomos y Entes Públicos sin tesorería propia y al resto de Organismos Autónomos, Entes y Empresas Públicas que hayan encomendado la gestión de su tesorería a la Tesorería General. El Plan de Disposición de Fondos de la Tesorería General de la Comunidad de Madrid tendrá por objeto acomodar la expedición de órdenes de pago de las propuestas recibidas en la Tesorería General de la Comunidad de Madrid procedentes de los diferentes centros gestores de gasto a las disponibilidades de efectivo previstas en la misma, de acuerdo a las previsiones contempladas en los siguientes apartados **(BOCM 7-2-25)**.

- ***Orden 481/2025, de 17 de febrero, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo****, por la que se regula la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión Permanente de Selección*. Esta orden tiene por objeto la regulación de la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión Permanente de Selección, como órgano colegiado encargado de la realización de los procesos selectivos para el acceso como funcionario de carrera o como personal laboral fijo a los cuerpos, escalas y especialidades funcionariales y a las categorías profesionales y especialidades laborales que se especifiquen en las convocatorias correspondientes o le encomiende la dirección general competente en materia de función pública **(BOCM 28-2-25)**.

- ***Resolución de 21 de enero de 2025, de la Dirección General de Trabajo****, por la que se modifica parcialmente la Resolución de 3 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se declaran las fiestas laborales de ámbito local en la Comunidad de Madrid para el año 2025*. Con posterioridad a la publicación de la Resolución de declaración de fiestas laborales de ámbito local en la Comunidad de Madrid para el año 2025, varios Ayuntamientos han aportado a esta Dirección General de Trabajo certificados de la aprobación de días que se declaran como fiestas laborales en sus respectivos ámbitos locales para el año 2025 y han comunicado errores en alguna de las fechas publicadas **(BOCM 3-2-25)**.

- ***Resolución de 4 de febrero de 2025, de la Dirección General de Trabajo****, por la que se modifica parcialmente la Resolución de 3 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se declaran las fiestas laborales de ámbito local en la Comunidad de Madrid para el año 2025*. Con posterioridad a la publicación de la Resolución de declaración de fiestas laborales de ámbito local en la Comunidad de Madrid para el año 2025, el Ayuntamiento de Daganzo de Arriba ha aportado a la Dirección General

de Trabajo un certificado del Pleno, celebrado el 22 de enero de 2025, por el que se modifican los días declarados como fiestas laborales en su municipio para el año 2025 **(BOCM 17-2-25)**.

3. DISPOSICIONES LOCALES

- ***Ordenanza 1/2025, de 28 de enero, del Ayuntamiento de Madrid****, por la que se regula el entorno controlado de pruebas de proyectos innovadores de la ciudad de Madrid*. La ordenanza tiene por objeto la regulación de un entorno controlado de pruebas (*regulatory sandbox*) que permita llevar a cabo proyectos y pruebas innovadoras de carácter temporal en espacios públicos de titularidad municipal en el término municipal de Madrid. La ordenanza será de aplicación a los proyectos que soliciten acceso al entorno controlado de pruebas y que guarden relación con alguna de las siguientes materias: a) Sostenibilidad. b) Economía. c) Energía. d) Seguridad y emergencias. e) Movilidad sostenible. f) Accesibilidad. g) Turismo. h) Elementos de mobiliario urbano y de las vías y espacios públicos. i) Así como cualquier otro ámbito relativo a los servicios públicos municipales competencia del Ayuntamiento de Madrid. El entorno controlado de pruebas concede a quienes promueven los proyectos la posibilidad de probar en un espacio real la viabilidad técnica de sus soluciones y obtener información para su futuro desarrollo mediante un procedimiento ágil. La autorización se circunscribe a la realización de la prueba y por tanto no exime de la posterior autorización o licencia municipal que requiera el producto, la actividad o servicio resultante, sujeto entonces a la normativa sectorial aplicable. Además, el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto entidad responsable del entorno controlado, podrá emplear la información facilitada a la conclusión de la prueba con el fin de introducir posibles modificaciones y actualizaciones del ordenamiento jurídico local **(BOAM 12-2-25)**.

4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Derecho al honor vs. libertad de producción y creación literaria*. ***STC (Sala Segunda) 1/2025, de 13 de enero de 2025. Recurso de amparo 1436-2022***. La recurrente en amparo alega vulneración de su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE) porque entiende que el personaje de la "concejala de obrillas" del relato publicado en el diario "La Opinión de Murcia" se refería a ella de modo perceptible para el público lector —aunque el autor tratara de ocultar tal identificación para eludir responsabilidades— en un texto denigratorio de su persona y difundido con la intención de ridiculizarla y ofender su honor. Frente a lo concluido en primera instancia, que declaró la existencia de intromisión ilegítima en el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar de la actora, las sentencias de apelación y casación consideraron que su derecho al honor no había sido lesionado por el relato publicado en el diario "La Opinión de Murcia". El TC considera que la propia ubicación de la pieza en el periódico (dentro de la sección Ocio y, en concreto, en la subsección Cuentos de verano) y, de otro lado, el contenido del texto dejan claro que no se trata de un artículo de opinión, de crítica política o de finalidad informativa, sino de una creación literaria, por más que la misma tenga como trasfondo la corrupción política. Tras exponer su doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales implicados, desestima

el recurso de amparo, coincidiendo con el MF en que la valoración que han hecho los tribunales sobre la falta de certeza de la identidad del personaje de la concejala con la recurrente es razonable, y de esa falta de identificabilidad se sigue que no resulta necesario ponderar su derecho al honor con la libertad de producción y creación literaria (art. 20.1.b) CE), toda vez que no se puede declarar que el relato se refiera a la demandante y no se puede proteger el derecho de una persona que no es real, sino de ficción **(BOE 17-2-25).**

- *Derecho a la libertad personal y su limitación cautelar en el proceso penal. Inclusión de la detención en el cómputo del plazo máximo de la prisión provisional.* ***STC (Sala Segunda) 3/2025, de 13 de enero de 2025. Recurso de amparo 6751-2022***. La superación del plazo máximo inicial de prisión provisional legalmente previsto supone una "limitación desproporcionada" del derecho a la libertad personal (art. 17 CE), y, en consecuencia, su vulneración (por todas, STC 32/2023, FJ 3). Y ello porque las resoluciones judiciales impugnadas, al no incluir los dos días de detención policial en el cómputo del plazo máximo inicial de la prisión provisional, en contra de lo dispuesto en el primer inciso del art. 504.5 LECrim, no han respetado el principio de legalidad del art. 17.1 y 4 CE. Asimismo, es doctrina constitucional que "[l]a prórroga o ampliación del plazo máximo inicial de prisión provisional decretada […] ha de ser adoptada antes de que el plazo máximo inicial haya expirado, pues constituye una exigencia lógica para la efectividad del derecho a la libertad personal, por más que no venga expresamente exigida por el precepto" [por todas, STC 155/2004, de 20 de septiembre, FJ 3 c)]. Por tanto, las resoluciones judiciales aquí impugnadas, al prorrogar el plazo de prisión provisional después de que el plazo inicial haya expirado, habrían incurrido en un defecto invalidante e insubsanable, pues como prescribe la doctrina de este tribunal, la lesión producida por la ignorancia del plazo no se subsana por la adopción de un intempestivo acuerdo de prórroga tras la superación de aquel [en este sentido, SSTC 56/1997, de 17 de marzo; 234/1998, de 1 de diciembre; 305/2000, de 11 de diciembre; 98/2002, de 29 de abril, o 155/2004, FJ 3 c)] **(BOE 17-2-25).**

- *Potestad correctora o disciplinaria sobre abogados y procuradores en el ámbito procesal. Funciones de los Letrados de la Administración de Justicia*. ***STC (Pleno) 12/2025, de 15 de enero de 2025. Cuestión interna de inconstitucionalidad 6596-2021.*** Planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional respecto de los artículos 555.1 y 556 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, con la modificación operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Derecho a la tutela judicial efectiva y monopolio de jurisdicción (art. 117.3 CE): interpretación conforme de los preceptos legales que atribuyen a los Letrados de la Administración de Justicia la potestad de corregir a abogados y procuradores, que exclusivamente puede ejercerse en las actuaciones que se celebren ante ellos en las dependencias de la oficina judicial. El ejercicio de la función correctora sobre abogados y procuradores prevista en los arts. 552 y ss. LOPJ por parte de los Letrados de la Administración de Justicia no tiene carácter jurisdiccional y, por ello, no invade la reserva jurisdiccional ni, por ende, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ya que su decisión no resuelve sobre el objeto ni el desarrollo del proceso. Votos particulares **(BOE 17-2-25)**.

- *Inadmisión de incidente de nulidad de actuaciones por considerarse procedente el recurso de casación y extraordinario por infracción procesal*. ***STC (Sala***

Segunda) 16/2025, de 27 de enero de 2025. Recurso de amparo 4594-2023. Promovido por don Francisco Javier Pulgarín Milara en relación con las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial de Barcelona en proceso ordinario sobre reclamación de cantidad. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: inadmisión de un incidente de nulidad de actuaciones fundada en la procedencia del recurso de casación y extraordinario por infracción procesal (STC 143/2020). Conforme a la normativa aplicable, el recurso extraordinario por infracción procesal debe interponerse de manera conjunta con el de casación (disposición final decimosexta, apartados 1.2 y 1.5 LEC), pero este solo sería procedente en un supuesto como el que nos ocupa, dada la cuantía del proceso, alegando la infracción de precepto legal del art. 477.1 LEC (infracción de normas sustantivas aplicables para resolver las cuestiones objeto del proceso) y siempre que el asunto presente "interés casacional" (art. 477.2.3 LEC). Ahora bien, como señala la STC 143/2020, FJ 5; "tratándose del acceso por interés casacional, el órgano judicial no puede sustituir a la parte interesada, dando por hecho que la resolución por él dictada infringe jurisprudencia del Tribunal Supremo (lo que obligaría a precisar cuál sería esa), o que ha resuelto puntos o cuestiones donde existe efectivamente jurisprudencia contradictoria de las audiencias provinciales (tendría entonces que decir no solo cuál es esa doctrina, sino superar el requisito exigido jurisprudencialmente de identificar dos resoluciones de distintas secciones, que defiendan los criterios opuestos) o, en fin, que ha habido una infracción (y cuál) de una norma". La inadmisión del incidente de nulidad promovido por el recurrente en amparo, fundada en la necesidad de interponer los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal contra la sentencia dictada en apelación, no tiene en cuenta las posibilidades reales de procedencia de tales recursos en el caso concreto, habida cuenta su regulación legal, lo que conlleva la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, conforme a la doctrina constitucional citada (SSTC 91/2015, FJ 2; 142/2015, FJ 4, y 143/2020, FJ 4). **(BOE 28-2-25).**

- *Distribución de competencias en materia de vivienda (Ley 1/2022, de 3 de marzo, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda de Cataluña).* ***STC (Pleno) 25/2025, de 29 de enero de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 4038-2022***. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Competencias sobre vivienda, condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal y civil y régimen de expropiación forzosa; derecho de propiedad: pérdida parcial de objeto del proceso en los preceptos legales declarados inconstitucionales y nulos por la STC 120/2024, de 8 de octubre; nulidad parcial del precepto legal autonómico que regula la expropiación forzosa de viviendas; interpretación conforme con la Constitución del precepto que tipifica como infracción grave el incumplimiento de los requisitos de la propuesta obligatoria de alquiler social. Procede declarar inconstitucional y nulo, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias, el inciso "y de que, de conformidad con el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante" del art. 15.4 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, en redacción dada por el art. 15 de la Ley 1/2022. en los ámbitos sectoriales de competencia

de las comunidades autónomas (como es, en este caso, la materia de vivienda ex art. 137 EAC), corresponde al legislador autonómico definir los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropiandi* (STC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 10, con cita de la STC 37/1987, FJ 6). Ahora bien, este reconocimiento no obsta para que, en el seno de la expropiación, hayan de respetarse las garantías procedimentales establecidas en la ley estatal y, muy singularmente, los criterios para la determinación del valor de los bienes y derechos expropiados, que corresponde establecer, en exclusiva, al legislador estatal en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 CE, con la finalidad de asegurar que los bienes sean evaluados con los mismos criterios en todo el territorio nacional. Por otra parte, el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, en la redacción dada por el art. 6.2 de la Ley 1/2022, no es inconstitucional si se interpreta en el sentido de que solo es sancionable el incumplimiento de los requisitos que debe cumplir la propuesta obligatoria de alquiler social, en aquellos casos en los que la misma no constituya una condición de acceso al proceso judicial. Votos particulares **(BOE 28-2-25).**

- *Distribución de competencias en materia de vivienda (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda).* ***STC (Pleno) 26/2025, de 29 de enero de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 5514-2023***. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, legislación civil y procedimiento administrativo común; principios de autonomía local y autonomía financiera de las comunidades autónomas; derechos a la propiedad y a la tutela judicial efectiva: pérdida parcial de objeto del proceso en los preceptos legales declarados inconstitucionales y nulos por la STC 79/2024, de 21 de mayo; nulidad parcial de los preceptos legales que regulan la inadmisión de las demandas que pretendan la recuperación de la posesión de una finca cuando el demandante tenga la condición de gran tenedor; extensión de los efectos de la declaración de nulidad al precepto que enumera los documentos que deben acompañar a las demandas ejecutivas. El derecho a la tutela judicial efectiva, como los demás derechos, no tiene carácter absoluto, sino que puede ser restringido por medio de la ley siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad. La ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental (en este caso, acceso a la jurisdicción) que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida. En consecuencia, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE podría verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultaran innecesarias, excesivas o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. El análisis de las previsiones impugnadas permite inferir que lo que se pretende es dotar de mayor protección a las personas y hogares afectados en los procedimientos de recuperación de la posesión (art. 439.6 y 7 LEC), y de subasta de bienes inmuebles —en el marco de la regulación del procedimiento de apremio de la ejecución dineraria— (art. 655 bis LEC), cuando se esté ante una situación de especial vulnerabilidad económica de la parte demandada o ejecutada, persiguiéndose que las administraciones competentes puedan encontrar una solución

habitacional para dichas personas. Puede decirse, pues, que, de acuerdo con el canon anunciado, las previsiones cuestionadas persiguen un fin constitucionalmente legítimo. Sin embargo, el requisito impuesto a la parte actora en el art. 439.6 c) LEC, y su correlativo art. 655 bis.1 LEC no cumple las exigencias constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva desde un canon de proporcionalidad. Las condiciones de admisibilidad o de procedibilidad previstas en los arts. 439.6 c) y 655 bis.1 LEC, al suponer trasladar a la parte actora una carga acreditativa desmesurada por ser la circunstancia a acreditar (vulnerabilidad) susceptible de conocerse también a través de medios igual o más asequibles, constituyen una barrera desproporcionada para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, en las dos vertientes concernidas, resultando, por ello inconstitucionales y nulos por vulnerar el art. 24.1 CE. Votos particulares **(BOE 28-2-25).**

5. RESOLUCIONES JUDICIALES

5.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- *Jurisdicción del Tribunal Constitucional de España en todo el territorio nacional. Primacía de sus decisiones sobre las potestades de los parlamentos autonómicos*. ***Sentencia TEDH (Sección 5ª) de 11 de febrero de 2025. Demanda nº 29780/20, Josep Costa i Rosselló v. España y otras 3 demandas***. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado inadmisible la demanda por unanimidad. La decisión es firme. El caso se refería a las sentencias del Tribunal Constitucional de España que impedían la reanudación de los debates, en el Parlamento de Cataluña, sobre la independencia catalana y el sistema de Gobierno en España, porque ya se habían declarado inconstitucionales resoluciones sobre las mismas cuestiones. El *procès* (el movimiento hacia una república catalana independiente) se inició mediante múltiples Resoluciones a partir de 2015. El caso también se refería al hecho de que se había incoado un proceso penal contra el Sr. Costa i Rosselló por desobedecer las resoluciones del Tribunal Constitucional. El Tribunal considera, en particular, que las decisiones del Tribunal Constitucional que impedían a la Mesa del Parlamento de Cataluña aceptar que esos debates volvieran a celebrarse en el Parlamento habían sido lícitas y previsibles y no habían sido desproporcionadas. Señala que, tal como había declarado el Tribunal Constitucional, la Constitución española no podía modificarse por medios distintos de los previstos en la ley, lo que había sido la intención de las resoluciones del Parlamento catalán. También considera que, contrariamente a lo alegado por el Sr. Costa i Rosselló, el hecho de que se hubiera incoado un procedimiento penal contra él no podía considerarse una medida «política» destinada a impedirle ejercer sus funciones. Por lo tanto, desestima las denuncias en virtud del artículo 3 del Protocolo nº 1 (derecho a elecciones libres) y de los artículos 10 (libertad de expresión) y 11 (libertad de reunión y asociación) del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal también desestima las denuncias en virtud de los artículos 6 (derecho a un juicio justo), 13 (derecho a un recurso efectivo) y 18 (limitación del uso de restricciones de derechos) y del artículo 1 del Protocolo nº 12 (prohibición general de discriminación) del Convenio Europeo.

5.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- *Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Posibilidad de que las partes contratantes fijen plazos de pago más largos*. ***STJUE (Sala Tercera) de 6 de febrero de 2025, asunto C-677/22***. El artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, debe interpretarse en el sentido de que la expresión «acuerdo expreso en contrario recogido en el contrato» se opone a que una cláusula contractual que establece un plazo de pago superior a 60 días naturales sea determinada unilateralmente por el deudor, salvo que pueda acreditarse, habida cuenta de todos los documentos contractuales y de las cláusulas contenidas en dicho contrato, que las partes del referido contrato han manifestado su voluntad concordante de quedar vinculadas precisamente por la cláusula de que se trate.

- *Concesiones de servicio de transporte de viajeros en autobús. Derecho de un operador interno a participar en otras licitaciones*. ***STJUE (Sala Décima) de 13 de febrero de 2025, asunto C-684/23.*** El artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, debe interpretarse en el sentido de que, cuando un operador interno, al que, con anterioridad, una autoridad local competente ha adjudicado directamente un contrato de servicio público, participa en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007, en su versión modificada por el Reglamento 2016/2338, el poder adjudicador no debe comprobar que dicho operador interno reúne los requisitos establecidos en el citado artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), para determinar si tiene derecho a participar en tal procedimiento.

- *Redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Plazo de vigencia inicial de los contratos celebrados entre consumidores y empresas que prestan servicios de comunicaciones electrónicas*. ***STJUE (Sala Quinta) de 13 de febrero de 2025, asunto C-612/23***. El artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «vigencia inicial» que figura en dicha disposición se refiere tanto a la duración del primer contrato celebrado entre un consumidor y un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas como a la de un contrato subsiguiente celebrado entre las mismas partes, de modo que ese contrato subsiguiente no puede imponer una vigencia superior a veinticuatro meses, ni siquiera cuando haya sido firmado y se haya iniciado su cumplimiento antes del vencimiento del primer contrato.

- *Protección de datos de carácter personal. Concepto de empresa a efectos del cálculo del importe de la multa*. ***STJUE (Sala Quinta) de 13 de febrero de 2025, asunto C-383/23***. El artículo 83, apartados 4 a 6, 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), a la luz del considerando 150 del mismo Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que el término «empresa», que figura en estas disposiciones, corresponde al concepto de «empresa», en el sentido de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, de modo que, cuando se impone una multa por infracción del Reglamento 2016/679 a un responsable del tratamiento de datos personales que es o forma parte de una empresa, el importe máximo de la multa se determina sobre la base de un porcentaje del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior de la empresa. El concepto de «empresa» también debe tenerse en cuenta para apreciar la capacidad económica real o material del destinatario de la multa y, así, comprobar si la multa es a la vez efectiva, proporcionada y disuasoria.

- *Contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial. Obligación del prestamista de entregar una ficha que recoja un ejemplo representativo al consumidor a efectos informativos*. ***STJUE (Sala Primera) de 27 de febrero de 2025, asunto C-85/24.*** El artículo 13, apartado 1, letra g), de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, debe interpretarse en el sentido de que un prestamista que, para financiar la construcción de una vivienda, ofrece contratos de crédito, con o sin garantía hipotecaria, a un tipo de interés fijo, a un tipo de interés variable o combinando períodos a tipo de interés fijo y a tipo de interés variable está obligado únicamente a facilitar, en la información general, solo un ejemplo de los créditos que ofrece, siempre que dicho ejemplo sea representativo.

- *Tutela judicial efectiva. Normas nacionales relativas al método de reparto de los asuntos entre los jueces de un órgano jurisdiccional. Facultad del juez designado para verificar la regularidad de la atribución*. ***STJUE (Sala Octava) de 27 de febrero de 2025, asunto C-16/24***. El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro ha establecido un sistema de reparto de asuntos en el seno de los órganos jurisdiccionales que se basa en el principio de elección aleatoria de la formación del órgano jurisdiccional, con determinadas excepciones, y que está sujeto a la intervención del responsable administrativo de cada órgano jurisdiccional, no se opone a que, cuando un juez al que se ha atribuido un asunto albergue dudas en cuanto a la regularidad de dicha atribución, se le impida pronunciarse sobre esta cuestión y, en su caso, remitir el asunto a otro juez del mismo órgano jurisdiccional por considerar que el asunto debería haberle sido atribuido a este último, debiendo devolver ese primer juez el asunto en cuestión al responsable administrativo de dicho órgano jurisdiccional, para que este último verifique la regularidad de la atribución inicial de ese asunto y proceda, en su caso, a atribuirlo de nuevo. La regularidad de la atribución efectuada por tal responsable debe poder ser objeto de un control jurisdiccional con arreglo a las normas del Derecho nacional.

- *Servicios en el mercado interior. Normativa nacional que establece un límite máximo a la comisión que se aplica por los servicios de intermediación de venta o alquiler*

de inmuebles a una persona física. ***STJUE (Sala Tercera) de 27 de febrero de 2025, asunto C-674/23.*** El artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, a la luz de los artículos 16 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, por lo que respecta a la adquisición o al arrendamiento por una persona física de una vivienda unifamiliar, de un apartamento o de una unidad residencial, limita la comisión que se aplica por los servicios de intermediación inmobiliaria: (i) en caso de adquisición o de venta de un inmueble cuyo valor contractual sea superior o igual a 10 000 euros, al 4% del precio establecido en el contrato y, (ii) en caso de arrendamiento, al 4% de la cantidad resultante de multiplicar el importe de la renta mensual por el número de meses durante los cuales se arrienda el inmueble, entendiéndose que dicha comisión no puede superar el importe de la renta mensual, siempre que esa normativa no vaya más allá de lo necesario para conseguir los objetivos que persigue y no se pueda sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

- *Protección de datos de carácter personal. Normativa nacional que designa, como responsable del tratamiento, a una entidad administrativa auxiliar carente de personalidad jurídica y de capacidad jurídica propia*. ***STJUE (Sala Octava) de 27 de febrero de 2025, asunto C-638/23.*** El artículo 4, punto 7, 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 no se opone a una normativa nacional que designa, como responsable del tratamiento, a una entidad administrativa auxiliar carente de personalidad jurídica y de capacidad jurídica propia, sin precisar, de manera concreta, las operaciones específicas de tratamiento de datos personales de las que dicha entidad es responsable ni los fines de esas operaciones, siempre que, por una parte, tal entidad pueda cumplir, de conformidad con esa normativa nacional, las obligaciones que incumben a un responsable del tratamiento para con los interesados en materia de protección de datos personales y, por otra parte, dicha normativa nacional determine, explícita o al menos implícitamente, el alcance del tratamiento de datos personales del que la referida entidad es responsable.

- *Redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Duración de la autorización de derechos individuales de uso del espectro radioeléctrico por un plazo limitado.* ***STJUE (Sala Sexta) de 27 de febrero de 2025, asunto C-562/23***. El artículo 49, apartados 1 y 2, de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el código europeo de las comunicaciones electrónicas, no se aplica a la prórroga de la duración de derechos individuales de uso del espectro radioeléctrico comprendidos en ese apartado 2 y asignados antes de la fecha de entrada en vigor de esta Directiva, pero cuyo vencimiento es posterior a esa fecha.

- *Competencia. Negativa por parte de una empresa en situación de posición dominante de acceso a una plataforma digital y de garantía de la interoperabilidad*. ***STJUE (Gran Sala) de 25 de febrero de 2025, asunto C-233/23.*** 1) El artículo 102 TFUE debe interpretarse en el sentido de que la negativa, por parte de una empresa en situación de

posición dominante que ha desarrollado una plataforma digital, a garantizar, cuando se lo solicita una empresa tercera, la interoperabilidad de dicha plataforma con una aplicación desarrollada por esa empresa tercera puede constituir un abuso de posición dominante, aunque dicha plataforma no sea indispensable para la explotación comercial de la referida aplicación en un mercado descendente, pero haga que la antedicha aplicación sea más atractiva para los consumidores, si la mencionada plataforma no ha sido desarrollada por la empresa en situación de posición dominante únicamente para las necesidades de su propia actividad. 2) El artículo 102 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que tanto la empresa que ha desarrollado una aplicación y ha solicitado a una empresa en situación de posición dominante que garantice la interoperabilidad de dicha aplicación con una plataforma digital de la que esta última empresa es titular como competidores de la primera empresa hayan seguido activos en el mercado al que pertenece esa aplicación y hayan desarrollado su posición en ese mercado, aunque no se beneficiaran de tal interoperabilidad, no indica por sí solo que la negativa de la empresa en situación de posición dominante a acceder a dicha solicitud no pudiese producir efectos contrarios a la competencia. Es preciso apreciar si este comportamiento de la empresa en situación de posición dominante podía obstaculizar el mantenimiento o el desarrollo de la competencia en el mercado de que se trate, teniendo en cuenta todas las circunstancias fácticas pertinentes. 3) El artículo 102 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, cuando un comportamiento consistente en que una empresa en situación de posición dominante se niega a permitir la interoperabilidad de una aplicación desarrollada por una empresa tercera con una plataforma digital de la que la empresa en situación de posición dominante tiene la titularidad es susceptible de calificarse de abuso, en el sentido de dicha disposición, esta última empresa puede invocar válidamente como justificación objetiva de su negativa la inexistencia de una plantilla que permita garantizar esa interoperabilidad en la fecha en la que la empresa tercera solicitó tal acceso si la concesión de tal interoperabilidad mediante esa plantilla pone en peligro, en sí misma y habida cuenta de las propiedades de la aplicación para la que se solicita la interoperabilidad, la integridad de la plataforma de que se trate o la seguridad de su utilización, o si resulta imposible por otras razones técnicas garantizar esa interoperabilidad mediante el desarrollo de tal plantilla. De no ser así, la empresa en situación de posición dominante está obligada a desarrollar dicha plantilla en un plazo razonable necesario a tal efecto y a cambio, en su caso, de una contrapartida financiera adecuada, teniendo en cuenta las necesidades de la empresa tercera que haya solicitado dicho desarrollo, el coste real de este y el derecho de la empresa en situación de posición dominante a obtener un beneficio adecuado. 4) El artículo 102 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar la existencia de un abuso consistente en la negativa de una empresa en situación de posición dominante a garantizar la interoperabilidad de una aplicación desarrollada por una empresa tercera con una plataforma digital de la que es titular la empresa en situación de posición dominante, una autoridad de defensa de la competencia puede limitarse a identificar el mercado descendente en el que dicha negativa es susceptible de producir efectos contrarios a la competencia, aun cuando ese mercado solo sea potencial, sin que tal identificación requiera necesariamente una definición precisa del mercado de productos y del mercado geográfico en cuestión.

- *Independencia judicial. Competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados miembros para fijar las modalidades de determinación de la retribución de los jueces. Posibilidad de modificación o reducción de las retribuciones*. ***STJUE (Gran***

Sala) de 25 de febrero de 2025, asuntos acumulados C-146/23 y C-374/23. El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2 TUE, debe interpretarse en el sentido de que el principio de independencia judicial no se opone a que: 1.- Por una parte, los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado miembro determinen la retribución de los jueces, siempre que tal determinación no resulte del ejercicio de un poder arbitrario, sino que se base en modalidades que: (i) estén establecidas por la ley, (ii) sean objetivas, previsibles, estables y transparentes, (iii) garanticen a los jueces un nivel retributivo acorde con la importancia de las funciones que ejercen, teniendo en cuenta la situación económica, social y financiera del Estado miembro de que se trate y el salario medio en ese Estado miembro, (iv) puedan ser objeto de un control judicial efectivo con arreglo a las modalidades procesales establecidas por el Derecho de dicho Estado miembro. 2.- Por otra parte, los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado miembro se aparten de lo dispuesto en la normativa nacional, que define de manera objetiva las modalidades de determinación de la retribución de los jueces, decidiendo aumentar esta retribución por debajo de lo previsto por dicha normativa, o incluso congelar o reducir su importe, siempre que tal medida de excepción no resulte del ejercicio de un poder arbitrario, sino que: (i) esté establecida por la ley, (ii) fije modalidades de retribución objetivas, previsibles y transparentes, (iii) esté justificada por un objetivo de interés general perseguido en el marco de medidas que, sin perjuicio de circunstancias excepcionales debidamente justificadas, no se dirijan específicamente a los jueces, sino que afecten, de manera más general, a la retribución de otras categorías de funcionarios o de empleados públicos, (iii) sea necesaria y estrictamente proporcionada para la consecución de ese objetivo, lo que implica que sea excepcional y temporal y que no menoscabe la adecuación de la retribución de los jueces a la importancia de las funciones que ejercen, (iv) pueda ser objeto de un control judicial efectivo con arreglo a las modalidades procesales establecidas por el Derecho del Estado miembro de que se trate.

- *Protección de datos de carácter personal. Elaboración automatizada de perfiles de solvencia económica de personas físicas (scoring). Acceso a información sujeta al secreto comercial.* ***STJUE (Sala Primera) de 27 de febrero de 2025, asunto C-203/22***. 1) El artículo 15, apartado 1, letra h), 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, en caso de que se adopte una decisión automatizada, incluida la elaboración de perfiles, en el sentido del artículo 22, apartado 1, de dicho Reglamento, el interesado puede exigir al responsable del tratamiento, como «información significativa sobre la lógica aplicada», que este le explique, mediante información pertinente y en forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, el procedimiento y los principios aplicados concretamente para explotar, de forma automatizada, los datos personales relativos al interesado con el fin de obtener un resultado determinado, como un perfil de solvencia. 2) El artículo 15, apartado 1, letra h), del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que el responsable del tratamiento considere que la información que ha de facilitarse al interesado con arreglo a esa disposición incluye datos de terceros protegidos por dicho Reglamento o secretos comerciales, en el sentido del artículo 2, punto 1, de la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención,

utilización y revelación ilícitas, ese responsable debe comunicar tal información supuestamente protegida a la autoridad de control o al órgano jurisdiccional competente, a los que corresponde ponderar los derechos e intereses en cuestión a efectos de determinar el alcance del derecho de acceso del interesado previsto en el artículo 15 del citado Reglamento.

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

Enero

- *Interpretación del recurso contra la inactividad administrativa material del art. 29.1 LJCA: carácter prestacional y exclusión de la discrecionalidad*. ***STS nº 59/2025, de 22 de enero de 2025, rec. 431/2024.*** La inactividad del artículo 29.1 de la LJCA requiere la concurrencia de una obligación pública que crea la norma, acto, contrato, convenio, cuyo contenido ha de ser enmarcado en la actividad prestacional, que no necesita posterior determinación, y, en todo caso, el titular de la prestación ha de ser acreedor de la prestación a la que está obligada la Administración. Como se ve, la mera demora, retraso o desidia en realizar un desarrollo reglamentario, establecido en una norma legal previa que no impone plazo al respecto, no integra el supuesto del artículo 29.1 de la LJCA, salvo que el incumplimiento se vincule, como ha sucedido en algún supuesto, con aspectos vinculados, de forma directa o indirecta, a una prestación personal especifica en el ámbito de la función pública, que no es el caso. En efecto, el artículo 29 de la LJCA prevé dos supuestos de inactividad. El primero, previsto en el apartado 1, se refiere a los casos de ausencia de realización de actividades prestacionales por parte de la Administración. Y el segundo, previsto en el apartado 2, tiene lugar ante la falta de ejecución por la Administración de sus actos firmes. Centrándonos en el supuesto invocado por la parte del artículo 29.1 de la LJCA, se precisa para su concurrencia que la Administración, mediante una disposición que no requiera de actos de aplicación, esté obligada a realizar una prestación concreta, en favor de personas determinadas. Sin que pueda considerarse que la referencia al desarrollo reglamentario del artículo 95.5 de la Ley Orgánica 9/2015, sea una actividad prestacional de la Administración, y menos que la misma pueda realizarse en favor de una o varias personas determinadas, para establecer desarrollos reglamentarios favorables, en favor, de los interesados, toda vez que sólo pueden solicitar la prestación quienes tuvieran derecho a ella. Teniendo en cuenta, además, el carácter discrecional del ejercicio de la potestad reglamentaria, que no resulta compatible con la realización de una prestación concreta y determinada que no precisa de acto de aplicación. En este sentido, viene al caso añadir que el recurso contra la inactividad de la Administración, creado en nuestra Ley Jurisdiccional, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos, se dirige, a tenor de su exposición de motivos, a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones

u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad.

Febrero

- *Propiedades especiales. Extinción de concesiones de uso privativo de aguas*. ***STS nº 117/2025, de 4 de febrero de 2025, rec. 6378/2022***. Los arts. 89.4 del RD 849/1986, de 11 de abril y 101.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Publicas resultan de aplicación para regular los efectos derivados de la extinción de las concesiones otorgadas con relación al derecho al uso privativo de aguas, con independencia de la fecha del título concesional y de su clausulado.

- *Educación. Obligación de negociación colectiva del calendario escolar*. ***STS nº 114/2025, de 4 de febrero de 2025, rec. 5182/2023***. La aprobación del calendario escolar, siendo una decisión propia de la Administración educativa encuadrable en su potestad de organización, deberá ser objeto de negociación colectiva en cuanto repercuta objetivamente en las condiciones de trabajo del personal docente. La efectiva repercusión será una cuestión de hecho a apreciar en cada caso. En el caso de que exista una regulación previa de las condiciones de trabajo que delimita el artículo 37.1.m) del TREBEP, y que ya han sido sometidas a negociación, la obligación de negociación del calendario escolar que repercuta en las condiciones de trabajo queda referida a los aspectos del calendario escolar que excedan o diverjan de la regulación previa de las condiciones de trabajo, en cuanto pueden integrar una repercusión "negativa" en el calendario laboral.

- *Expropiación forzosa. Valoración de terrenos en situación básica de suelo rural destinados a base militar*. ***STS nº 122/2025, de 6 de febrero de 2025, rec. 49/2024***. En la expropiación de terrenos en situación básica de suelo rural la valoración de los mismos a los efectos de fijación del justiprecio debe llevarse a cabo mediante el método de capitalización de rentas, conforme a lo previsto en los artículos 36.1.a) del TRLS 7/2015 y 7.1 del RVLS, debiendo aplicarse en todo caso la renta más alta, ya sea ésta la potencial o la real, de acuerdo con las definiciones contenidas en los artículos 8 y 9 del RVLS. En la valoración de terrenos en situación básica de suelo rural debe aplicarse indefectiblemente la renta real cuando ésta sea la más alta y el desarrollo de la actividad realizada en el momento de valoración del suelo sea compatible con la normativa urbanística de aplicación. Cuando se trate de expropiación de terrenos en situación de suelo rural, destinados a la existencia de una base militar compatible con las normas urbanísticas, respecto de los cuales sean arrendadores los expropiados y arrendataria la Administración expropiante, dichos terrenos deben ser valorados -en aplicación de lo dispuesto en el artículo 36.1.a) del TRLS 7/2015- de acuerdo con la renta real percibida por el arrendamiento cuando precisamente la *causa expropiandi*-o fin que justifica la expropiación- sea garantizar el mantenimiento de la base militar en dichos terrenos.

- *Personal estatutario. Consideración de las guardias localizadas del servicio de enfermería como tiempo de trabajo efectivo*. ***STS nº 136/2025, de 10 de febrero de 2025, rec. 4692/2022***. En cuanto a la cuestión de si las guardias localizadas del servicio de enfermería han de considerarse o no tiempo de trabajo efectivo de conformidad con el artículo 2 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, se reitera la doctrina establecida en las sentencias de 18 de mayo de 2002 (recurso casación 737/2021), de 29 de marzo de 2022 (recurso de casación 7946/2020), de 31 de marzo de 2022 (recurso de casación 639/2021) y de 22 de septiembre de 2022 (recurso de casación 6685/2020). Por otra parte, la declaración como tiempo de trabajo de las guardias localizadas del personal sanitario no conlleva la inaplicación del régimen jurídico previsto en la Ley 55/2003 para el régimen de jornada y descansos alternativos.

- *Seguridad Social. Revisión de oficio de actos declarativos de derechos. Aplicación de la excepción de la obligación de acudir a la Jurisdicción social por errores materiales, omisiones o inexactitudes en casos de simulación de relación laboral*. ***STS nº 153/2025, de 13 de febrero de 2025, rec. 5599/2021***. 1.- El supuesto de excepción a la aplicabilidad del régimen general de revisión de los actos declarativos de derechos contemplado en el primer inciso del artículo 146.2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, debe interpretarse en el sentido de que solo exime a las Entidades, órganos u Organismos gestores de la Seguridad Social de instar el correspondiente proceso judicial ante el Juzgado de lo Social competente, cuando la revisión tenga por objeto la rectificación de errores materiales o de hecho ostensibles, manifiestos o indiscutibles y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario. 2.- En los supuestos en que la Tesorería General de la Seguridad Social aprecie la existencia de simulación de una relación laboral entre empleador y trabajador, al parecer que se trata de un caso de omisiones o inexactitudes constatadas en las declaraciones del beneficiario, puede instar el procedimiento de revisión de oficio y, por tanto, no deberá interesar la revisión ante la jurisdicción social. (Varias sentencias).

- *Responsabilidad patrimonial. Incautación de material sanitario durante el estado de alarma declarado por la COVID-19. Estimación*. ***STS nº 160/2025, de 14 de febrero de 2025, rec. 549/2023***. Estima el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a la sociedad mercantil recurrente como consecuencia de la incautación de diversos bienes y materiales de carácter sanitario en sus instalaciones, en el contexto de la declaración del estado de alarma decretado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, presentada en fecha 26 de mayo de 2020 ante el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Nos encontramos con una figura como la requisa que es propia de la institución de la expropiación forzosa pero cuyo procedimiento se remite a las normas sobre responsabilidad patrimonial. Esta remisión a la responsabilidad patrimonial debe ser a los solos efectos de la tramitación y, respecto de ella, no hay discusión alguna en cuanto a que concurren los presupuestos para su origen. El debate gira en torno a la determinación de la indemnización, para la cual, según el art. 120 LEF, se seguirán las reglas de valoración de los bienes muebles, quedando fijada en la suma de 146.587,70 euros

más el correspondiente premio de afección al 5% y los intereses legales correspondientes que se devengarán desde el día 19 de marzo de 2020.

- *Funcionarios interinos. Abuso de la temporalidad en el ámbito de la docencia no universitaria. Casos de temporalidad regular, admisible y legalmente prevista*. ***STS nº 117/2025, de 19 de febrero de 2025, rec. 1602/2024***. El abuso se produce, por tanto, cuando la sucesión de nombramientos temporales, en sus distintas modalidades, no responde a sus previsiones legales. Esto puede ocurrir cuando se acude a la temporalidad, no para cubrir necesidades coyunturales, sino permanentes o estructurales y que deberían llevar a crear plazas vacantes para desempeñarlas con funcionarios de la carrera; también cuando se concatenan nombramientos en una plaza existente y vacante, que debería estar cubierta por un funcionario de carrera, y que el interino desempeña indefinidamente o fuera de los plazos legalmente previstos para su provisión por funcionarios de carrera. Cabe entender así que hay una temporalidad regular, admisible y, como tal, legalmente prevista, de forma que no cabe hablar de temporalidad abusiva o fraudulenta por el mero cómputo de años de una relación de servicios temporal si es que el interino es llamado puntualmente para servir una vacante en tanto se cubre mediante funcionarios de carrera, bien sea de nuevo ingreso, o bien mediante concurso de traslado entre quienes ya lo son. En estos casos de temporalidad regular y no abusiva, el desempeño del puesto será regular al ser por el tiempo que media entre que se produce la vacante y se otorga en propiedad a un funcionario de carrera, en los plazos legales. También cabe esa temporalidad regular cuando, para plazas que tienen titular, el funcionario interino es nombrado para llamamientos por la causa del artículo 10.1.b) del EBEP -baja del titular, comisiones de servicio, permisos o licencias, etc.- o para ejecución de programas de carácter temporal artículo 10.1.c) del EBEP. Y cabe, en fin, cuando es para tareas de refuerzo [artículo 10.1.d) del EBEP], que serán tales si son realmente temporales o coyunturales, pero si el refuerzo se torna indefinido, se estará de hecho ante una plaza que debe considerarse vacante estructural, como tal preverse en las plantillas, luego ofertarse su cobertura de forma regular a funcionarios de carrera. A partir de estas reglas generales la Sala ha declarado que apreciar el abuso lleva a un juicio casuístico (cfr. sentencia 78/2023, 24 de enero, casación 3960/2021). De esta manera, en el ámbito docente no universitario la temporalidad como "sector" al que se refiere la cláusula 5.1 puede presentar especialidades que, por razón de la ordenación y programación docente, incidan en la relación de servicios de los nombrados en régimen de temporalidad. Habrá que estar en cada caso para apreciar si un nombramiento y, en su caso, dentro del mismo, si el o los llamamientos responden a causas justificadas, por "razones objetivas", coyunturales, y es en ese juicio cuando se advertirá si se emplea esa relación de servicios temporal más bien para satisfacer necesidades estructurales o permanentes, que es cuando se incurre en abuso y fraude.

- *Contratación pública. Régimen jurídico aplicable a la realización de obras no previstas en el contrato*. ***STS 183/2025, de 24 de febrero de 2025, rec. 6295/2021***. La realización de obras no previstas en el contrato y sin que haya mediado la aprobación de modificado alguno sitúa a aquellas obras fuera del ámbito de la normativa reguladora de los contratos administrativos; de manera que, sin perjuicio de que se formulen reclamaciones relativas a su retribución y al eventual devengo de intereses de demora, a fin de evitar el inaceptable resultado de un enriquecimiento injusto, tales reclamaciones no han de encontrar amparo ni cobertura en la legislación de contratos públicos, normativa esta que los propios intervinientes, contratista y Administración, habían eludido e incumplido.

- *Función pública. Utilización abusiva de nombramientos temporales como funcionario interino. Doctrina general (I)*. ***STS nº 197/2025, de 25 de febrero de 2025, rec. 4436/2024.*** (i) La apreciación del uso abusivo de los nombramientos temporales exige la comprobación de que se reiteran o prolongan para cubrir necesidades no permanentes o estructurales; (ii) es contrario a la Constitución convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos; (iii) el afectado por el abuso, de ser cesado fuera de los supuestos previstos legalmente para la terminación de la relación de servicio temporal, tendrá derecho a ser repuesto hasta tanto el puesto de trabajo desempeñado se cubra por funcionario público o se amortice; (iv) quien haya sido objeto de nombramientos temporales abusivos, si acredita haber sufrido perjuicios por esa causa, tendrá derecho a ser indemnizado en medida proporcionada a ellos o, en su caso, en la que establezca el legislador.

- *Impuesto sobre el Valor Añadido. Inaplicación del principio de íntegra regularización.* ***STS nº 190/2025, de 25 de febrero de 2025, rec. 960/2023***. El principio de íntegra regularización no resulta aplicable a los supuestos en los que se comprueban por la Administración tributaria las cuotas de IVA a compensar procedentes de operaciones realizadas en periodos anteriores, cuando se pretende incrementar el saldo resultante mediante la inclusión de unas cuotas soportadas y que fueron regularizadas por la inspección tributaria en un acta de conformidad, dando lugar a una liquidación firme, sin que fuera impugnada por el contribuyente. Esto es, que el principio de íntegra regularización no entra en juego cuando ya se ha producido la comprobación administrativa de la que se pretende extraer la consecuencia favorable -aquí, la compensación del IVA soportado- mediante su traslación al procedimiento correspondiente a otra operación. 2) A tal respecto, la suscripción de un acta de conformidad y la firmeza ulterior de la liquidación resultante de ésta únicamente podrían ser modificadas conforme a las reglas previstas para la revisión de los actos firmes, iniciativa que no consta emprendida en este caso.

- *Función pública. Utilización abusiva de nombramientos temporales como funcionario interino. Doctrina general (II)*. ***STS nº 196/2025, de 25 de febrero de 2025, rec. 7099/2022.*** La apreciación de la utilización abusiva de nombramientos temporales ha de hacerse en consideración del conjunto de circunstancias concurrentes en el caso concreto de que se trate y, en particular, a la vista de si las necesidades cubiertas por ellos son de carácter permanente o estructural o bien de naturaleza accidental u ocasional. No cabe en ningún caso la conversión de la relación temporal en nombramiento como empleado fijo o equiparable, sin perjuicio de que el empleado público temporal, de ser cesado, tiene derecho a ser repuesto y a permanecer en la plaza que ocupaba mientras se cubre por funcionario de carrera o se amortiza.

6. DOCTRINA ADMINISTRATIVA

6.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

- *Responsabilidad patrimonial. Daños personales y morales en caso de fallecimiento en residencias públicas de mayores o sanitarias. Distinción entre los causados al finado y a sus herederos*. ***Dictamen 21/25, de 16 de enero de 2025***. No transmisibilidad *mortis causa* del derecho al resarcimiento de los daños personales (físicos, psíquicos o morales) eventualmente causados a la finada, a sus herederos (falta de legitimación activa). En cuanto a los daños morales causados a los propios herederos por el fallecimiento de su familiar, se puede entender acreditada la relación de causalidad, sin perjuicio de que en la producción final del daño hayan intervenido otros factores, tales como la precariedad del estado de salud de la familiar de los reclamantes lo que deberá tenerse presente en la valoración del daño, y considerar que estamos ante un daño antijurídico que los interesados no están obligados a soportar. Cabe recordar que esta Comisión Jurídica Asesora ha venido reconociendo la responsabilidad de la Administración, en casos análogos de daños sufridos por traumatismos en centros de mayores o sanitarios, o como consecuencia del transporte sanitario cuando la persona que sufrió dichos daños estaba a cargo del personal de dichos centros o medios de transporte (así, dictámenes 17/16, de 21 de abril; 222/17, de 1 de junio; 151/18, de 22 de marzo y 621/23, de 23 de noviembre, entre otros). Parece razonable, como hace la propuesta de resolución y hemos considerado en otros dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 151/18, de 21 de marzo, anteriormente referido) reducir la cuantía en un 50%, teniendo en cuenta que la actuación de la residencia no fue la única determinante del fallecimiento de la enferma, sino que contribuyeron otros factores como puede de ser el ya precario estado de salud de la familiar de los interesados en el momento del ingreso y su predisposición natural a sufrir lesiones como las que acabaron causando su fallecimiento.

- *Resolución de contrato administrativo de concesión de servicios. Pago reiterado del canon concesional fuera del periodo voluntario*. ***Dictamen 79/25, de 13 de febrero de 2025***. Aunque pudiera considerarse que la falta de pago en período voluntario supone un incumplimiento contractual por parte de la concesionaria, carece de la suficiente entidad como para dar lugar a la resolución del contrato, habida cuenta del carácter restrictivo con que ha de interpretarse el uso de tal potestad de resolución por parte del ayuntamiento que, en todo caso, podría haber impuesto a la contratista las penalidades correspondientes ante el retraso en el abono del canon. En consecuencia, producido el pago, lo que el ayuntamiento ha pretendido es "sancionar" a la concesionaria por el modo en que ha venido satisfaciendo el canon contractual, pues, tal y como refiere la propuesta de resolución remitida, "cuando se abona la deuda la infracción contractual ya estaba cometida, y dicha infracción se comete en todas y cada una de las ocasiones en los que finaliza el periodo voluntario de abono del canon de la concesión y el contratista no lo abona".

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

- ***Informe 1/2025, de 11 de febrero****, relativo a la interpretación del Acuerdo 10/2024, de 9 de diciembre, sobre el deber de inscripción de los planes de igualdad de los licitadores en el registro laboral correspondiente*. 1.- Aunque en todo caso la mesa o el

órgano de contratación pueden consultar por medios electrónicos la efectiva inscripción del plan de igualdad de la empresa en el correspondiente registro de convenios colectivos, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad, de la autoridad laboral competente, si el licitador se opone a que realicen dicha consulta a efectos de incorporar la acreditación al expediente de contratación, será él mismo quien habrá de aportar el certificado de inscripción en ese registro, cuando se le requiera. 2.- Cuando el licitador haya declarado que ha presentado la solicitud de inscripción de su plan de igualdad en el correspondiente registro laboral junto con la documentación preceptiva para ello y que han transcurrido tres meses sin haber recibido notificación de decisión alguna sobre la misma, se le podrá requerir para que lo acredite mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho y, si dicho registro emite un certificado de silencio administrativo positivo basándose en el artículo 24.4 de la LPAC, ese certificado también es un medio válido si acredita que ha transcurrido el indicado plazo.

- ***Recomendación 1/2025, de 11 de febrero***, *para la redacción de los denominados "pies de recurso" en los distintos actos del procedimiento de contratación pública.* Se estima necesario recomendar a los órganos de contratación y entidades contratantes de la Comunidad de Madrid unos modelos para que redacten de manera uniforme los denominados popularmente "pies de recurso" en los distintos actos del procedimiento de contratación pública, de modo que sea válido para todo tipo de entidades del sector público incluidas en el ámbito subjetivo de la LCSP (artículo 3), diferenciando según el tipo de entidad contratante (poderes adjudicadores que tienen la consideración de Administración Pública, poderes adjudicadores que no se consideran Administración Pública o entidades del sector público que no tienen la condición de poderes adjudicadores), y según el carácter administrativo o privado del contrato.

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

- ***Resolución 1/2025, de 9 de enero de 2025***. Motivación de los actos. La valoración de los criterios sujetos a juicio de valor debe estar motivada de tal forma que permita dar a conocer a los licitadores por qué han recibido esa puntuación y, ante una posible impugnación del acto, permitir a los órganos revisores poder comprobar que la decisión adoptada no incurre en error o arbitrariedad.

- ***Resolución 2/2025, de 10 de enero de 2025***. "Selfcleaning". Posibilidad de restaurar la fiabilidad del licitador que se encontraba en prohibición de contratar a fecha de presentación de ofertas y que acreditó haber pagado la deuda pendiente con carácter previo a la adjudicación, por lo que no debió ser excluido.

- ***Resolución 9/2025, de 9 de enero de 2025***. Inadmisión por extemporáneo. Recurso contra pliego. Recurso contra cláusulas del pliego que no han variado en los pliegos publicados anteriormente y que fueron anulados por resolución del Tribunal. El plazo comenzó a contar desde la publicación inicial del pliego. Sólo se pueden recurrir las rectificaciones del pliego anterior que sean novedosas, en cuyo caso el plazo para recurrir comienza desde la nueva publicación.

- ***Resolución 11/2025, de 10 de enero de 2025***. Discrecionalidad técnica e incumplimiento del PPT. Recurso contra adjudicación del contrato por incumplimiento del adjudicatario de las prescripciones técnicas. Desestimación. Doctrina sobre incumplimiento del PPT. El incumplimiento tiene que ser claro e impedir la viabilidad del contrato. Presunción de cumplimiento por los licitadores del PPT.

- ***Resolución 13/2025, de 16 de enero de 2025***. Ofertas incursas en temeridad. La ausencia de beneficio industrial no desvirtúa ni hace temeraria una oferta. El informe técnico está justificado, no se aprecia error ni arbitrariedad y se encuentra dentro del margen de discrecionalidad que le es dada al órgano de contratación.

- ***Resolución 32/2025, de 23 de enero de 2025***. Presupuesto base de licitación. Revisión de precios. Ante un contrato mixto con duración de 20 años de suministro de energía y mantenimiento de las luminarias, el recurrente considera que los índices utilizados para la revisión de precios no están ni incluidos en el PBL, ni autorizados por el Comité Superior de Precios de la Contratación. La fórmula indexada es una excepción para los contratos de energía.

- ***Resolución 34/2025, de 23 de enero de 2025***. Ofertas anormalmente bajas. Para determinar si una oferta presenta valores anormalmente bajos, el cálculo ha de realizarse con las ofertas económicas de aquellos licitadores que hayan sido admitidos al procedimiento por cumplir con lo exigido en los pliegos, no tomándose en consideración aquellos que hayan sido excluidos del procedimiento. Una interpretación contraria desvirtuaría los resultados pues se computarían empresas que ya no se encuentran en el procedimiento.

- ***Resolución 37/2025, de 23 de enero de 2025***. Subrogación de trabajadores. Inadecuación del PBL al listado de personal a subrogar. El órgano de contratación es el competente para determinar las necesidades a satisfacer. El listado de personal a subrogar no puede anular dicha competencia, por lo que podrá prescindir o aumentar el número de trabajadores. Todos los salarios se encuentran perfectamente calculados e incluidos en el PBL.

- ***Resolución 43/2025, de 30 de enero de 2025***. Solvencia técnica. Controversia sobre los servicios prestados que acreditan la solvencia técnica. El recurrente plantea que la solvencia técnica no ha sido acreditada y que para su comprobación se debe reclamar la presentación de los PIAs de cada uno de los residentes privados. Esta información es susceptible de protección por la LPD. Imposibilidad de comprobación de la solvencia técnica a través de documentos protegidos por la LPD. El Tribunal considera que la acreditación de la solvencia se ha realizado conforme a pliegos y no debe admitirse la propuesta del recurrente. Se desestima el recurso.

- ***Resolución 44/2025, de 30 de enero de 2025***. Solvencia técnica. Falta de acreditación de la solvencia en la adscripción de medios humanos a la ejecución del contrato La adjudicataria manifiesta la imposibilidad de acreditar los méritos exigidos al personal que ejecutará el contrato, previamente a la adjudicación, al tratarse de empleados con derecho a

subrogación y no contar con esa información que se encuentra protegida por la Ley de Protección de Datos. Acuerdo de la Mesa de Contratación para que se acrediten los méritos de todos los trabajadores adscritos al servicio previamente a la formalización. Improcedencia del acuerdo de la Mesa por no ser competente para modificar los pliegos de condiciones que son *lex inter partes.*

- ***Resolución 45/2025, de 30 de enero de 2025***. Mejora como criterio de adjudicación. Desestimación de recurso que pretende la anulación del criterio de adjudicación de ampliación del plazo de garantía previsto en los pliegos. No se trata de una mejora pues no es una prestación adicional a la prevista en pliegos, por lo que no se aplican requisitos exigibles a las mejoras.

- ***Resolución 48/2025, de 30 de enero de 2025***. Lotificación. Recurso contra Pliegos por no justificar la no división en lotes. Estimación. Artículo 99.3 LCSP. No se justifica suficientemente la no división en lotes. Doctrina del Tribunal al respecto.

- ***Resolución 58/2025, de 6 de febrero de 2025***. Pliegos. Criterios de adjudicación. Justificación. Recurso contra pliegos por no utilizar el procedimiento negociado sin publicidad por protección de derechos de propiedad intelectual del artículo 168.2 a) de la LCSP. Desestimación del motivo al no darse las circunstancias legalmente previstas. Impugnación de criterios de adjudicación. Estimación. No se justifica en el expediente los criterios de adjudicación conforme al artículo 116 de la LCSP.

- ***Resolución 64/2025, de 12 de febrero de 2025***. Solvencia. Modificación de ofertas. La subsanación de la solvencia técnica ha dado lugar a una modificación de la oferta, en consecuencia se excluye la propuesta.

- ***Resolución 67/2025, de 12 de febrero de 2025***. Contrato basado. Legitimación. El recurrente no presenta oferta a la invitación del órgano de contratación, por lo que se considera que no está legitimado. Al tratarse de un acuerdo marco no existen causas que le impidan licitar.

- ***Resolución 73/2025, de 21 de febrero de 2025***. Inadmisión. Extemporaneidad. Los festivos en el domicilio del licitador no se consideran a efectos del cómputo de plazos. Art. 31.3 de LPACAP.

7. COMENTARIOS DOCTRINALES

7.1. El insólito reconocimiento de personalidad jurídica a un entorno natural: nueva confrontación en el seno del Tribunal Constitucional – *Fernando Luque Regueiro*[1].

SUMARIO:

I.- Introducción. II.- La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca. III.- Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024 y su voto particular. A. Vulneración por exceso en el ejercicio del título competencial del Estado en materia de medio ambiente. B. Infracciones en torno al reconocimiento de personalidad jurídica a un entorno natural. 1. Vulneración del artículo 45 de la CE. 2. Vulneración del artículo 10.1 de la CE. 3. Infracción del artículo 24.1 de la CE. C. Infracción del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE). D. Infracción de la seguridad jurídica, junto con el principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora y de la reserva de ley orgánica. IV. Conclusiones. BIBLIOGRAFÍA.

I.- Introducción.

La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca (Ley 19/2022), tambaleó los basamentos de la teoría general del Derecho que son lugar común en nuestra tradición jurídica.

Su artículo 1, concordando con el título que rubrica el texto legal, dispone que "*se declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como sujeto de derechos*", lo que desdeña claramente el esquema diseñado por el Código Civil español, que sólo reconoce personalidad a las personas físicas desde su nacimiento y al concebido no nacido en su caso (art. 29), así como a las personas jurídicas enunciadas en su artículo 35. De este modo se aleja de la configuración clásica de la personalidad jurídica, siempre conectada al concepto del ser humano, bien en su individualidad (persona física), bien en su colectividad, como organización de seres humanos (persona jurídica)[2]. También se desvía del concepto de persona a la que se le anuda consustancialmente la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones[3] y no sólo de derechos, como aquí sucede.

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

2 O´CALLAGHAN, X. 2008, pág. 217.

[3] DIEZ PICAZO, L. GULLÓN, A. 1986, pág. 229.

Sin embargo, procede contextualizar el novedoso texto legal, porque lo que verdaderamente subyace, como indica Pérez de los Cobos[4], es un cambio de las raíces iusfilosóficas en la concepción del medio ambiente, que pretende desterrar unos postulados en los que ésta se protege y defiende desde el hombre y para el hombre, en una visión antropocéntrica, considerando al medio ambiente como un instrumento al servicio del hombre, para pasar a una postura ecocéntrica, en la que prima el valor intrínseco de la naturaleza de la que el hombre es un elemento más que forma parte de ella, de modo que las limitaciones sobre el medio ambiente dependen de la capacidad misma de ésta para satisfacer la necesidades presentes y futuras. Esta visión propende al reconocimiento de derechos a la naturaleza.

Las teóricas implicaciones que se derivan de una u otra corriente son explicadas por Ayllón Díaz-González[5]. Según este autor, el antropocentrismo determinaría un Derecho ambiental orientado a establecer normas de protección de la naturaleza dirigidas solo a prevenir o corregir impactos ambientales que puedan afectar directa o indirectamente en el ser humano, lo que supondría no tomar en consideración medidas de protección ambiental que no sean necesarias para nuestra especie o que no vayan a repercutir en nuestro bienestar. Según el ecocentrismo, no se puede prescindir de unos determinados ecosistemas o especies simplemente porque se considere que no resultan provechosos al ser humano, pues su existencia debe quedar garantizada al margen de los beneficios que reporten al ser humano. Nos parecen, sin embargo, unas conclusiones demasiado conjeturales, viscerales y extremas, y no se matiza que el antroprocentrismo moderado o relativo es el que impera en el Derecho de la Unión Europea y en nuestro ordenamiento jurídico, sin que quepa negar que este se ha dirigido también a la protección de todos los ecosistemas y especies, con independencia de su mayor o menor utilidad para el hombre, pudiendo visualizarlo en nuestro país, como ejemplo paradigmático, en la discutida protección del lobo ibérico (*canus lupus signatus*). Por otro lado, se vadea igualmente que desde hace años se han introducido principios tan tuitivos como los de aprovechamiento y uso sostenible de la naturaleza o el principio de no regresión[6].

---

[4] PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. 2023: "*nos referimos a los postulados que, inspirados en la Justicia ecológica, defienden un desplazamiento del antropocentrismo por el ecocentrismo. Y más concretamente, la superación de la protección antropocéntrica instrumental del ambiente. Esto es, se deja atrás la perspectiva tradicional (antropocéntrica), basada en la idea de la simple protección y defensa del ambiente desde el hombre y para el hombre, que concibe el medio ambiente como objeto de derecho y protección por los poderes públicos y la sociedad; acercándonos a una nueva visión (ecocéntrica) en la que el medio ambiente se consagra como sujeto de derechos y en la que se prioriza el valor intrínseco de la naturaleza y las limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras, que se erigen como deber moral*".

[5] AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M. 2023, pág. 11.

[6] Al uso sostenible nos referiremos en el epílogo del presente trabajo, y en cuanto al principio de no regresión ambiental debe citarse la Sentencia 882/2023, de 30 de junio, del Tribunal Supremo, Sala Tercera (rec.7738/2021), que nos recuerda en su F.D.5 que, siendo un principio de construcción exclusivamente jurisprudencial, en la actualidad ya tiene su reconocimiento en el artículo 2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, pudiendo rescatarse la definición que del mismo se incorpora en su exposición de motivos: *"Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles*

Como nos enseñan Soro Mateo y Álvarez Carreño[7], junto con la teoría de los derechos de la naturaleza coexiste otra tendencia, menos rupturista, denominada teoría de los derechos de las generaciones futuras. Cada una de ellas se enfoca en presupuestos distintos, la "justicia ecológica" en el primer caso, la "justicia intergeneracional" en el segundo. En su opinión, esta última teoría tiene ventajas respecto de la primera, por cuanto tiene un mejor acomodo en la doctrina de los derechos fundamentales y en los cánones jurídicos vigentes, manteniendo una perspectiva subjetivista de los derechos, aun con cierta superación del antropocentrismo. Se llega a hablar de la configuración de un "Estado Ecológico de Derecho" como punto de llegada, y se enlaza con la idea de la responsabilidad de los Estados por no adoptar las medidas suficientes para frenar el cambio climático. Supone la incorporación de una dimensión temporal del daño ambiental, y "*permite evitar el riesgo de que el criticado antropocentrismo sea sustituido por el "antropomorfismo", mediante la proyección de las características humanas sobre otros seres"*. Como veremos en las conclusiones del presente análisis, esta doctrina es la que está horadando el sentir de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En cualquier caso y una vez centrada la cuestión de fondo, la Ley 19/2022 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional[8], impugnación que ha sido recientemente desestimada por la Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre (STC 142/2024), en un pronunciamiento muy controvertido como refleja su extenso voto particular[9], más amplio incluso que la propia fundamentación jurídica de la sentencia, poniendo de manifiesto, una vez más, la honda división existente en el seno del Tribunal Constitucional.

Antes de emprender el estudio de las vulneraciones esgrimidas en el citado recurso de inconstitucionalidad, su valoración por la Sentencia 142/2024 y su réplica a través del voto particular, conviene abordar los rasgos que envuelven el contenido de este curioso texto normativo.

II.- La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca.

de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental. En el caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal".

[7] SORO MATEO, B. y ALVÁREZ CARREÑO, S. 2024, págs. 70 y ss.

[8] Recurso de inconstitucionalidad interpuesto el 29 de diciembre de 2022, por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox, en el Congreso de los Diputados.

[9] Formulado por los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño.

Apremia precisar que la Ley 19/2022 es el producto de una iniciativa legislativa popular[10], cuya escasa depuración en tramitación parlamentaria[11], como proposición de ley, acusa un resultado técnicamente defectuoso, muy discutible jurídicamente y de dudoso encaje constitucional, como podremos comprobar a lo largo de estas líneas.

Debe significarse que la proposición de ley sufrió una propuesta de veto en el Senado[12], con una avezada justificación a la que también aludiremos.

La voluntad del legislador no se disimula en ningún momento, más al contrario, su preámbulo alardea de que la Ley 19/2022 adopta "*un nuevo modelo jurídico-político, en línea con la vanguardia jurídica internacional y el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la naturaleza*"[13]. Después descubriremos que esa pretendida vanguardia que le sirve de apoyo se sustenta fundamentalmente en ciertos reconocimientos análogos realizados en ordenamientos jurídicos tan ajenos y distintos al nuestro, como la Constitución de la República del Ecuador, o determinadas leyes dictadas en Bolivia[14], basados en las significaciones sobre la naturaleza propias de las culturas indigenistas[15].

---

[10] La Mesa del Congreso de los Diputados, mediante acuerdo de 22 de septiembre de 2020, admite a trámite el escrito por el que se ejercita el trámite inicial de dicha iniciativa legislativa popular, que se comunica la Comisión Promotora, a la Junta Electoral Central y al Senado, publicándolo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. El Acuerdo de 30 de noviembre de 2021, de esta misma Mesa, ordena trasladar la proposición de ley a la Comisión correspondiente, a los efectos de su tramitación parlamentaria, una vez constatado que la iniciativa legislativa popular superó el número mínimo de firmas de electores.

[11] Bien es cierto que se tramitó a través del procedimiento legislativo de urgencia, imposibilitando el sosiego que hubiese requerido una norma de tan poco encaje en nuestro ordenamiento jurídico, y sobre la que pesaba una admonición tan generalizada desde la doctrina especializada.

[12] Formulado por el Senador don José Manuel Marín Gascón (GPMX), la Senadora doña Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y la Senadora doña María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado.

[13] La propuesta de veto en el Senado consideraba que la proposición de ley "*hace una apuesta ideológica y radical por un cambio de paradigma, pretendiendo dejar atrás nuestra sociedad centrada en el ser humano para llevarnos a una sociedad ecocéntrica y basada en la Agenda 2030. Al mismo tiempo, la iniciativa cuestiona la idoneidad, eficacia y calidad del actual acervo de Derecho ambiental europeo, que es el más amplio y exigente del mundo".*

[14] En la propuesta de veto en el Senado, se precisa que *"(...) no hay ningún caso previo en España o Europa en el que se haya efectuado un reconocimiento parecido. Los casos existentes en el mundo que han servido para otorgar la personalidad jurídica a diversos ecosistemas, y que continuamente se citan para tratar de justificar iniciativas como esta Proposición de Ley —como son los ejemplos de Colombia en 2016 (río Atrato) o Nueva Zelanda en 2017 (río Whanganui)— son imposibles de encajar en un sistema jurídico como el español, de tradición europea continental. No obstante, no se suele mencionar que iniciativas que persiguieron el mismo objetivo con ríos como el Ganges y el Yamuna (India, 2017) o la Declaración de Derechos del Lago Erie en 2019 (Estados Unidos-Canadá), fueron anuladas en los tribunales por inconsistencia jurídica o por inconstitucionalidad".*

[15] Debe reconocerse el esfuerzo académico realizado por AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ. J.M en la obra ya citada, en la que se vuelca un estudio pormenorizado de todos aquellos textos constitucionales, leyes y acervo jurisprudencial de reconocimiento de derechos a la naturaleza en su conjunto. Según este pormenorizado estudio, a día de hoy, tienen reconocidos normativamente esos derechos Ecuador, Bolivia, Uganda y Panamá.

En cualquier caso, este "*salto cualitativo*" –así se califica al nuevo modelo– se justifica en dos razones: de un lado, en la situación calamitosa en que se halla el Mar Menor, y en la insuficiencia del ordenamiento jurídico para reparar ese estado de cosas[16]. Ante tales circunstancias se estima imprescindible reconocer personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, en el entendido de que de esta manera nos situamos "*a la altura de las exigencias del nuevo periodo geológico en el que ha entrado nuestro planeta, el Antropoceno*"[17]. Se ubica claramente, como se ve, en la doctrina de la "justicia ecológica" antes comentada, sin que medie explicación alguna, como hubiera sido deseable, sobre las razones por las que priman estos postulados descartando otros más centrados, como los derivados de la "justicia intergeneracional", a modo de alternativa.

Se asume, en definitiva, la conveniencia de ampliar la categoría de sujeto de derecho a las entidades naturales *"con base en las evidencias aportadas por las ciencias de la vida y del sistema tierra".*

En el ánimo de lograr un anclaje en nuestra jurisprudencia se cita una sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de hace más de veinticinco años, que en ningún caso puede servir de fundamento al texto normativo, como apuntan Lozano Cutanda y García de Enterría[18].

La extrañeza inicial que rezuman estos planteamientos se agudiza con la lectura de su escueta parte dispositiva.

Como se ha indicado, su primer precepto se ocupa del reconocimiento de personalidad jurídica, complementado con una descripción física de la laguna del Mar Menor y su cuenca, que actúa, al tiempo, como ámbito objetivo y subjetivo de la ley, al configurarla como sujeto de derechos[19]. El ámbito de superficie perfilado en el Preámbulo no coincide, por cierto, con el descrito en este primer artículo.

---

[16] Más concretamente se habla de "*la grave crisis que en materia socio-ambiental, ecológica y humanitaria viven el mar Menor y los habitantes de sus municipios ribereños*" y de "*la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección, a pesar de las importantes figuras e instrumentos de carácter regulador que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos veinticinco años*".

[17] Se entiende por *Antropoceno* al fenómeno de disrupción de los ecosistemas causada por el ser humano.

[18] LOZANO CUTANDA, B. y GARCÍA DE ENTERRÍA, A. 2022, págs. 2 y 3: "*el único fundamento jurídico que se aporta como justificación de este cambio de paradigma jurídico es una Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 30 de noviembre de 1990, que lo único que hace es interpretar el tipo básico del Código Penal entonces vigente: su artículo 347 bis. Esta sentencia en modo alguno puede servir, por tanto, de fundamentación jurídica para subvertir el ordenamiento jurídico vigente. Hay que añadir, además, que, tal como resulta del párrafo de la sentencia que reproduce el preámbulo, lo que hace el Tribunal Supremo es explicar, precisamente, el enfoque antropocéntrico del derecho penal como fundamento de la diferencia punitiva «entre males que afectan a la salud de las personas y riesgos que dañan otras especies animales o vegetales y el medio ambiente»*".

[19] En este punto, la propuesta de veto en el Senado incide en que *"(...) el problema es la unipolaridad que encierra este reconocimiento porque olvida la lógica jurídica de que no existe sujeto de derechos sin una contrapartida de obligaciones*".

El artículo 2 atribuye determinados derechos al nuevo ente jurídico, como la protección, conservación, mantenimiento[20] y la restauración del entorno natural, que nos recuerdan a los otrora deberes característicos de esta especialidad jurídica. En realidad, se gira el enfoque y lo que antes eran obligaciones ahora se trasforman correlativamente en derechos de la laguna y su cuenca. A los derechos mencionados se añade otro más novedoso e incierto, el denominado legalmente "*derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente*". En este punto la ley parece determinar, por un lado, el alcance del ecosistema[21], y por otro, intenta su definición, señalando que el derecho a existir *"significa el respeto a esta ley ecológica, para asegurar el equilibro y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente"*[22], lo que suscita perplejidad sobre qué ha de entenderse por "*esta ley ecológica*".

Este derecho, en verdad, podría subsumirse en los derechos de protección, conservación y restauración antes aludidos, pues éstos, según las definiciones que ofrece la propia ley, se refieren a acciones preventivas ("*limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema*"); acciones de preservación de especies y hábitats terrestres y marinos; y acciones de reparación de los daños producidos; sin que se nos ocurran otras acciones disímiles.

Llama poderosamente la atención la previsión legal según la cual la restauración de los daños medioambientales se imputa a "*los gobiernos y los habitantes ribereños*", eximiendo de responsabilidad, por tanto, al causante del daño, lo que se moteja en el epílogo del voto particular por infringir el principio de "*quien contamina paga*" reconocido tanto en el Derecho de la Unión Europea, como en el artículo 45.3 de la CE, en los términos que después tendremos ocasión de desentrañar.

Comoquiera que el entorno natural carece de capacidad propia para el ejercicio de los derechos que se le reconocen, se hace necesario su instrumentación a través de una serie de órganos que, según el artículo, ostentan su representación y gobernanza. Efectivamente, se crean tres órganos, bajo la denominación de Comité de Representantes, Comisión de Seguimiento y Comité Científico, los cuales "*formarán la Tutoría del Mar Menor*".

Sólo al primero, sin embargo, parece corresponderle la verdadera gobernanza y la representación del nuevo sujeto de derecho, pues los otros dos se configuran como órganos de apoyo y soporte del primero. Así, el Comité de Representantes se vertebra por la Administración General del Estados (tres miembros), la Comunidad Autónoma de la Región

[20] Desconocemos qué ha de entenderse por mantenimiento. Ninguna precisión se contempla en el texto legal, a diferencia de los otros derechos. Ignoramos igualmente si puede considerarse como algo distinto a la conservación.

[21] *"incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la laguna del Mar Menor y su cuenca".*

[22] Previamente se dice, como contexto de la significación del derecho apuntado, que "*el Mar Menor está regido por un orden natural o ley ecológica que hace posible que exista como ecosistema lagunar y como ecosistema terrestre en su cuenca*", por lo que parece que la ley ecológica aludida en la definición del derecho se refiere a ese orden natural, más que al régimen implementado por la Ley 19/2022.

de Murcia (otros tres) y por la ciudadanía, ostentando ésta última una representación mayoritaria al contar con siete miembros. Esta ciudadanía estará conformada "*inicialmente*" por los miembros del grupo promotor de la iniciativa legislativa popular, arrogándose unilateralmente una representación que, cabe comprender, deja injustificadamente al margen sensibilidades e intereses distintos a los del grupo promotor. Se omite gravemente el límite temporal de esa representación calificada como inicial, irresolución que debería colmarse en su desarrollo reglamentario, si bien, hubiera sido muy necesario el establecimiento de unos mínimos parámetros legales que permitieran encauzar esta cuestión, evitando una perpetuación *sine die* del grupo promotor en la gobernanza del nuevo sujeto de derecho, contraria a la intención manifestada por el legislador. Ya se ha alumbrado un proyecto de real decreto de desarrollo de la Ley 19/2022, en el que sólo aparentemente se diluye esa continuidad del grupo promotor, porque se sigue orquestando un acérrimo control por éste en la designación de sus sucesores[23].

En este punto debemos colacionar el Dictamen del Consejo de Estado, de 25 de enero de 2024, emitido con ocasión de este proyecto de real decreto[24], en el que se apunta que "*conferir cierta capacidad de influencia sobre la composición de los órganos encargados de garantizar la recta observancia de la Ley a quienes en su momento promovieron su aprobación puede conducir a una patrimonialización del sistema de gobernanza instituido por el texto normativo*" y "*repercutiría negativamente en su aplicación y, por consiguiente, en la tutela ambiental del Mar Menor*", con el ruego de "*que se valore detenidamente la oportunidad de impulsar un proyecto de ley de modificación parcial de la LPJMM, que desvincule la composición inicial del Comité de Representantes y, sobre todo, la composición —inicial y sucesiva— de la Comisión de Seguimiento de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular*".

La función más relevante del Comité de Representantes pasa por la "*propuesta de actuaciones de protección, conservación, mantenimiento y restauración de la laguna, y también la de vigilancia y control del cumplimiento de los derechos de la laguna y su cuenca; a partir de las aportaciones de la Comisión de Seguimiento y del Comité Científico*", lo que trasluce una ausencia de potestad decisoria y de autotutela característica de las Administraciones públicas. Como examinaremos más adelante, uno de los puntos más

[23] El proyecto de real decreto de desarrollo prevé que la designación de los futuros representantes de la ciudadanía corresponderá a una Comisión de Seguimiento, pero los miembros de ésta, a su vez, son designados por el grupo promotor de la iniciativa legislativa popular, lo que permite afirmar que se sigue manteniendo su presencia, siquiera indirectamente. Asimismo, como norma transitoria se dispone que la renovación de los representantes de la ciudadanía, se realizará en dos fases, estableciendo como hitos temporales el 2026 y 2027.

[24] Debemos tomar con cierta precaución las alusiones a este dictamen, siguiendo en este punto a SORO MATEO.B y ALVÁREZ CARREÑO.S. en *opus* citada. Ya se advierte en dicho trabajo que se toman las citas literales del precitado dictamen de una noticia de prensa, porque se les negó desde el Consejo de Estado una copia del mismo en junio de 2024, circunstancia que se ha repetido casi un año después, en febrero de 2025, a petición de quien escribe.

cuestionados en el recurso de inconstitucionalidad transita precisamente por la indefinición del carácter privado o público del nuevo ser jurídico[25].

El referido Dictamen del Consejo de Estado, de 25 de enero de 2024, critica con énfasis la falta de definición de la persona jurídica que se dice crear, hasta el punto que se conmina a modificar la Ley antes de proceder a su desarrollo reglamentario, pues "*la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, debería ser completada antes de que se aprobase la regulación proyectada; o lo que es lo mismo, las Cortes Generales, como representantes del pueblo español (art. 66.1 de la Constitución), deberían definir la clase de persona jurídica que es el Mar Menor y los elementos nucleares de su régimen jurídico, para que el Gobierno pudiese ejercer su potestad de desarrollo reglamentario (artículo 97 de la Constitución) en un marco normativo claro y preciso, dotado de cierta garantía de estabilidad jurídica*". Añade el Consejo de Estado que *"la medida propuesta no surtirá los efectos que se persiguen con ella si no cuenta con una disciplina legal clara y precisa que defina todos los elementos nucleares del régimen jurídico aplicable al Mar Menor en tanto que entidad personificada, sentando las bases que harán posible un desarrollo reglamentario ordenado de sus previsiones"*[26].

Por lo demás, tampoco se delimitan quiénes han de ser los receptores de las propuestas del Comité de Representantes, ni si éstas tienen carácter vinculante o potestativo, cuestiones que no son resueltas tampoco en el proyecto de real decreto de desarrollo, que se limita a señalar que aquellas propuestas se formularán "*ante las entidades públicas y privadas que correspondan*", redundando en el conjunto de indecisiones que rodean este cuerpo normativo.

Se ignoran igualmente los medios materiales, y lo que es más importante, las fuentes de financiación, que permitan al referido órgano el ejercicio de las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de los derechos esmaltados en el artículo 2, atribuciones que, además, se solapan, para mayor confusión, con las que adornan a la Comisión de Seguimiento, entre cuyas funciones, se reitera la del "*seguimiento y control del respeto a los derechos de la laguna y su cuenca*". Tampoco se precisan los medios materiales y personales de esa Comisión de Seguimiento, denominada también bajo el pseudónimo de "*guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor*"[27].

---

[25] El proyecto de real decreto de desarrollo parece decantarse por configurar a la tutoría del Mar Menor como institución (nueva indefinición normativa) cuyo régimen de contratación se sujeta al ordenamiento jurídico privado.

[26] Y concluye que "*la norma proyectada no podrá especificar la naturaleza jurídica de la Tutoría del Mar Menor en tanto que sistema de gobernanza de la laguna y su cuenca, hasta que la ley no concrete la naturaleza jurídica del Mar Menor en tanto que entidad personificada*".

[27] El proyecto de real decreto de desarrollo concreta el régimen de financiación, estipulando una doble fuente: de un lado, las ayudas, subvenciones o donaciones que reciban de entidades públicas o personas o entidades privadas y los que provengan del rendimiento de su patrimonio económico (desconocemos cuál es ese patrimonio); y los ingresos por el desarrollo de sus actividades, que, según parece, están afectados a la salvaguarda de los derechos reconocidos por la ley, y al funcionamiento de los órganos que integran la tutoría del Mar Menor.

Igual de llamativa es la previsión sobre la garantía de independencia del Comité Científico[28], que pende de dos condiciones: el reconocido prestigio científico de sus miembros y su carácter gratuito. Parece ingenuo pensar que profesionales de esa cualificación vayan a prestar sus servicios de manera altruista, y surge la incógnita de si los miembros de los otros órganos ejercen sus funciones de manera igualmente dadivosa, porque si no fuera así, su independencia quedaría también perjudicada, siguiendo el patrón antes reflejado[29].

Ya hemos dicho que la actividad de estos órganos carece de eficacia ejecutiva *per se*, lo que nos conduce a tres preceptos que parecen querer solventar esa carencia. El artículo 4 propicia que cualquier "*conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por esta ley, por cualquier autoridad pública, entidad de derecho privado, persona física o persona jurídica generará responsabilidad penal, civil, ambiental y administrativa, y será perseguida y sancionada de conformidad con las normas penales, civiles, ambientales y administrativas en sus jurisdicciones correspondientes*". En su literalidad taxativa parece propender la activación automática y preceptiva de todo un haz de responsabilidades ante todas las jurisdicciones (incluso la ambiental, de momento inexistente), aunque debemos convenir en lo extravagante de esa pretensión universal, por lo que habremos de resituarlo en un simple reenvío a la potencialidad propia del régimen jurídico vigente en cada ámbito, y siempre que las eventuales conductas contrarias a los derechos del nuevo sujeto jurídico pudieran encuadrarse en los tipos infractores o penales ya preceptuados, o en algún supuesto de responsabilidad extracontractual. Siendo así, se resta indudablemente cualquier novedosa eficacia a la pretendida vigorosa defensa del entorno natural.

El segundo de los preceptos (artículo 5) se nos antoja igualmente fútil, al proclamar que "*cualquier acto o actuación de cualquiera de las administraciones públicas que vulnere las disposiciones contenidas en la presente ley se considerará inválido y será revisado en la vía administrativa o judicial*", reiteración innecesaria del principio de legalidad al que han de someterse todos los poderes públicos por imperativo constitucional (art. 9.1 de la CE).

Por otro lado, se nos presenta (artículo 6) una auténtica acción popular[30], cuando se señala que "*cualquier persona física o jurídica está legitimada para la defensa del ecosistema del Mar Menor, y puede hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley y las disposiciones que la desarrollen a través de una acción presentada en el Tribunal*

[28] El Comité Científico, según el artículo 3.4 estará formado "*por científicos y expertos independientes especializados en el estudio del Mar Menor, propuestos por las Universidades de Murcia y Alicante, por el Instituto Español de Oceanografía (Centro Oceanográfico de Murcia), por la Sociedad Ibérica de Ecología y por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, para un periodo de cuatro años renovable*".

[29] El proyecto de real decreto de desarrollo confirma el carácter gratuito de todos los miembros de la Tutoría del Mar Menor, pero desconocemos si se instaurará un régimen de dietas por asistencia a las reuniones de los distintos órganos, o si es dable la percepción de alguna remuneración por la prestación a terceros de actividades concretas que realicen en salvaguarda y defensa de los derechos del nuevo ente, pues sí se prevé la posibilidad de recibir ingresos por dichas actividades.

[30] La STC 142/2024 (F.J. 5 *in fine*), cuya exégesis nos ocupa en el presente escrito, señala que "*se trata de una especie de poder general universal, conferido ex lege para actuar en interés de la nueva persona jurídica*", pero desde un punto de vista funcional se asimila, en nuestra opinión, a la acción popular.

correspondiente o Administración Pública". Tal proposición ofrece una legitimidad amplificada respecto de la acción prevista con carácter general en materia medioambiental, que, como sabemos, se ciñe a las asociaciones sin ánimo de lucro, según el artículo 22[31] , y bajo determinados requisitos contemplados en el artículo 23[32] , ambos, de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública, y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente[33].

Deben recordarse las distintas voces doctrinales que glosaron la acción medioambiental reseñada, desde aquellos que la consideraron excesivamente restrictiva[34], vindicando la universalización de la acción a toda la ciudadanía, hasta aquellos que se congratulaban en su limitada concepción, suficiente y justamente medida a la vista de lo abusivo que se había demostrado su ejercicio en materia urbanística[35], pasando por otros que

[31] El artículo 22 dispone que "*los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2*."

[32] Por su parte, el artículo 23 señala que "*1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa. 2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita".*

[33] La Sentencia del Tribunal Supremo 1546/2024, de 2 de octubre (rec. 497/2023), con cita de jurisprudencia precedente, nos recuerda que la acción allí regulada, habida cuenta de los límites subjetivos que establece, no participa de la naturaleza propia de la acción pública en sentido estricto, sino que se trata de una legitimación legal para la tutela de un interés difuso, la protección del medio ambiente (F.J. 4): "*como también dijimos en la STS n.º 1.584/2020, de 23 de noviembre (recurso 6552/2019), esta Ley, como señala su exposición de motivos, incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que reúnan los requisitos que se establecen en la Ley. Se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales*".

[34] SORO MATEO, B. y ALVÁREZ CARREÑO, S. 2024, pág. 80. Al hilo de los comentarios sobre la acción popular instaurada en la Ley 19/2022, se señala: "*si bien la consagración de la acción popular por la Ley 19/2022 supone un gran avance, puede afirmarse, sin embargo, que no hay razón para que el legislador básico no haya optado por una consagración generalizada de dicha acción como garantía de participación ciudadana contra la inacción de los poderes públicos frente a los riesgos y los daños ambientales a través de la modificación de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad (LPNB), reforma que habría dotado a la ciudadanía de un instrumento verdaderamente poderoso para lograr la efectiva protección y conservación de la biodiversidad amenazada y para el restablecimiento de la legalidad ambiental, esto es, para la defensa del interés colectivo ambiental*".

[35] LOZANO CUTANDA, B. y GARCÍA DE ENTERRÍA, A. 2022, pág.7: *"el reconocimiento de una acción pública indiscriminada a cualquier persona física o jurídica conlleva, como se ha demostrado en el ámbito*

la sopesaban apropiada, siempre y cuando se mantuviera la interpretación jurisprudencial extensiva de su ámbito objetivo (asuntos medioambientales), bajo la premisa de que el medio ambiente tiene un carácter trasversal[36].

El establecimiento de un tratamiento legal diferenciado, asimilándolo al régimen de la acción pública previsto para los parques nacionales[37], podría implicar una vulneración del artículo 149.1.1ª de la CE, en opinión de cierto sector doctrinal[38], al no dispensar unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, en el entendido de que no se confiere esa misma oportunidad procesal a los ciudadanos en relación con el resto de espacios naturales protegidos.

Lo que desde luego es incontrovertido es que esta regulación novedosa no estaría amparada en el título competencial del artículo 149.1.23ª de la CE, único que se invoca en la Ley 19/2022, sino que debería haberse apoyado en la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal[39], inserta en el artículo 149.1.6ª de la CE. Este desatino en la

---

urbanístico, muchos problemas por el uso desviado de esta acción y el consiguiente incremento innecesario de la litigiosidad".

[36] PONS PORTELLA, M. 2018, pág. 209: "*para que la acción popular en asuntos medioambientales pueda seguir siendo útil en el futuro al efecto de lo previsto en el Convenio de Aarhus, será preciso mantener la interpretación jurisprudencial del art. 18.1 de la Ley 27/2006 que rechaza emplear en su aplicación «un criterio de inclusión nominativo de sectores de legislación», asumiendo que el medio ambiente tiene un carácter transversal aunque, tal como también ha señalado el Tribunal Supremo, la acción que estudiamos no tenga propiamente «un fi n de control de legalidad». Además, deberá consolidarse la posición favorable al reconocimiento del beneficio de asistencia jurídica gratuita a las asociaciones que invoquen el art. 23.2 de la Ley 27/2006 con la finalidad de asegurar que realmente pueda accederse a la justicia ambiental «sin que su costo sea prohibitivo»".*

[37] El artículo 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, establece también una verdadera acción pública: "*será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de justicia la estricta observancia de los preceptos relativos a los parques nacionales existentes en esta ley, en las leyes declarativas de los parques nacionales y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación*".

[38] SORO MATEO, B. y ALVÁREZ CARREÑO, S. 2024, pág.85.

[39] La STC 47/2004, de 25 de marzo (F.J. 4) nos ilustra sobre las razones que justifican la exclusividad de la competencia estatal en materia de legislación procesal, y los contornos que delimitan la competencia autonómica: "*ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal Constitucional en diversas resoluciones estableciendo una consolidada doctrina de la que pueden destacarse, a los efectos que a esta controversia interesa, los siguientes criterios: en primer lugar, que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión "necesarias especialidades" del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquéllas que, por*

identificación del título competencial determinaría, por sí, la inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la Ley 19/2022, si tenemos en cuenta la doctrina que el Tribunal Constitucional ha consolidado al hilo de este tipo de desaciertos competenciales[40].

También se ha planteado doctrinalmente[41] si la acción pública contemplada en la Ley 19/2022 se extiende al ámbito procesal civil, ejercitable, por tanto, frente a las agresiones de los particulares, aunque lo cierto es que la Ley de Enjuiciamiento Civil no se ha modificado al efecto, por lo que difícilmente podría sostenerse. Sin embargo, Ayllón Díaz-González considera admisible la modificación tácita del ámbito de legitimación activa en el proceso civil[42], lo que niega Pérez de los Cobos Hernández, por considerarlo incongruente con la reducción del ámbito objetivo de la acción realizada en nuestro derecho interno a través la citada Ley 27/2006, en materia de medio ambiente[43].

---

la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4; 127/1999, de 1 de julio, FJ 5)"

[40] La Sentencia 49/2013, de 28 de febrero, en la que se debatía la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre, por parte del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, señaló en sus F.D. 5 y 7: *"(...) aunque con carácter general, tal y como señala la disposición final segunda, la ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE y tiene, por tanto, carácter básico, ello no impediría que determinados preceptos de la Ley de montes pudieran tener amparo en otros títulos competenciales, (...)Para determinar cuál es la materia y, por tanto, el título competencial de referencia es necesario atender tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 4). (...) Por lo expuesto, y como quiera que no cabe concluir del precepto que la actividad investigadora es la principal o predominante, debemos entender que el título competencial habilitante no es, como señala la disposición final segunda, el del art.149.1.15 CE, sino el general de la Ley, esto es, legislación básica en materia de montes (art.149.1.23 CE). Debemos declarar la inconstitucionalidad de la disposición final segunda en el sentido dicho, con independencia de la conclusión a que lleguemos sobre la constitucionalidad del art.56.1 de la Ley de montes (...)".*

[41] SORO MATEO. B. y ALVÁREZ CARREÑO, S. 2024, págs. 82 y 83. Se plantean esta cuestión, pero no ofrecen un pronunciamiento expreso.

[42] AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M. 2023, pág. 71: *"préstese atención a que el artículo especifica que lo que se pretende con la acción es actuar en nombre del ecosistema para defender sus derechos; por tanto, no es una mera acción en interés de ley. Igualmente, el artículo no limita las demandas a que se interpongan contra las Administraciones Públicas, pudiendo plantearse, por tanto, también, en el contencioso civil, contra particulares. El precepto evita utilizar el término "acción popular", ya sea consciente o inconscientemente, porque, insisto, el instrumento no se ajusta a los esquemas clásicos de la acción popular. Esto significa que el precepto está ampliando, de manera tácita, los supuestos de legitimación activa previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil".*

[43] En este sentido, PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. 2023: "*no hay problema alguno puesto que la acción pública se reconoce con carácter general en el ámbito penal y de forma excepcional en la LJCA. Sin embargo, no tiene reconocimiento alguno en la LEC. No se trata de una cuestión menor, puesto que es evidente que, el Mar Menor puede sufrir agresiones de mano de particulares, planteándose la duda de si el actor popular puede hacer ejercicio de acciones civiles, como, por ejemplo, una acción denegatoria. Esta ausencia de legitimación pública en el ámbito civil es lo que justifica que la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la justicia ambiental, se separe del Convenio de Aarhus donde encuentra su razón de ser. Y es que, mientras que en el Convenio extiende la acción pública también a los actos u omisiones de los particulares, nuestra ley nacional restringe su objeto a los actos u omisiones de las autoridades públicas. Esta restricción no es gratuita. Ello se debe a que, como explica Rego Blanco "los derechos subjetivos sobre bienes jurídicos tales*

Finalmente, el último artículo de la ley establece unos mandatos que deben cumplir "*las Administraciones Públicas, en todos sus niveles territoriales y a través de sus autoridades e instituciones*", de entre los que destacan, por su amplitud, los referidos a las limitaciones de las actividades humanas en la zona. Especial rigor presenta la obligación de realizar todas las acciones para "*evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de la biodiversidad del Mar Menor y su cuenca o la alteración de los ciclos y procesos que garantizan el equilibrio de su ecosistema*". En la misma senda, el mandato de "*restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales*". O finalmente, la obligación de *"prohibir o limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor"*.

La precitada propuesta de veto en el Senado identifica como germen de la Ley 19/2022 "*la consigna, tan falsa como ampliamente defendida y difundida, que culpabiliza a los agricultores de la zona del deterioro ambiental del Mar Menor*"[44]. Esta idea, a decir verdad, no se expresa en el texto legal, pero sí es cierto que su preámbulo identifica, como una de sus justificaciones embrionarias, la insuficiencia de los regímenes de protección actuales, lo que permite inferir una vocación legal de incrementar las restricciones vigentes, incluidas las que ya a afectan a los agricultores.[45]

Ese incremento de prohibiciones en las actividades humanas de cualquier índole ínsito en la Ley 19/2022, se concilia, desde luego, con la contundencia de los mandatos

como el medio ambiente, ya natural ya urbano, o la cultura, sólo son tutelables, en cuanto tales (o si se prefiere, en sí mismos considerados), ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se configuran por el ordenamiento jurídico, por tanto, como derechos estrictamente público-subjetivos, ejercitables ante las Administraciones Públicas y susceptibles de amparo en el seno de la Jurisdicción contencioso-administrativa (así, como penal, en otro orden de cosas)".

[44] Continúa explicando la propuesta de veto que "*(...) lo cierto es que los últimos informes desmontan la alegación de que el nitrato es la principal causa de polución en la albufera de Murcia y apuntan como motivo a las aguas residuales, no a la agricultura. Dichos informes confirman la línea del estudio realizado por el Grupo TRAGSA (Empresa de Transformación Agraria, S.A. —grupo empresarial público—) para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que establece que sólo 8,5 hectómetros cúbicos de agua con altas concentraciones de nitratos provienen de las filtraciones de los riegos agrícolas. Esta cantidad es insignificante si se compara con las aportaciones derivadas de otras causas, por ejemplo, las aportaciones de riadas y lluvias que rondan los 20 hectómetros cúbicos, mientras que las de aguas negras alcanzarían los 2 hectómetros cúbicos. Por tanto, se debe relativizar la supuesta incidencia de la actividad agraria en el estado del Mar Menor, ya que la agricultura actual es muy diferente de la practicada hace una o dos décadas. La de hoy es una agricultura de precisión que aplica las nuevas tecnologías para mejorar la productividad de los cultivos y disminuir el impacto medioambiental, optimizándose así el uso del agua y nitratos y limitando el desperdicio y, en consecuencia, las filtraciones*".

[45] La STC 170/2016, de 6 de octubre (F.D. 2) nos recuerda el valor interpretativo de las partes expositivas o preámbulos de las normas: "*como este Tribunal ha declarado, "aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las Leyes carecen de valor normativo (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), sirven, sin embargo, como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8); esto es, sirven para efectuar una interpretación finalista (STC 83/2005, de 7 de abril, FJ 3 a)" (STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 6)"*.

legales señalados, y suscita fundada duda sobre si cabe enmarcarlos en los limitados contornos de una norma estatal básica, y, por tanto, si dejan suficiente margen a la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección, aspecto que trataremos con posterioridad. Lo mismo puede decirse de la amplitud de los derechos del artículo 2, correlativos a estas obligaciones, que desbrozaremos más tarde, al estudiar la posible infracción del principio de seguridad jurídica.

Por lo demás, se establece una disposición derogatoria única con la fórmula genérica de que "*se derogan todas las disposiciones contrarias a las disposiciones recogidas en esta ley*", cuestión también debatida en el recurso de inconstitucionalidad; y una disposición adicional segunda en la que se precisa el título competencial, amparándose en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, para resaltar el carácter básico de toda la ley, aspecto también confrontado en la impugnación.

III.- Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024 y su voto particular.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 142/2024, da respuesta a un recurso que se fundamentaba en cuatro motivos. Se aducía, en primer término, infracción en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, por extralimitación de la de aquel e intromisión en las de éstas –en particular, la murciana–. Se imputaba igualmente que el reconocimiento de una entidad natural como sujeto de derecho no se contempla ni encaja en el esquema dibujado en nuestra Constitución, por lo que se consideraba vulnerada la dignidad humana protegida en el artículo 10.1 de la CE, la tutela judicial efectiva en los términos concebidos en el artículo 24 de la CE, quedando igualmente sin anclaje en la configuración de la protección del medio ambiente que ofrece el artículo 45 de la CE. En tercer lugar, se decía comprometer el principio de seguridad jurídica inserto en el artículo 9.3 de la CE, dada la oscuridad de los derechos que se asignan al entorno natural por la ley recurrida, reproche que se predica igualmente de la fórmula genérica y abstracta de la disposición derogatoria que acompaña a la Ley 19/2022. En fin, se imputaba nuevamente infracción de la seguridad jurídica, junto con la del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora, en la regulación, antes expuesta, sobre las consecuencias jurídicas de la conculcación de cualesquiera de los derechos del entorno natural y en el mandato genérico de invalidez y revisión de toda actuación administrativa que contraviniera los referidos derechos.

Analizaremos a continuación, por separado, cada una de estas invocaciones.

A.- <u>Vulneración por exceso en el ejercicio del título competencial del Estado en materia de medio ambiente</u>.

La demanda de inconstitucionalidad planteaba que el artículo 149.1.23ª de la CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente), no permite al Estado afrontar una

regulación específica para un ámbito territorial determinado, sino que las bases deben garantizar un común denominador mínimo en todo el territorio nacional[46].

La sentencia (F.J. 4) opone que el artículo 149.1.23ª puede dar cobertura a normas básicas que tengan por objeto ámbitos físicos delimitados, y ensarta como ejemplos las normas que permiten al Estado la declaración de los parques nacionales. Cita a estos efectos, dos precedentes, la STC 102/1995, de 26 de junio[47] (F.J. 21) así como la posterior STC

[46] En concreto, se aduce que *"no se cumple la exigencia de la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 3 b), según la cual «una norma es básica si "garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto" (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, seguida de otras muchas)», ya que el objeto de la ley impugnada pone de manifiesto que no es aplicable a la totalidad del territorio nacional, sino referida a un área determinada de dicho territorio que, además, ya ha sido objeto de numerosas normas autonómicas de protección*".

[47] Esta sentencia da solución a varios recursos de inconstitucionalidad frente a determinados preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, hoy ya derogada, y a conflictos positivos de competencias acumulados contra el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección; y el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

El conocido pronunciamiento constitucional reconoció la competencia básica estatal para catalogar como parques nacionales determinados espacios: *"la Ley que hoy enjuiciamos recoge esta categoría de espacio natural, que clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto (...) La característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos. (...) La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia como los reúne la configuración abstracta que actúa como presupuesto de hecho de la declaración. A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una Ley de las Cortes Generales no sólo para ratificar la subsistencia de los ya existentes, según se ha visto, sino también para declarar en el futuro como tales otros espacios que puedan merecerlo. Cualquiera que fuere la naturaleza intrínseca de las leyes con un objeto singular o un sujeto individualizado, es lo cierto que la declaración de que un determinado espacio natural reviste las características para ser considerado Parque Nacional no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa. No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el art. 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la Disposición adicional primera".*

Se declaró, sin embargo, inconstitucional, el precepto que declaraba que la gestión de los parques nacionales correspondía en exclusiva al Estado: "*No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea este, pueda participar en ella el Estado. No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio este enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del art. 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado*."

194/2004, de 4 de noviembre[48] (F.J. 11). Dichos pronunciamientos avalaron, ciertamente, la constitucionalidad de dicha catalogación estatal, pero negaron que pudiera ser básica una norma que retuviera la gestión de los parques nacionales en el Estado, incluso refutaron el carácter básico de la norma que apostaba por la gestión compartida con las comunidades autónomas de los parques nacionales, sobre la base de que la ejecución de lo básico sólo excepcionalmente podría residir en el Estado, cuando no pudiera garantizarse la ejecución autonómica para el cumplimiento de lo básico, doctrina que, si se hubiera extrapolado al supuesto que nos ocupa, hubiera podido propiciar una tacha de algunos de sus preceptos por exceder de lo básico, en la medida que la Ley 19/2022 atribuye una gobernanza del entorno natural al nuevo ser jurídico –de incierta naturaleza– sobrevolando sobre la comunidad autónoma, a quien correspondería, en verdad, la gestión de dicho entorno, según el reparto competencial trazado por aquellas sentencias.

En cualquier caso, se añade por la STC 142/2024 –para rebatir el alegato formulado por los recurrentes–, que el título competencial del artículo 149.1.23ª, si bien, con carácter general, requiere de una vocación de regulación uniforme, no siempre es así, y se rescata a estos efectos el parecer de la STC 146/2013, de 11 de julio[49] (F.D. 4) referido a la protección

[48] La citada Sentencia resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modificaba la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y tuvo que discernir si la nueva redacción que se ofrecía sobre la gestión, ahora conjunta, de los parques naturales, por el Estado y las comunidades autónomas, podía tener la consideración de norma básica, siendo la respuesta negativa, en los términos señalados en su F.D. 11, poniendo de relieve que la intervención básica ejecutiva del Estado debía reunir dos requisitos: su excepcionalidad y puntualidad; y su subsidiariedad, sólo posible, por tanto, cuando no pudiera garantizarse la ejecución autonómica: "*en lo atinente a la dimensión material, ya hemos indicado al formular el canon aludido que la intervención básica del Estado de carácter ejecutivo sólo puede ser así configurada cuando tenga, de un lado, carácter concreto o puntual y, de otro, que se aprecie que deba llevarla a cabo excepcionalmente el Estado porque no pueda garantizarse que la ejecución autonómica preserve el efectivo cumplimiento de la norma básica de que se trate. En este caso, el precepto examinado no cumple ninguno de ambos requisitos y, por tanto, no puede ser calificado como básico. En efecto, en cuanto al primero de los requisitos, es obvio que el establecimiento de un sistema de gestión conjunta entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma de los parques nacionales no se manifestará a través de actuaciones concretas y puntuales del Estado para administrar determinada actividad, sino que, por el contrario, en los términos en que el precepto se redacta, determina una intervención genérica u horizontal que se proyecta sobre toda la función gestora, intervención para la que el Estado no está habilitado constitucionalmente. En cuanto al segundo de los requisitos, la atribución al Estado de una intervención general en el ámbito de la gestión, aun en coparticipación, nada tiene que ver con la actuación excepcional para la que le habilitaría la Constitución, con el agravante de que la propia formulación del artículo impide al Tribunal apreciar si la medida hubiera podido ser aplicada por las Comunidades Autónomas sin perturbar el cumplimiento de algún criterio básico de carácter normativo*".

Este F.D. 11 terminaba aclarando que la declaración de los parques nacionales por el Estado debía considerarse como un acto de ejecución básico, que se agotaba en sí mismo: "*enlazando lo dicho con el hilo argumental iniciado en nuestra STC 102/1995 sobre las competencias básicas del Estado en la materia, debemos recordar que allí admitíamos como básica la declaración de los parques nacionales, pero tal declaración por ley, dijimos, "es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo" (STC 102/1995, FJ 18). Este criterio, acorde absolutamente con la dimensión puntual que demanda lo básico, en modo alguno se encuentra en el precepto ahora examinado, que generaliza la actividad gestora del Estado, lo que nos lleva a concluir que carece de dicho carácter básico*".

[49] Se discutía en dicha sentencia el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Canario, que consideraba la inclusión en el anexo, del real decreto combatido, a las especies que, por ser endémicas, sólo

de especies que sólo se encuentran en Canarias. Finalmente se alude a la STC 99/2022, de 13 de julio[50] (F.J. 3) en la que, con cita de otras anteriores, se recuerda que el artículo 149.1.23ª no requiere que "*el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades*".

El voto particular, sin embargo, achaca al pronunciamiento mayoritario el olvido de una de las notas definitorias de la normativa básica estatal en materia de medio ambiente, y es que ésta debe dar margen suficiente para que las comunidades autónomas puedan regular normas adicionales de protección por encima de los mínimos fijados por la norma básica[51].

---

existen en el territorio canario, o, sin serlo, encuentran en Canarias su único punto de distribución en todo el territorio nacional. El recurrente mantenía que, al abordar la regulación singularidades en relación con la flora y fauna del archipiélago canario, exclusivas de esa comunidad autónoma, no se respetaba la vocación de regulación uniforme de la normativa básica, que debe contar con una legitimación supra autonómica, expresiva del interés general. Frente a ello, la sentencia recuerda que "*son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio" (en el mismo sentido, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9)* (…) *Esta noción de la normativa básica, como un marco no necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas del territorio nacional, resulta característicamente idónea en su aplicación a la cuestión que aquí se controvierte. En efecto, la inclusión de determinadas especies en el régimen de protección que constituye la ratio de los instrumentos regulados en el Real Decreto 139/2011 viene justificada entre otras circunstancias, precisamente, por la singularidad o rareza de las mismas".*

[50] Se refiere al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, en relación con el lobo (*canis lupus*). El recurso se fundamentaba en un único motivo, la posible infracción de la normativa básica sobre medio ambiente y, con ello, la invasión de la competencia del Estado para fijar las bases de dicha materia *ex* artículo 149.1.23ª de la CE. Se sostiene que, al permitir la caza de las poblaciones españolas de lobo ubicadas al norte del río Duero, previa obtención de la correspondiente autorización administrativa autonómica, los preceptos impugnados rebajarían el nivel de protección que, para dichas poblaciones, deriva de su inclusión en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial, impuesto por el bloque de normativa básica, formado por los artículos 56 y 57 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Es verdad que la alusión, referida en la STC 99/2022, a la posibilidad de una normación básica heterogénea, se realiza en un contexto introductorio, con cita y reproducción de las SSTC 147/1991, de 4 de julio (FJ 4) y 146/2013, de 11 de julio (FJ 4), sin que fuera aplicable esa doctrina al supuesto que se planteaba en el recurso, ya que la defensa autonómica convenía que la catalogación del lobo era competencia básica estatal, si bien cuestionaba el juego de habilitaciones y deslegalizaciones que afectaba a la seguridad jurídica, y que derivó en una orden ministerial, reconocida, sin embargo, también como básica por la STC 99/2022. Asimismo, se opuso por la recurrida el óbice procesal consistente en que aquella orden ministerial estaba recurrida en vía contencioso-administrativa, pendiente de sentencia, por lo que se consideraba que la normativa autonómica podía quedar a la espera del dictado de dicha sentencia, para acomodarse, en su caso, a la norma básica estatal de protección del lobo, y en el ínterin no podía declararse su inconstitucionalidad, argumento que también fue desechado por la STC 99/2022.

[51] Sustenta estas afirmaciones en la propia STC 102/1995, que sirve de argumento a la STC 142/2024: "*el art. 149.1.23 CE permite al Estado establecer la «[l]egislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de […] las normas adicionales de protección» que pueden aprobar las comunidades autónomas. De acuerdo con nuestra doctrina, esta «legislación básica sobre protección del medio ambiente» consiste en un «común denominador normativo para todos» o una «ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia*

Se apela precisamente al parámetro empleado en la regulación de los parques nacionales, recordando la STC 102/2013, de 23 de abril (F.J. 11), donde se advertía que "*no significa […] "que le quede reservado a aquel –al Estado– la regulación del completo régimen jurídico relativo a esta figura de protección, pues, obvio es, ello desbordaría el reparto competencial en esta materia y no se atendría a nuestra reiterada doctrina sobre el alcance material de la normativa básica"*.

Delata el voto particular que la Ley 19/2022 incurre en el reparo señalado, al "*regular subrepticiamente «el completo régimen jurídico» de un espacio natural protegido que se encuentra, además, en el interior del territorio de una sola comunidad autónoma*", menoscabando de esta manera la competencia autonómica para disponer normas adicionales de protección. Cierto es que el voto particular debiera haber sido contumaz en tales aseveraciones, porque no indaga de dónde cabe deducir ese régimen global de protección –posiblemente por la dificultad de su concreción, dada la vaguedad con la que se redacta la ley–. Quizá pudiera haberse fundado en la magnitud y extensión del artículo 2 (derechos) o del artículo 7 de la Ley 19/2022 (deberes), donde, como vimos *ut supra*, se establecen obligaciones generales dirigidas a todas las Administraciones públicas en orden a evitar y erradicar toda actividad que afecte al derecho de existencia y evolución natural del entorno, justificando así, con mayor denuedo, la imposibilidad de afrontar cualquier otra medida autonómica de protección adicional.

B.- <u>Infracciones en torno al reconocimiento de personalidad jurídica a un entorno natural.</u>

Los demandantes argumentaron que, al otorgar personalidad jurídica a una entidad natural, reconocerle una serie de derechos y legitimación activa ante los tribunales para su protección, se está aquilatando una equiparación con los seres humanos, situándolos en un mismo plano. Se arguye que, de esta manera, se le está confiriendo un estatus y una dignidad que no le corresponde (art. 10.1 de la CE), entendiendo que la Constitución reserva esa consideración exclusivamente al ser humano, bien actuando individualmente, bien agrupado en orden a obtener un fin común (en el caso de las personas jurídicas). Deducen los recurrentes desde estas premisas que el entorno natural no puede ostentar derechos que sean ejercidos ni defendidos ante los tribunales, so pena de vulneración del artículo 24.1 de la CE. También consideran contrario al texto constitucional la transmutación que efectúa la Ley 19/2022 del medio ambiente en un sujeto jurídico, pues entienden que el artículo 45 de la CE no lo contempla como titular de derecho alguno, sino como objeto de uno de los principios rectores de las políticas públicas. Finalizan su diatriba, remedando la constante doctrina constitucional que ha sostenido un concepto de medio ambiente esencialmente

establezcan niveles de protección más altos»; de este modo, la competencia en materia de protección del medio ambiente opera como «una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada comunidad autónoma» (STC 102/1995, FJ 9; y en el mismo sentido SSTC 100/2020, de 22 de julio, FJ 4, o 99/2022, de 13 de julio, FJ 3, por citar solo dos entre las más recientes)".

antropocéntrico y relativo, con cita nuevamente de la paradigmática STC 102/1995, de 26 de junio.

Veamos a continuación lo que dispone la sentencia y el voto particular sobre estas cuestiones, siguiendo el orden mantenido en el pronunciamiento.

1.- Vulneración del artículo 45 de la CE.

La Sentencia (F.J. 5) comienza, de manera inversa al recurso, analizando la eventual vulneración del artículo 45 de la CE, y reconoce que, efectivamente, la doctrina constitucional ha atendido a un concepto esencialmente antropocéntrico del medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4), mas considera que es buen momento para moderar dicha concepción "*para abrirla a una visión más ecocéntrica*". Según se afirma, este nueva formulación implica "*la conexión innegable entre la calidad de la vida de los ecosistemas y la calidad de la vida humana*", pero dicho cambio –así se considera– tiene también anclaje en la jurisprudencia previa, al señalar la STC 233/2015, de 5 de noviembre[52] (FJ 2 c) que "*es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste*" (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 6, y las allí citadas). Desde una concepción ecocéntrica, el artículo 45 sigue ofreciendo ese amplio margen al legislador.

Se precisa, además, que aun en esa nueva perspectiva deben atenderse las finalidades tuitivas no sólo sobre el medio natural, sino también sobre las generaciones futuras. Por estas razones se descarta vulneración alguna del artículo 45 de la CE, en el entendido que este ofrece un marco suficientemente amplio para *"la selección de la herramienta jurídica elegida por el legislador en la Ley 19/2022, atribuyendo personalidad jurídica al Mar*

[52] Dicha sentencia se dictó a raíz del recurso interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y para contextualizar los problemas nucleares que se sustanciaban, se hace esa referencia. Recordemos que el recurso se reconducía fundamentalmente a la alegación de regresión o involución de los estándares de protección medioambiental previamente establecidos en la esfera de la legislación ordinaria, lo que fue desechado por el Tribunal Constitucional, que a su socaire analizó el principio de no regresión del derecho medioambiental (también conocido como cláusula *stand-still*). Reconoce la STC 233/2015 que se trata de un principio entroncado con el fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia que considera plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, "*que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno*". Se niega, sin embargo, que pueda extraerse ese principio del artículo 45 de la CE, lo que no empece para que las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en dicho precepto, comporten tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento. Se afirma, en definitiva, que "*el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de "no regresión*", pero se refieren a realidades distintas: "*el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico*".

Menor y a su cuenca". Se entrevera, no obstante, un desapego a la opción legislativa elegida en este caso, aunque la sentencia estima que ello no sería motivo suficiente para declarar su inconstitucionalidad, atendiendo a la presunción de constitucionalidad de las normas legales y al no poder apreciar una inadecuación constitucional con total certeza[53]. En definitiva, y aunque no se exprese, la sentencia parece haber acudido al principio de conservación de la ley, buscando y haciendo valer la interpretación de la Ley 19/2022 más acorde con la Constitución de las varias posibles[54].

Ha de significarse que la elegía que la STC 142/2024 embrida al ecocentrismo es contradictoria, sin embargo, con las consideraciones generales que previamente se realizan en la propia sentencia, pues, en el ánimo de encajar la ley impugnada en nuestro marco constitucional, se encastilla especial y específicamente en la teoría de los derechos de las generaciones futuras[55], bien distinta a la teoría de los derechos de la naturaleza –como hemos explicado *ut supra*–, a la que subyuga realmente la Ley 19/2022.

---

[53] Se explica el argumento final en los siguientes términos: "*pudiendo haberse optado por herramientas diversas, la seleccionada es tan idónea (o inidónea) como podrían haberlo sido otras, para buscar la protección, defensa y recuperación del ecosistema de la laguna, procurando la preservación del entorno para su futuro disfrute. Como hemos afirmado ya en ocasiones precedentes, no encontramos aquí «razones suficientes para considerar que la norma impugnada deba ser declarada inconstitucional, sin que desde luego sea tarea de este tribunal enjuiciar el mayor o menor acierto del legislador al establecer», en este caso, este tipo de herramienta jurídica, «sino únicamente, y partiendo siempre de la presunción de constitucionalidad de las normas legales, expulsar del ordenamiento aquellas que evidentemente, y fuera de toda duda razonable, no encuentren acomodo en nuestra Constitución» (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3)".*

[54] La STC 131/2006, de 27 de abril (F.D. 6), explica el referido principio de conservación de la ley en los siguientes términos: "*planteada en estos términos la controversia, debemos partir de nuestra jurisprudencia según la cual, en virtud del principio de conservación de la Ley, sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos "cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma" (SSTC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 8; y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), y puesto que la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución, será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, ó 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5). De este modo, cuando son admisibles dos interpretaciones de un mismo precepto legal y una es ajustada al bloque de la constitucionalidad y la otra resulta disconforme con éste, debe adoptarse la primera, en tanto que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la inconstitucionalidad de aquéllos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo otra interpretación (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1; y 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5, entre otras muchas)".*

[55] En las consideraciones generales realizadas por el sentir mayoritario del Tribunal Constitucional se hace referencia a dos textos constitucionales de la Unión Europea, en los que se apela al derecho de las generaciones futuras, pero no al reconocimiento de derechos de la naturaleza, fusionando así ambas teorías, siendo distintas: "*pero, además, el constitucionalismo medioambiental contemporáneo, cuya expresión paradigmática es el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn, vincula la protección del medio ambiente o del medio natural a la preservación del mismo para disfrute y garantía de la calidad de vida de las generaciones futuras (en este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional Federal Alemán en auto adoptado por la Sala Primera el 24 de marzo de 2021 – 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270). De forma parecida, en Italia, la tutela del ambiente y la biodiversidad de los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras*".

El voto particular es especialmente severo en estos extremos, porque considera absolutamente innecesario el cambio de enfoque y carente de fundamento alguno que lo sostenga. Agrupa sus argumentos en cuatro focos.

En primer lugar, se rememora la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el carácter antropocéntrico del concepto de medio ambiente (art. 45 de la CE), enmarcado como un principio rector de la política social y económica, un bien jurídico medial, que se considera digno de protección por ser vital o necesario para el desarrollo de la vida de los ciudadanos, individual o colectivamente. Se recuerda también que el medio ambiente es un bien o interés colectivo tutelado en beneficio directo de la comunidad[56]. Se descarta, atendiendo a su ubicación sistemática en la Carta Magna, que se trate de un derecho fundamental. Se configura no solo como un "*derecho a disfrutar*" sino como un "*deber de conservar*" (art. 45.1 de la CE), que tiene por fin el "*desarrollo de la persona*" (art. 45.1 de la CE), en orden a velar por la "*utilización racional de todos los recursos naturales*", que se hallan igualmente al servicio de la "*calidad de la vida (…) apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*" (art.45.2 de la CE). En suma, el deber de protección del medio ambiente – se dice– está en íntima conexión con las condiciones que hacen posible el ejercicio del derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas (art. 15 de la CE), "*lo que, inevitablemente, lo sitúa como herramienta al servicio de la persona y de la humanidad, en un plano antropocéntrico*". La señalada STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 4), en esta sintonía, es tajante, afirmando que "*el ambiente (…) es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio*".

El voto particular prosigue su discurso para puntualizar que este concepto antropocéntrico del medio ambiente "*no excluye su adecuada protección. Más bien, todo lo contrario*". Considera que "*la protección del medio ambiente no es un fin en sí mismo, sino en la medida en que sirve al desarrollo de la vida humana; una vida humana que, como especie, está naturalmente orientada a su supervivencia, a través de las generaciones futuras, en un entorno natural que así se lo permita*"[57]. En palabras de la STC 102/1995, (FJ 4) "*se trata en definitiva del "desarrollo sostenible", equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras*".

En definitiva, como vemos, ambas posiciones –la de la sentencia y la del voto dirimente– acaban encontrándose en un lugar común, en la idea de la imprescindible preservación de las futuras generaciones, pero insistimos en que ese no es el dogma que

[56] Con cita de las SSTC 32/1983, de 28 de abril; 84/2013, de 11 de abril, y 233/2015, de 5 de noviembre, por todas.

[57] La precitada propuesta de veto en el Senado manifiesta que "*(...) otorgar derechos subjetivos al medio natural, como tal, responde a una tendencia ideológica muy concreta, que pretende despojar al ser humano de su lugar central en la naturaleza. Esta visión, que se reclama holística o ecocéntrica, reconoce la «biodiversidad» como un valor intrínsecamente superior, y contempla al ser humano como una parte más, perfectamente prescindible, de un sistema natural, y no como un ente separado y dominante. Hay que insistir en la gravedad que entraña el otorgar derechos a la naturaleza: supone una enmienda radical a la tradición humanista occidental al rechazar la supremacía de la persona humana en la naturaleza*".

preside el ecocentrismo, en los términos ya explicados, por lo que sólo forzadamente puede utilizarse como fundamento en la sentencia para la defensa del texto legal.

A continuación, se afea a la sentencia mayoritaria la falta de definición de esa nueva formulación ecocéntrica, más allá del reconocimiento de personalidad jurídica al entorno natural. Se enfatiza que el concepto de persona jurídica se contraría al atribuirle exclusivamente derechos, que no obligaciones; y se asevera que al conferirle el ejercicio de acciones se realiza una equiparación con las personas físicas, lo que desborda el ecocentrismo moderado que se insinúa instaurar; en definitiva, ese cambio no tiene encaje en la Constitución, que sólo reconoce derechos a las personas. Debe precisarse que la Ley 19/2022 se guarda de crear, en nuestra opinión, persona jurídica alguna; se limita a reconocer personalidad jurídica para atribuirle derechos, *fictio iuris* que carece de precedentes, de difícil, por no decir imposible categorización, impidiendo, por tanto, su adecuada inserción en los esquemas de nuestro Derecho.

Se motejan igualmente las influencias de Derecho comparado en las que la sentencia pretende cobijarse, poniendo de manifiesto que las normas vindicadas se apartan claramente de nuestra tradición jurídica. Lo evidencian los sustratos tan lejanos geográfica y culturalmente traídos a colación por la sentencia, tales como la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Se parafrasean algunos de sus pasajes para constatar ese distanciamiento. Así se muestra el preámbulo, en el que se pueden leer expresiones tales como "*celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia*", o cuando se reconoce a la "*naturaleza o Pacha Mama*" el derecho al "*mantenimiento (…) de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos*". Se citan pronunciamientos judiciales de aquella nación derivados de estos postulados, en los que subyacen *"la cosmovisión de los pueblos indígenas, en la que el ser humano es naturaleza, forma parte de ella, y con la que se encuentra en una relación de simbiosis".* Con parecida significación se reproducen planteamientos similares en algún pronunciamiento constitucional colombiano y alguna ley boliviana.

En paralelo, se niega categóricamente que tenga su respaldo en el Derecho europeo o en el Derecho comparado de los países europeos[58], citando algunos ejemplos de los que ansiaba valerse la propia sentencia, como la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución italiana, el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como algunos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, o del Tribunal Supremo de los Países Bajos, en los que, como hemos apuntado más arriba, se entreteje la teoría de los derechos de las generaciones futuras, mas no la que encumbra los derechos de la naturaleza.

Se hace admonición también sobre las ignotas consecuencias a las que pudieran conducir estos nuevos planteamientos, alertando de la posible regresión de los derechos y libertades de las personas y, en definitiva, de la calidad de vida de los seres humanos. Incluso

[58] El voto particular señala que "*ningún instrumento normativo europeo atribuye la titularidad de derechos al medio ambiente, en general, o a un ecosistema concreto, en particular. Tampoco lo hacen las previsiones constitucionales o legales de los países con los que compartimos tradiciones culturales y jurídicas y, desde luego, no lo hacen las normas citadas en la sentencia*".

se abjura de lo inoportuno de esta novedad en el momento del dictado de la sentencia, que coincide con las catastróficas consecuencias de la "*dana*" de Valencia –no se cita expresamente, pero se infiere una referencia implícita a esta tragedia–, señalando muy significativamente un posible efecto de las posiciones ecocéntricas, en el entendido de que si los entornos naturales pueden oponer sus derechos frente a las personas, podría llegar a justificarse la imposibilidad de adoptar medidas correctoras que pudieran evitar catástrofes naturales.

En suma, les parece inconcebible que el Tribunal Constitucional pueda "*aceptar iniciativas de mero esnobismo jurídico no meditadas ni en su corrección jurídica y constitucional ni, menos aún, en sus consecuencias que, además de eventualmente trágicas, pueden implicar, en realidad, una regresión en la protección del medio ambiente*".

2.- Vulneración del artículo 10.1 de la CE.

La sentencia mayoritaria desdeña la tesis de los recurrentes cuando consideran que el reconocimiento de personalidad jurídica implica dotar al entorno natural de una dignidad que el artículo 10.1 de la CE reserva al ser humano, sino que, por el contrario, se trata de una opción legislativa que refuerza esa dignidad al proyectar la idea de que una vida digna sólo se logra en entornos naturales idóneos. Se invoca la STC 81/2020, de 15 de julio (F.D. 11), en la que se acotó la interpretación del referido artículo 10.1 en el sentido de que *"la garantía constitucional de la dignidad de la persona deriva ciertamente un mandato de respeto dirigido principalmente a los órganos del Estado, que impide a estos emanar normas o actos que tengan un efecto degradante o envilecedor para la dignidad humana".*

En este punto, el voto disidente considera que la Ley 19/2022 sitúa al ser humano en el mismo plano axiológico que su entorno, lo que no sólo es innecesario para la debida protección del medio ambiente, sino que implica una equiparación de estatus jurídico. No se llega a afirmar, sin embargo, que ello suponga una vulneración del artículo 10.1 de la CE.

3.- Infracción del artículo 24.1 de la CE.

Tampoco se aprecia afección en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, amparándose en la doctrina constitucional iniciada en la STC 23/1989, de 2 de febrero (F.J. 2) que abrió las puertas al reconocimiento de derechos fundamentales a las personas jurídicas *"en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas"*. Se recuerda también la amplia interpretación realizada de la expresión "*todas las personas*" incluida en el referido artículo 24.1, predicable de "*todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso*" (STC 19/1983, de 14 de marzo, FJ 2). Se añade un *excursus* profuso sobre las especialidades de la tutela judicial efectiva de las personas jurídicas públicas[59], pero se deja

[59] "*La STC 175/2001, literalmente citada después por la STC 206/2011 […] establece que "el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, protege, antes que nada, a los individuos frente al poder, de ahí que las personas jurídico públicas solo excepcionalmente sean titulares del derecho fundamental a la*

en el aire su aplicabilidad al no haberse pronunciado la Ley 19/2022 sobre el carácter público o privado del nuevo sujeto de derecho. El voto particular no contraviene la tesis mayoritaria en lo tocante a esta concreta impugnación, si bien, a nuestro entender, podría haberse opuesto el hecho mismo de inexistencia de persona jurídica, por cuanto –ya lo hemos afirmado– creemos que la Ley 19/2022 no crea persona jurídica alguna, por lo que la doctrina constitucional aludida en la sentencia mayoritaria quedaría sin cobertura.

C.- Infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE).

Los demandantes sostenían que el reconocimiento de los derechos relacionados en el artículo 2 de la Ley 19/2022 y la derogación de cualquier disposición contraria a la Ley (disposición derogatoria única) contravienen el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, para todos aquellos actores públicos y privados que realicen alguna actuación en el Mar Menor o su entorno, por generar una situación de incertidumbre jurídica. Argumentaban que la relación legal de los derechos respondía a un contenido inconcreto "*usando conceptos vagos, difusos e indefinidos, lo que abre la puerta a la arbitrariedad*". Asimismo, cuestionaban la cláusula derogatoria genérica, en un contexto de multiplicidad de normas de protección, que genera una situación de extrema confusión en los operadores jurídicos cuando tengan que decidir, para cada actividad singular en la zona de referencia, si la normativa vigente está en todo o en parte tácitamente derogada.

Antes de analizar la reconvención que la sentencia formula a esta impugnación, conviene que nos detengamos en el análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de seguridad jurídica, que aparece compendiada en la STC 90/2022, de 30 de junio[60] (F.D. 2). Se considera dicho principio como un requerimiento consustancial al Estado

tutela judicial efectiva, y por este motivo el recurso de amparo solo excepcionalmente sea un cauce idóneo para que estas organizaciones jurídico-públicas denuncien una defectuosa tutela de este derecho por parte de los jueces y tribunales" (STC 89/2011, de 6 de junio, FJ 3). Y añade: "más concretamente, gozan del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE únicamente cuando la posición procesal de las personas jurídico-públicas sea equivalente a la de las personas privadas, supuesto en el que son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión sin restricciones. A tal supuesto hemos añadido también el derecho de acceso al proceso (cuya protección tan solo cabe reconocer a las personas jurídico-públicas frente a las decisiones adoptadas por órganos judiciales pero no frente al legislador) y el derecho a no sufrir indefensión en el seno del proceso al que se ha accedido (y ello con independencia de qué derechos o competencias se hagan valer, quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen)"» (STC 44/2016, de 14 de marzo, FJ 3). Este tribunal reconoce la legitimación de las propias administraciones para interponer recursos de amparo en defensa de los derechos tutelados en el art. 24 CE, «en la medida en que está litigando no en defensa de sus potestades exorbitantes como administración sino para la tutela de "las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso", en concreto para el restablecimiento de su derecho a un proceso con todas las garantías (STC 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4, y en el mismo sentido STC 187/2012, de 29 de octubre, FJ 2)» (STC 1/2017, de 16 de enero, FJ 3)".

[60] Se trata del recurso de inconstitucional interpuesto por la Xunta de Galicia contra el artículo 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética, en el que se consideraba infringido igualmente el principio de seguridad jurídica.

de Derecho[61], y por esta suprema razón "*han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador*". Se llega a afirmar que "*sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre*", destacando que propende a conseguir una "*razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales*". Es lo que "*permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico*".

Como corolario de lo anterior, se resume que "*si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica*".

Después de indagar en el fundamento último del principio de seguridad jurídica y de algunas de sus exigencias, la STC 90/2022 sistematiza las dos notas (certeza y previsibilidad) que se desprenden gramaticalmente del término "*seguridad*", siguiendo en este punto a la STC 135/2018, de 13 de diciembre (F.J 5). Certeza y previsibilidad son aspectos que se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes definitorias de la seguridad jurídica (objetiva y subjetiva).

La vertiente objetiva se traduce en la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, y desde esta perspectiva, se concreta en que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas.

La vertiente subjetiva implica la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho.

La STC 90/2022 prosigue alertando sobre dos dificultades o escollos que enmarañan la materia. El primero se halla en un límite, podríamos calificarlo de negativo, en el sentido de que el control de inconstitucionalidad no ha de extenderse a los defectos de técnica normativa[62]. Cierto es que se reconoce una delgada línea divisoria entre la

[61] Previamente se recuerdan algunas consideraciones sobre su significación general: Así, con cita de pronunciamientos precedentes (STC 234/2012, de 13 de diciembre, F.J. 8), se señala que dicho principio "*ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)*".

[62] Así lo explica la STC 90/2022: *"el primer escollo con el que tropieza el reproche de la norma por infracción de la seguridad jurídica, es que las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra. El control de constitucionalidad se detiene en los 'defectos de técnica legislativa' [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en 'la perfección técnica de las leyes' [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4,*

inconstitucionalidad de una ley por infracción del principio de seguridad jurídica, y la falta de calidad jurídico-técnica de la misma. Considera, como ya se dijera en sentencias precedentes, que no es posible partir de "*soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación*" (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), sino que es necesario valorar casuísticamente cada supuesto para valorar las circunstancias concurrentes. A pesar de ello, es viable fijar unos iniciales parámetros a tener en consideración en el momento de deslindar si estamos en presencia de infracciones constitucionales o meros defectos de calidad normativa, de suerte que si el defecto es irrelevante, menor, o es salvable no se ha de considerar infractor del principio constitucional que tratamos[63].

A la dificultad anterior se añade una segunda –según sigue apuntado la STC 90/2022–, referida a las omisiones legales, que al menos en principio, no conducen a su inconstitucionalidad en la que medida en que, según la teoría general del Derecho, las lagunas son colmadas por el ordenamiento jurídico en el que se integran[64]. Sin embargo, se reconoce que el alcance del vacío normativo o su intensidad pueden determinar la inconstitucionalidad del texto legal, y señalan algunos supuestos en lo que así se ha procedido, destacándose aquellos en los que la omisión normativa no podía salvarse mediante una interpretación al suponer, en verdad, una "*reconstrucción de la norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde"*[65].

Ello sentado, observamos que la STC 142/2024, en el examen de la infracción denunciada sólo se detiene en el primero de los escollos señalados en la STC 90/2022, el

y 225/1998, FJ 2 A)], en su 'corrección técnica' (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la 'oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador' (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5)".

[63] A estos efectos, se enumeran algunos precedentes en los que no se ha concluido la inconstitucionalidad: "*el uso de fórmulas o términos ininteligibles (STC 37/1981, FJ 5); la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria (STC 225/1998); el carácter marcadamente tautológico de algún precepto (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 3); la técnica de remisión a una normativa estatal derogada (STC 146/1993, de 29 de abril, FJ 6); el uso de términos impropios [STC 149/1991, FJ 3 B) b)] o de terminología que no sea absolutamente precisa [STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a)*]".

[64] En este punto, la STC 90/2022 acude a la STC 150/1990, de 4 de octubre (F.J. 8), cuando señala que "*no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten*".

[65] En este sentido se citan los siguientes pronunciamientos: SSTC 45/1989, de 20 de febrero (FJ 11); 96/1996, de 30 de mayo (FJ 22); 235/1999, de 20 de diciembre (FJ 13); 194/2000, de 19 de julio (FJ 4); 184/2003, de 23 de octubre (FJ 7), y 273/2005, de 27 de octubre (FJ 8).

referido al deslinde de los defectos de técnica normativa, de modo que reconduce la imprecisión de los derechos del artículo 2 de la Ley 19/2022 a dicha esfera. De esta manera, cabe inferir que el pronunciamiento sólo reconoce un cierto resentimiento en la calidad normativa por defectos menores o irrelevantes, lo que se nos antoja demasiado benevolente.

Se considera igualmente salvable la generalidad de la disposición derogatoria con los "*métodos de interpretación ordinarios en derecho*" aun reconociendo "*la multiplicidad de normas que el recurso identifica como potenciales antagonistas buscan también la protección del mismo sustrato biológico*". Se limita a afirmar que a todas esas normas vigentes se añade esta otra, la Ley 19/2022, pero no se pronuncia en qué medida ésta puede tener afección en las demás. Ha de recordarse que, si la nueva ley básica establece una protección mayor que la pretérita norma autonómica, ésta debería adaptarse a aquella, por lo que no se trata de una cuestión baladí.

En opinión del voto particular resulta irrefutable la infracción del principio de seguridad jurídica por varias razones: porque la superposición de las técnicas de protección preexistentes provocará dificultades en su momento aplicativo siendo exigible al legislador un mínimo de previsibilidad[66]; porque la indefinición de la naturaleza pública o privada del nuevo ser jurídico imposibilita su desarrollo reglamentario; y porque, en su conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad, conduce a la exigencia de "*un mínimo de racionalidad legislativa*", nota ésta a la que se dota de especial relevancia: las leyes deben obedecer a "*criterios de racionalidad*". Nos recuerdan también que "*por debajo de un determinado umbral de calidad y previsibilidad*", se provoca confusión y perplejidad en el operador jurídico, que debe conducir a su inconstitucionalidad. Y esto es lo que acontece, según su parecer, en el supuesto analizado.

Por nuestra parte, creemos que la conculcación del principio de seguridad jurídica es diáfana por la general imprecisión de la Ley 19/2022 en su conjunto, y en particular, porque se plantea una definición inconclusa del derecho de protección en el artículo 2, que habla de "*limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema*". El empleo del verbo "*detener*" parece presume existencia, en el momento del dictado de la ley, de actividades en curso que suponen un riesgo o perjuicio, lo que inevitablemente debe relacionarse con las actividades que están autorizadas o amparadas por la Ley autonómica 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (Ley 3/2020) –que ya, de por sí, establece un régimen muy restrictivo en la ordenación territorial, urbanística, ambiental y agrícola en la zona– u otras que pudieran resultar aplicables. La Ley 19/2022, sin embargo, comete el grave error de impedir conocer, siquiera mínimamente, cuáles de esas actividades hasta ahora legales deben detenerse inmediatamente desde la entrada en vigor de la Ley 19/2022.

---

[66] *"En todo caso, esa (supuesta) elevación de la protección ambiental de un espacio sobre el que concurrían múltiples normas, ya citadas, exigía del legislador un mínimo esfuerzo normativo para clarificar la situación posterior a la entrada en vigor de la nueva ley. Así lo hizo, por ejemplo, en una ley coetánea e igualmente ambiciosa: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Con toda naturalidad, esta ley especifica «la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil» a que alude la mayoría e incluye una serie de disposiciones transitorias sobre las situaciones existentes y consolidadas en el dominio público marítimo-terrestre que la Ley 7/2021 regula novedosamente, por elementales razones de seguridad jurídica".*

Esa misma inconcreción es predicable del derecho a "*asegurar el equilibrio (…) ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente*". De nuevo, se nos presenta una presunción de existencia de un desequilibrio provocado por actividades en curso –permitidas en el marco de la Ley 3/2020 o en el de otras–, que deben erradicarse mediante la aplicación de la Ley 19/2022 –no olvidemos que la justificación de ésta se halla precisamente en la insuficiencia del régimen de protección vigente, por lo que la interpretación auténtica de esos preceptos parece propender a la restricción de muchas de las actividades humanas realizadas en la zona hasta ese momento–.

En ninguno de los dos casos comentados –quizá lo más significativos, pero no los únicos– se establecen unos parámetros legales mínimos de los que puedan deducirse cuáles son las actividades que, estando permitidas por la normativa hasta entonces vigente, deben eliminarse ahora, y la ausencia de esos mínimos contornos conecta indefectiblemente con la inconstitucionalidad que se ha reconocido en otras ocasiones a aquellos vacíos normativos que no son salvables mediante una interpretación realizable por el propio Tribunal Constitucional, pues ésta supondría una "*reconstrucción de la norma no explicitada debidamente en el texto legal"*. En el presente caso se agrava aún más la situación, ya que la sentencia no se ha preocupado en buscar una interpretación plausible a las lagunas normativas apuntadas, sino que ha vadeado directamente la cuestión, quizá porque esa interpretación no es posible a sabiendas que incurriría en una verdadera reconstrucción de la norma, lo que excede de sus competencias.

Esta inseguridad jurídica resulta confirmada, siquiera involuntariamente, si leemos a Ayllón Díaz-González, quien, considerando muy loables estos mandatos, y reconociendo que la Ley 19/2022 aboca a la prohibición de actividades actualmente en desarrollo, no es capaz de concretar cuáles son las que han de erradicarse [67]. Y más aún cuando señala que tienen que ser jueces[68] los que diluciden y satisfagan los derechos de los entornos naturales

[67] AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M. 2023, págs. 75 y 76: "*esto significa que el régimen regulador del espacio y sus bienes naturales, los instrumentos de planificación de sus recursos naturales y las decisiones que se adopten al respecto por las Administraciones Públicas tendrán que amoldarse a estos derechos, so pena de quedar invalidados. Los derechos del ecosistema habrán de tenerse, por ende, especialmente en cuenta si la zona está declarada como Espacio Natural Protegido, como es el caso del Mar Menor y su cuenca. Es por ello por lo que la Ley del Mar Menor contiene, como hemos indicado anteriormente, un artículo -el 7- dedicado expresamente a desgranar las obligaciones de las Administraciones Públicas para con el espacio. Consecuentemente con lo expuesto, en lo que se refiere al régimen de actividades, habrán de quedar prohibidos aquellos aprovechamientos de los recursos naturales que sean incompatibles con la sostenibilidad del ecosistema. Esto se aprecia muy especialmente en las personificaciones efectuadas por sentencias, pues estas vienen a resolver un conflicto causado por actuaciones concretas y específicas de destrucción del sistema natural. La declaración del ecosistema como sujeto de derechos va, normalmente, asociada a la prohibición de estas actuaciones o a exigir el cumplimiento efectivo de prohibiciones ya existentes. Otros aprovechamientos u ocupaciones, en cambio, podrán seguir manteniéndose, aunque, por lo general, sujetos a limitaciones".*

[68] AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M. 2023, pág. 77: "*qué duda cabe que, a la postre, los que están llamados a velar en última instancia por los derechos de los ecosistemas personificados son los jueces. Es en la protección judicial donde radica la esencia de la personificación. Mientras que en un ecosistema no personificado, el nivel de preservación viene delimitado por la normativa general reguladora de los elementos*

personificados. La absoluta inconcreción de la ley no puede ser suplida por los órganos jurisdiccionales, porque implicaría subvertir el sistema. Los jueces precisan de unos mínimos de seguridad jurídica para poder aplicar la ley; con vaguedad absoluta, no cabe aplicar derecho, ni por las Administraciones públicas, ni por los jueces, so pena de arbitrariedad, lo que confirma indefectiblemente la vulneración del principio de seguridad jurídica.

D.- Infracción de la seguridad jurídica, junto con el principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora y de la reserva de ley orgánica.

La última de las alegaciones de los demandantes se circunscribe a cuestionar la inconstitucionalidad de la regulación de las consecuencias jurídicas de la conculcación de cualesquiera de los derechos del entorno natural, así como el mandato genérico de invalidez y revisión de toda actuación administrativa que contraviniera los referidos derechos, aspectos éstos de la ley que antes entreveramos.

La sentencia reconoce implícitamente la falta de rigor de tales regulaciones, pero considera que no cabe apreciar infracción de la legalidad penal, porque la ley enjuiciada, en verdad, no tipifica conductas ni penas –no podría en el ámbito penal por carecer del rango de ley orgánica–. El eventual castigo de las conductas infractoras se llevará a efecto, en su caso, mediante su integración con las correspondientes normas en vigor. Tampoco la previsión general de invalidez e revisión incurre en tacha alguna, según la sentencia, pues se limita a reiterar las previsiones de la normativa de procedimiento administrativo común. No se cercena la seguridad jurídica por mucho que los preceptos cuestionados pudieran ser superfluos –así se afirma–. El voto particular no se detiene en esta última alegación.

Para finalizar estos apuntes, parece de interés retomar una última reflexión, que, a modo de epílogo, realiza el voto particular sobre el principio de que "*quien contamina paga*", al considerarlo claramente infringido por el artículo 2 de la Ley 19/2022, cuando dispone que la restauración de los daños es de cargo de "*los gobiernos y los habitantes ribereños*".

Es bien sabido que la doctrina constitucional ha precisado que el derecho de la Unión Europea no es en sí mismo un canon directo de constitucional[69], por lo que la eventual

naturales o de los Espacios Naturales Protegidos y por la aplicación que de la misma hagan las Administraciones Públicas, cuando el ecosistema es un sujeto de derechos, sus derechos deben quedar siempre salvaguardados. En caso de conflicto, los guardianes o cualquier persona en ejercicio de la acción popular o de una acción de tutela de derechos fundamentales, allí donde se reconozcan, podrán acudir a los jueces para la tutela de los derechos del ecosistema; con lo cual, finalmente, serán los jueces los que tengan que determinar si esa vulneración de derechos se ha producido o no".

[69] Así lo explicita la STC 81/2020, de 15 de julio (FJ 2): "*el Derecho de la Unión Europea no es en sí mismo canon directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, de modo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 173/2005,*

infracción del principio "*quien contamina paga*", expresamente reconocido en el artículo 191.2[70] del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, habría de ventilarse en la jurisdicción ordinaria, con ocasión de la aplicación del precepto legal apuntado, provocando, en su caso, una cuestión prejudicial.

Sin embargo, el voto disidente explica el contenido de dicho principio, que no es otro que la obligación de hacer frente a los gastos derivados de la contaminación que se haya causado, además de la obligación de reparar los daños causados por la ejecución de las medidas de prevención y control de la contaminación que las Administraciones puedan imponer, lo que debe ensartarse indefectiblemente con los deberes de reparación derivados del artículo 45.3[71] de la CE, y desde esa perspectiva, el artículo 2 de la Ley 19/2022 infringe frontalmente el citado precepto, según concluye el voto particular, que termina manifestando su queja sobre la ausencia de referencia alguna a esta circunstancia por parte de la sentencia mayoritaria.

La doctrina es igualmente tajante sobre este extremo. Soro Mateo y Álvarez Carreño lamentan que *"una norma que prometía ser un instrumento de vanguardia, revolucionario y avanzado, lleve a cabo una llamativa y proscrita regresión, al "perdonar", de plano, a los causantes de la contaminación"* y añaden que *"esta deficiente técnica legislativa exige una derogación de esta disposición que, además de generar inseguridad jurídica, goza de un contenido regresivo e, incluso, por lo que se refiere a la regulación de responsabilidad ambiental, contraria al principio de "quien contamina, paga" y a la Directiva de responsabilidad medioambiental"*[72].

Subraya esta misma opinión Pérez de los Cobos[73], añadiendo que *"cabe conectar esta cuestión con el derecho a recuperar los costes del procedimiento de quienes ejerciten*

---

de 23 de junio, FJ 9; 135/2012, de 19 de junio, FJ 2; 64/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 3)".

[70] Dicho precepto responde al siguiente tenor: *"la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga".*

[71] El artículo 45.3 de la CE, efectivamente hace referencia a ese principio cuando señala que "*para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*".

[72] SORO MATEO, B. y ALVÁREZ CARREÑO, S. 2024, págs. 100 y 101.

[73] PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E.: "*la norma no aclara qué quiere decir exactamente la expresión «a cargo de» pudiendo llegar al absurdo de que sean los municipios ribereños, los ciudadanos, quienes deban asumir las tareas y los costes de restauración; o incluso, que los habitantes ribereños puedan incurrir en responsabilidad por inactividad ante la falta de adopción de medidas de conservación y mantenimiento, si esto fuera posible. Además, Soro Mateo y Álvarez Carreño no dudan en destacar "el llamativo y proscrito carácter regresivo de este precepto, al perdonar de plano a los causantes de la contaminación". Y se cuestionan si de verdad se pretende que sean los habitantes ribereños, junto a los gobiernos (en realidad, Administraciones) los que deban a correr con los gastos de restauración. De ahí que señalen que el precepto "debería decir a cargo de los responsables, porque esta ley no puede desplazar el régimen de responsabilidad administrativa y penal de las Administraciones públicas. Este precepto choca de*

la acción y vea estimadas sus pretensiones, puesto que este derecho al reintegro parece no quedar afecto por las excepciones previstas en el art. 139 LJCA. De este modo, la norma deja abiertas interesantes incógnitas, puesto que, si bien reconoce ese derecho a recuperar los costes, no concreta, sin embargo, a quien se le debe imputar la carga de abonarlos. Y es aquí donde podría llegar a plantearse si la expresión «a cargo de los gobiernos y habitantes ribereños» puede tener un sentido poco esperado".

Ayllón Díaz González, sin embargo, omite cualquier crítica a ese aparente desliz del grupo promotor y del legislador posterior, distinguiendo una significativa doble dimensión en el deber de restauración, que parece sugerir una justificación a la redacción cuestionada. Una primera dimensión se aquilataría al principio ya señalado de "quien contamina paga", que consideramos infringido por la Ley 19/2022[74]. Quizá presume que para esta primera faceta de la restauración sigue vigente el meritado principio (aunque la literalidad del precepto lo contradiga). Y añade una segunda significación del deber de restaurar, novedosa, cuya responsabilidad es imputable a las administraciones públicas que han permitido durante tiempo la contaminación del entorno natural, lo que ofrecería justificación y sentido al precepto controvertido. En este particular caso de la Laguna del Mar Menor, según el citado autor, *"los daños vienen produciéndose desde tiempo atrás y son consecuencia de una concatenación de factores y políticas públicas mal ejecutadas o ausentes. El derecho a la restauración debe implicar, aquí, la obligación de las Administraciones Públicas de recuperar estos ecosistemas y devolverles su vitalidad. Esto exigirá de las mismas el cumplimiento de obligaciones de hacer, esto es, la puesta en marcha de planes y actuaciones de restablecimiento de su dinámica natural y de sus servicios ecosistémicos. Así, por ejemplo, afrontar procesos de descontaminación y limpieza, reversión de impactos, recuperación de suelos, remoción de elementos artificiales degradantes, reforestación o regeneración de hábitats".* Si esta tesis doctrinal pretendiera justificar la errática redacción legal, amén de obviar los mecanismos de responsabilidad patrimonial, no alcanzaría a aclarar la responsabilidad que también se imputa a "*los habitantes ribereños*", mencionados también en el artículo 2 de la Ley 19/2022. En cualquier caso, la interpretación defendida por el autor, proclive sin disimulos a los planteamientos ecocéntricos, pudiera reflejar el significado auténtico que se quiso otorgar a la proposición jurídica que cuestionamos, lo que permitiría desdecir que se trate de un mero desliz legislativo, como pudiera pensarse inicialmente, sino que, por el contrario, responde a una intencionalidad meditada.

Al margen de las consideraciones anteriores, debemos convenir que el recurso de inconstitucionalidad no esgrime argumentación alguna que aludiese a esta posible

---

plano con el principio «quien contamina paga» y contraviene en consecuencia el derecho europeo y el art. 45.3 CE, que es fundamento de la responsabilidad ambiental derivada de la contravención de los deberes y del derecho subjetivo al medio ambiente de las personas ex art. 45.1 y 2 CE"

[74] AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M. 2023, pág.53: "*cuando se constata que el ecosistema ha sido dañado por un agente externo, la persona jurídica tiene derecho a exigirle a ese agente no solo que cese en la agresión sino también, paralelamente, que repare el daño. Esta obligación de reparar, que deriva con carácter genérico de la aplicación del principio de responsabilidad ambiental plenamente asentado en el Derecho Ambiental, adquiere en el caso de los ecosistemas personificados una nueva dimensión porque se trata aquí de aplicar, también, la institución ius civilista de la responsabilidad extracontractual, en virtud de la cual, quien cause un daño a otro sujeto está obligado a repararlo".*

infracción, y sabemos que el objeto del proceso constitucional queda delimitado en el escrito de interposición del recurrente, identificando los preceptos objeto de impugnación, además de que ésta debe ir acompañada de una argumentación específica o razonamiento que fundamente la presunta contradicción con la norma fundamental[75], lo que impide, al menos en principio, una valoración de oficio y pronunciamiento expreso sobre la referida infracción, quizá la más clamorosa de la Ley 19/2022. Pero lo cierto es que el artículo 2 de dicha ley –donde se ubica esa contravención– fue formalmente objeto de impugnación, por lo que entendemos que nada hubiera impedido la apertura del incidente previsto en el artículo 84 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), que permite comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional, concediendo audiencia a aquellos.

Como señala la doctrina[76], el precitado artículo 84 prevé un cauce en virtud del cual, a pesar de no haber sido planteados por las partes, se pueden examinar por el Tribunal Constitucional, de oficio, motivos distintos de los alegados, habilitando un trámite cuya finalidad reside en asegurar la contradicción de las partes sobre los eventuales motivos de admisión o estimación y constituye una garantía frente a la indefensión de las partes.

También debe recordarse que, según el artículo 39.2 de la LOTC, el Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso[77].

---

[75] La STC 120/2024, de 8 de octubre, nos recuerda que "*es doctrina reiterada de este tribunal que, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Y, para levantar esa carga, no basta con la mera invocación formal de los preceptos en la demanda, ni la existencia en ella de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, sino que es necesario que el escrito del recurso contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de estos con la norma fundamental. Solo así será posible el ejercicio del "derecho de defensa" por quien sostenga la constitucionalidad de la norma legal impugnada y permitirá a este tribunal conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional [por todas, SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 3, y 90/2022, de 30 de junio, FJ 1 b)]*".

[76] GONZALEZ RIVAS, J.J. 2020, pág. 944.

[77] Véase la STC 71/1994, de 3 de marzo (FJ 13), que basa la declaración de inconstitucionalidad en un precepto no alegado. No obstante, el voto particular discrepante formulado por el magistrado Sr. López Guerra: *"no procedía que el Tribunal entrase a examinar la constitucionalidad del precepto en relación con un mandato constitucional que no había sido aducido, directa o indirectamente, por la parte actora. Ciertamente, el art. 39.2 permite que el Tribunal funde su declaración de inconstitucionalidad "en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso". Pero esta posibilidad, a la luz del carácter del proceso de inconstitucionalidad, que supone la intervención de aquéllos que impugnan o cuestionan la ley, y la de los órganos constitucionales y poderes públicos a que se refieren los arts. 34. 1 y 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no puede interpretarse extensivamente. No cabe objetar que se fundamente la declaración de inconstitucionalidad en preceptos constitucionales no invocados en el procedimiento cuando exista una clara conexión entre esos preceptos y los motivos de inconstitucionalidad aducidos y discutidos por las partes en el proceso constitucional, de manera que se infiera razonablemente que aquellos preceptos no invocados, han podido, no obstante, ser tenidos en cuenta por las partes en el debate*

IV.- Conclusiones.

La Ley 19/2022, en su conjunto, constituye, a nuestro juicio, una extravagancia innecesaria difícilmente acomodable a nuestro marco jurídico y constitucional, que debiera haberse corregido en sede parlamentaria, orientando la iniciativa legislativa hacia otras fórmulas más ajustadas, o rechazándola directamente.

No siendo así, resulta incomprensible el aval que la complaciente sentencia mayoritaria del Tribunal Constitucional ha ofrecido a una norma que carece de los mínimos y más elementales umbrales de técnica normativa, con proposiciones indiscernibles y lagunas jurídicas insalvables, imposibilitando su aplicación y su desarrollo reglamentario en muchos de sus contenidos, vulnerando manifiestamente el principio de seguridad jurídica (así denunciado por la doctrina, el Consejo de Estado y el voto particular de la sentencia).

En suma, se ha desatendido por el Tribunal Constitucional, muy posiblemente, el ajustado reparto competencial y, de forma estrepitosa, el principio constitucional de seguridad jurídica, bajo un voluntarismo siempre injustificable, con intención de salvar una opción legislativa que tiene su raigambre en postulados muy alejados de nuestra tradición jurídica, y que se desvía, además, del curso seguido por las más avezadas normas y jurisprudencia de los últimos años.

Efectivamente, es indudable que ya se han consagrado los principios de aprovechamiento y uso sostenible, de vital importancia en la mantenimiento de los ecosistemas[78]. Así, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad define, en su artículo 3, el uso sostenible del patrimonio natural como la "*utilización de sus componentes de un modo y a un ritmo que no ocasione su reducción a largo plazo, con lo cual se mantienen las posibilidades de su aportación a la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras*", lo que ya cobija el principal sustento

procesal. Pero si tal conexión no se da, estimo que basarse en preceptos no alegados para llevar a cabo una declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de un precepto con fuerza de Ley (en este caso aprobado con rango de Ley Orgánica por las Cortes Generales), sin dar tampoco a las partes la oportunidad de pronunciarse al respecto (como prevé el art. 84 de la LOTC) supone conferir al Tribunal Constitucional una función que no le corresponde, esto es, la de sustituir a los legitimados en el proceso constitucional para plantear sus dudas o afirmaciones respecto de la adecuación a la Constitución de normas con fuerza de Ley, con expresión y previsión del precepto constitucional que se entiende infringido (arts. 33 y 35. 2 LOTC)".

[78] Baste destacar algunos de los principios en los que se asienta la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Su artículo 2, como decimos, señala, entre ellos, "*la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, en particular, de las especies y de los ecosistemas, su conservación, restauración y mejora y evitar la pérdida neta de biodiversidad*"; o "*la integración de los requisitos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales y, en particular, en la toma de decisiones en el ámbito político, económico y social, así como la participación justa y equitativa en el reparto de beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos*"; o "*la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia*"; o "*la prevención de los problemas emergentes consecuencia del cambio climático, la mitigación y adaptación al mismo, así como la lucha contra sus efectos adversos*".

de la doctrina de la "justicia intergeneracional", de mejor encaje, como decimos, en nuestros parámetros jurídicos, a diferencia de lo que sucede con la doctrina del reconocimiento de derechos de la naturaleza, que encumbra el ecocentrismo inspirador de la Ley 19/2022. También hemos dado valor *ut supra* al principio de no regresión ambiental, que ya se encuentra positivizado en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Con estas misma inclinaciones debemos citar el importante precedente que supone la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de abril de 2024, que interpreta el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho al respeto de la vida privada y familiar), alumbrando una nueva faceta comprensiva de dicho derecho: "*el derecho de las personas a gozar de una protección efectiva por parte de las autoridades del Estado frente a los efectos adversos graves sobre su vida, salud, bienestar y calidad de vida derivados de los efectos nocivos y los riesgos causados por el cambio climático*". Conforme a esta innovadora interpretación, como señala Lozano Cutanda[79], el deber primordial del Estado es adoptar, y aplicar efectivamente en la práctica, normas y medidas capaces de mitigar los efectos actuales y los efectos futuros potencialmente irreversibles del cambio climático, en línea con los compromisos internacionales asumidos.

Finalmente, por Providencia de 16 de diciembre de 2024, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite un recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo 1079/2023, de 24 de julio (rec. 162/2021), que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, en el que se fijaba el compromiso de reducir un 23% las emisiones de efecto invernadero, para final de la década, respecto a los niveles de 1990, lo que se estimaba insuficiente por los demandantes. Pedían que ese recorte de emisiones fuera, al menos, del 55% para 2030.

El Tribunal Constitucional tendrá que pronunciarse, por tanto, y de manera inédita, sobre la afectación del cambio climático en los derechos fundamentales.

Como puede observarse, se vislumbran innovadores avances en la protección de la naturaleza, pero siempre en la línea subjetivista mantenida por la doctrina de la "justicia intergeneracional", por lo que muy posiblemente la ruptura acometida por la Ley 19/2022 hacia el ecocentrismo propulsor de la "justicia de la naturaleza", quedará como una iniciativa, si acaso con un pulso bien intencionado, pero precipitada, desnortada, aislada y desenfocada respecto de los nuevos senderos de la protección medioambiental ya principiados en nuestro entorno.

[79] LOZANO CUTANDA, B. 2024.

BIBLIOGRAFÍA

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M: "Sobre derechos de la naturaleza y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona jurídica llamada Mar Menor*"*. *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 138 Sección "Artículos doctrinales".

DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A. *Sistema de Derecho Civil. Volumen I.* Tecnos. 2ª reimpresión. 5ª edición. Madrid, 1986.

GONZALEZ RIVAS, J.J. *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.* Boletín Oficial del Estado. Fundación Wolters Kluwer. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2020.

LOZANO CUTANDA, B. y GARCÍA DE ENTERRÍA, A. "La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»". *Diario La Ley*, nº 10.163, Sección Tribuna, 4 de noviembre de 2022, LA LEY 9615/2022.

LOZANO CUTANDA, B. "El Tribunal de Estrasburgo crea un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva frente al cambio climático que abre la vía de recurso ante el Tribunal Constitucional". *Diario La Ley*, nº 10.502, Sección Comentarios de jurisprudencia, 10 de mayo de 2024.

O´CALLAGHAN, X. *Compendio de Derecho Civil. Tomo I.* DIJUSA. Madrid, 2008.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. "La acción popular como instrumento de garantía de la tutela judicial efectiva de la Laguna del Mar Menor y cuenca". *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 41, 2023.

PONS PORTELLA, M. "La acción popular en asuntos medioambientales". *Revista de Administración Pública*, nº 206, 2018.

SORO MATEO, B y ALVÁREZ CARREÑO, S. "Derechos de la naturaleza y Constitución, a propósito de la laguna del Mar Menor", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals - Journal of Self-Government*, junio 2024.

7.2. Acerca de las valoraciones de inmuebles a efectos tributarios – *María Elena López de Ayala Casado*[1].

El artículo 57 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT en lo sucesivo) permite que el valor de las rentas, productos, bienes y demás elementos determinantes de la obligación tributaria pueda ser comprobado por la Administración tributaria mediante diversos medios que especifica:

"*a) Capitalización o imputación de rendimientos al porcentaje que la ley de cada tributo señale.*

b) Estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.

Dicha estimación por referencia podrá consistir en la aplicación de los coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la Administración tributaria competente, en los términos que se establezcan reglamentariamente, a los valores que figuren en el registro oficial de carácter fiscal que se tome como referencia a efectos de la valoración de cada tipo de bienes. Tratándose de bienes inmuebles, el registro oficial de carácter fiscal que se tomará como referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de dichos bienes será el Catastro Inmobiliario.

c) Precios medios en el mercado.

d) Cotizaciones en mercados nacionales y extranjeros.

e) Dictamen de peritos de la Administración.

f) Valor asignado a los bienes en las pólizas de contratos de seguros.

g) Valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria.

h) Precio o valor declarado correspondiente a otras transmisiones del mismo bien, teniendo en cuenta las circunstancias de éstas, realizadas dentro del plazo que reglamentariamente se establezca.

i) Cualquier otro medio que se determine en la ley propia de cada tributo".

Añade:

[1] Letrada de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico de Económico-Administrativo de la Subdirección General de lo Contencioso de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

"2. La tasación pericial contradictoria podrá utilizarse para confirmar o corregir en cada caso las valoraciones resultantes de la aplicación de los medios del apartado 1 de este artículo.

3. Las normas de cada tributo regularán la aplicación de los medios de comprobación señalados en el apartado 1 de este artículo.

4. La comprobación de valores deberá ser realizada por la Administración tributaria a través del procedimiento previsto en los artículos 134 y 135 de esta ley, cuando dicha comprobación sea el único objeto del procedimiento, o cuando se sustancie en el curso de otro procedimiento de los regulados en el título III, como una actuación concreta del mismo, y en todo caso será aplicable lo dispuesto en dichos artículos salvo el apartado 1 del artículo 134 de esta ley".

Dicho precepto ha dado lugar a diversa Jurisprudencia. En este artículo nos centraremos en tres sentencias de diciembre de 2024, que se pronuncian sobre el transcrito apartado g) del mismo, aplicado por la Administración en diversas ocasiones, cuando simultáneamente a la compraventa de un inmueble, el obligado tributario solicita un préstamo hipotecario. Con ocasión de este, la entidad financiera facilita una tasación del bien, generalmente fijando una valoración superior al precio fijado para la compraventa. Los obligados tributarios atribuyen como valor de la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el precio de la compraventa. Por el contrario, la Administración cuantifica aquélla de acuerdo con la valoración resultante de la tasación ofrecida para conceder el correspondiente préstamo.

Las Sentencias de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 1915/2024, de 4 de diciembre (recuso de casación 2810/2023); 1942/2024 de 9 de diciembre de 2024 (recurso de casación 5884/2023) y la Sentencia 1976/2024 de 17 de diciembre (recurso de casación 3707/2023) –Sentencias de diciembre de 2024, en lo sucesivo– avalan la actuación de la Administración en cuanto confirman la posibilidad de considerar como base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, consecuencia de la transmisión de un inmueble, el valor resultante de la tasación hipotecaria que obra en el expediente. En ellas se resuelven diversos aspectos planteados por los recurrentes.

En primer lugar, completan la doctrina jurisprudencial relativa a la necesidad de motivar la comprobación del valor de los bienes. En diversas Sentencias previas del mismo Tribunal (por todas nos remitimos a la Sentencia 75/2023, de 23 de enero, recurso de casación 1381/2021), este exige que la Administración motive, en la comunicación de inicio de un procedimiento de comprobación de valores, cualquiera que sea la forma en que se inicie conforme al artículo 134.1 de la LGT y el medio de comprobación utilizado, las razones que justifican su realización y, en particular, la causa de la discrepancia con el valor declarado en la autoliquidación y los indicios de una falta de concordancia entre el mismo y el valor real. Ello, como consecuencia de la exigencia impuesta a la Administración derivada de la presunción de certeza de la que gozan las autoliquidaciones tributarias conforme al artículo 108.4 de la LGT.

En las Sentencias de diciembre de 2024, remitiéndose a la Sentencia de la misma Sección 1391/2022, de 28 de octubre, (recurso de casación 5364/2020), dictada con motivo del examen del método de comprobación basado en la aplicación de coeficientes sobre valores catastrales, el Tribunal Supremo sostiene que de la presunción legal de certeza para los obligados tributarios, de los datos y elementos de hecho consignados en sus autoliquidaciones, declaraciones y demás documentos presentados por ellos

> *"…no se sigue que el ejercicio por la Administración de la potestad de comprobar el valor de los bienes y derechos quede sujeta a la previa acreditación de indicios de ocultación de una parte del precio satisfecho, o bien que, aun siendo el precio consignado en el contrato el efectivamente satisfecho, este precio pueda no corresponder con la base imponible, que, en este caso, es el valor real del bien transmitido.*
>
> *Esto es, que esa exigencia a la Administración tributaria de justificar la apertura de la comprobación, que mantenemos, puede entenderse suficientemente cumplida cuando de la comparación entre el valor declarado por el sujeto pasivo y el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas, en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria (art. 57.1.g) LGT), resulte una diferencia relevante de valor, máxime cuando ambos datos son conocidos por el interesado al mismo tiempo -en la escritura de adquisición y en la consecutiva de préstamo hipotecario, donde figura esa tasación- y no ha reaccionado frente a este último valor".*

Debemos advertir sobre el concepto jurídico indeterminado que se ha empleado en dicho inciso, cual es: "*diferencia relevante de valor*". Entendemos que, según los casos, puede ser referido a un porcentaje de la base imponible –cuando el precio no sea elevado– o simplemente a una cantidad –cuando el precio sea considerable–.

Asimismo, es destacable que con la admisión de este medio de comprobación de valor de los inmuebles, no se exige a priori que el perito de la Administración visite el inmueble, como sostienen diversas Sentencias. Por todas, nos remitimos a la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 39/2021 de 21 de enero (recurso de casación 5352/2019), en cuyo Fundamento de Derecho Sexto sostiene la siguiente doctrina jurisprudencial:

> *"Debemos ratificar, mantener y reforzar nuestra doctrina constante y reiterada sobre la necesidad de que el perito de la Administración reconozca de modo personal y directo los bienes inmuebles que debe valorar, como garantía indispensable de que se tasa realmente el bien concreto y no una especie de bien abstracto, común o genérico.*
>
> *En particular: a) ha de razonarse individualmente y caso por caso, con justificación racional y suficiente, por qué resulta innecesaria, de no llevarse a cabo, la obligada visita personal al inmueble; b) La mera utilización de valores de venta de inmuebles semejantes, por comparación o análisis, requiere una exacta identificación de las muestras obtenidas y una aportación certificada de los documentos públicos en que tales valores y las circunstancias que llevan a su adopción se reflejan, de acuerdo*

con lo que ha establecido el TEAC en el criterio que recoge la resolución impugnada en la instancia; c) en los casos en que el heredero o contribuyente se haya sometido, en su declaración o autoliquidación, a los valores de referencia aprobados por la propia Administración cesionaria del tributo de que se trata, la motivación ha de extenderse a la propia necesidad de la prueba de peritos, correctora de tales valores y, además, al desacierto de la declaración del contribuyente en ese punto."

Respecto de los bienes rústicos, la Sentencia de la misma Sección 1353/2023, de 30 de octubre (recurso 1571/2022) concluye que *"cuando se trata de la valoración del perito de la administración de una finca rústica, se precisa la visita in situ, salvo que se justifique lo contrario, no bastando que se refleje por dicho perito en su informe que se han empleado, como fuente de información, los datos contenidos en una aplicación o base informática de carácter técnico, como puede ser el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC) u otras semejantes, máxime cuando no existe constancia suficiente en las actuaciones de la utilización de tales aplicaciones o bases informáticas".*

Por lo expuesto, consideramos que es una excepción más, a la obligada visita del perito al inmueble cuya valoración se persigue.

En segundo término, estas Sentencias de diciembre de 2024 consideran que, si la Administración opta por este medio de valoración, no está obligada a acreditar previamente la existencia de indicios de fraude, ni a justificar que el valor a efectos de la hipoteca coincide con el valor real. En concreto, disponen cuanto sigue:

"2. La Administración, advertida la falta de concordancia entre el valor declarado por el obligado tributario y el fijado en la tasación hipotecaria, acreditado mediante certificación emitida conforme a la legislación hipotecaria, puede, utilizando el medio de comprobación del artículo 57.1.g) de la Ley General Tributaria, que resulta apto e idóneo atendiendo a las características del bien, comprobar el valor real del bien transmitido, sin que le sea exigible ninguna carga adicional respecto a los demás medios de comprobación de valores, y sin que venga obligada a justificar con carácter previo que el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas coincide con el valor ajustado a la base imponible del impuesto, ni la existencia de algún elemento de defraudación que deba corregirse".

Ahora bien, estas Sentencias, contemplan la posibilidad de que el contribuyente sostenga una valoración diferente, aportando una tasación pericial contradictoria:

"*3. Todo ello sin perjuicio de la facultad que asiste, en todo caso, al contribuyente del impuesto sobre transmisiones patrimoniales de contradecir, tanto en vía administrativa como judicial, la comprobación llevada a cabo por el medio de comprobación del art. 57.1.g) LGT, siendo suficiente, a los efectos de su motivación, la asunción por el órgano administrativo comprobador de la indicada tasación hipotecaria, cuando ésta sea motivada y justificada y haya sido dada a conocer al interesado".*

Procede recordar que el procedimiento de tasación pericial contradictoria (TPC en adelante) previsto en el artículo 134.4 de la LGT se inicia con la solicitud del obligado tributario en los términos del artículo 135.1, párrafo 3º, LGT y culmina con una nueva liquidación conforme a la valoración que se haya determinado, que tendrá por límites el valor declarado y el valor comprobado inicialmente por la Administración.

Este procedimiento no es una carga para el contribuyente sino una facultad concedida en su favor, al que es libre de acudir o no, como reconoce la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 942/2018 de 5 de junio, recurso de casación 1881/2017.

Ha de promoverse "*dentro del plazo del primer recurso o reclamación que proceda contra la liquidación efectuada de acuerdo con los valores comprobados administrativamente o, cuando la normativa tributaria así lo prevea, contra el acto de comprobación de valores debidamente notificado".* Si la normativa propia de cada tributo lo prevé, es posible que el interesado simplemente se reserve el derecho a promover la TPC. En este caso, el plazo indicado, se contará "*desde la fecha de firmeza en vía administrativa del acuerdo que resuelva el recurso o la reclamación interpuesta"*. Este término ha sido clarificado por diversas Sentencias del Tribunal Supremo - por todas nos remitimos a la Sentencia de la Sección 2 ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo 965/2020 de 9 de julio (recurso de casación 74/2018) –según las cuales, cuando se haya reservado tal derecho al tiempo de presentar recurso administrativo contra una liquidación tributaria, el plazo de un mes para promover TPC, se inicia en el momento de dictarse el acto administrativo–, resolución del recurso que pone fin a la vía administrativa.

Es considerado como un procedimiento de aplicación de tributos, por lo que de conformidad con el artículo 103.1 LGT, la Administración tiene la obligación de resolver todas las cuestiones que se planteen, al tiempo que le es de aplicación el plazo máximo de resolución del procedimiento del artículo 104.1 de la LGT, que es de seis meses. No obstante, de acuerdo con la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 32/2019 de 17 de enero (recurso de casación 212/2017), "*el incumplimiento del referido plazo no determina, sin embargo, el silencio positivo a que se refiere el artículo 104.3 LGT, ni, en cualquier caso, que se acepte la valoración propuesta por el perito del obligado tributario, porque el cometido de la solicitud de tasación pericial contradictoria no es el de que prevalezca o se confirme la valoración del perito del obligado tributario, por más que pueda ser el resultado de la misma, sino, como se deduce del artículo 135.1 LGT, el de "corregir", "discutir" o "combatir" la tasación del perito de la Administración".* Ahora bien, no se puede olvidar la Sentencia de la misma Sección 1396/2023 de 6 de noviembre (recurso de casación 2506/2022), que interpreta el artículo 162.1 e) del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba 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 (Real Decreto 1065/2007, en adelante), según el cual:

> *"El procedimiento de tasación pericial contradictoria terminará de alguna de las siguientes formas:*

a) Por la entrega en la Administración tributaria de la valoración efectuada por el perito tercero.

b) Por el desistimiento del obligado tributario en los términos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo anterior.

c) Por no ser necesaria la designación del perito tercero de acuerdo con lo previsto en el artículo 135.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

d) Por la falta del depósito de honorarios por cualquiera de las partes en los términos previstos en el artículo 135.3, cuarto párrafo, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

e) Por caducidad en los términos previstos en el artículo 104.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria".

Esta Sentencia admite que "*la tasación pericial contradictoria terminará por caducidad en los términos previstos en el artículo 104.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, de manera que la liquidación que se dicte tomará el valor comprobado que hubiera servido de base a la liquidación original, no pudiéndose promoverse de nuevo la tasación pericial contradictoria".* En vista de los hitos del procedimiento enjuiciado; en particular, que se superó el plazo sin que fuera responsabilidad del contribuyente, responsabilidad que ni siquiera fue aducida por la administración, quien tampoco achacó la demora al proceder del perito tercero y no se declaró la caducidad del procedimiento de TPC, el Tribunal sostiene que la suspensión de la liquidación habría perdido su eficacia interruptiva sobre el procedimiento de gestión, de modo que este también caducó. No habiendo declarado la Administración la caducidad del procedimiento, y al no haberse interrumpido el plazo de prescripción a la fecha de la nueva liquidación, declara caducado no sólo el procedimiento de TPC y el de gestión, sino también declara prescrito el derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria.

El procedimiento de TPC también puede terminar por falta de depósito de los honorarios del tercer perito, con base en el mencionado artículo 162.1 d) del Real Decreto 1065/2007, confirmando la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 643/2024, de 16 de abril (recurso de casación 5753/2022), que la falta de provisión de fondos atribuye a esa conducta del contribuyente o de la Administración también un efecto de alcance sustantivo o material: la presunción de que consiente la valoración contraria, ex. artículo 135.3 de la LGT, tercer párrafo. Por ello, en el caso de que sea el contribuyente quien no ha depositado los honorarios del tercer perito, no puede cuestionar en la vía judicial el valor que ha servido de base al acuerdo de liquidación.

Por último, en relación con este procedimiento, cabe señalar que el hecho de que la liquidación dictada haya tomado como valor de los bienes el asignado por el perito tercero no excluye el control pleno de su legalidad por los Tribunales, pudiendo los contribuyentes alegar los motivos de impugnación que consideren oportunos, sin merma o limitación alguna, de acuerdo con la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-

administrativo del Tribunal Supremo 76/2023 de 23 de enero (recurso de casación 1695/2021).

Sentado lo anterior, podemos concluir lo siguiente:

- Al amparo del artículo 57. 1 g) de la LGT, se admite valorar la base imponible a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de acuerdo con el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas, que aporta el propio interesado, sin que sea exigible a la Administración justificar dicho valor ni la existencia de algún elemento de defraudación.

- Dicho método se justifica cuando resulta una diferencia relevante de valor entre el valor declarado por el sujeto pasivo y el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas.

- No obstante lo anterior, el contribuyente puede contradecir el valor fijado al amparo del artículo 57.1.g) de la LGT, mediante la presentación de una tasación pericial contradictoria.

7.3. Novedades prácticas relevantes en el proceso penal derivadas de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia – *Diego García Paz*[1].

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ha introducido importantes reformas en el proceso penal, desde la perspectiva tanto formal como sustantiva del procedimiento, incidiendo sobre la redacción de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, y adelantándose, de este modo, en los aspectos ahora introducidos, al nuevo texto normativo de la ley rituaria que se proyecta aprobar a medio plazo, en el que se prevén novedades esenciales y de mayor calado.

Desde la perspectiva procesal (artículo 14 LECrim) se armoniza el conocimiento de la instrucción y enjuiciamiento de las causas a la nueva organización de los Juzgados y Tribunales en los denominados Tribunales de Instancia, de modo que el conocimiento y fallo de los juicios por delito leve le corresponde a la Sección de Instrucción de los Tribunales de Instancia, excepto si la materia es violencia sobre la mujer o sobre la infancia y adolescencia, en cuyo caso le corresponde a las Secciones especializadas. La instrucción de las causas le corresponde a la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia, con la misma salvedad en el caso de materia especializada, y el conocimiento y fallo (esto es, el enjuiciamiento de las referidas causas) le corresponde a la Sección de lo Penal del Tribunal de Instancia del lugar de comisión de los hechos, siempre y cuando la pena determinada por la ley no supere los cinco años de prisión, pena de multa cualquiera que sea su cuantía, o cualesquiera otras de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, siempre que la duración de estas no exceda de diez años, así como por delitos leves, sean o no incidentales, imputables a los autores de estos delitos o a otras personas, cuando la comisión del delito leve o su prueba estuviesen relacionadas con aquéllos, con las mismas especialidades por razón de la materia. La Audiencia Provincial y la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional conocerán del enjuiciamiento y fallo de aquellas causas que se sigan respecto de delitos que tengan señalada penas superiores a las indicadas. La ley introduce de forma expresa las competencias de la Secciones del Tribunal de Instancia especializadas en Violencia Sobre la Mujer y Violencia sobre la Infancia y la Adolescencia, que son las propias de las Secciones de Instrucción, si bien referentes a las materias que les competen.

La denuncia es objeto de novedad, previendo la norma su posible presentación telemática, si bien el artículo 266 LECrim exceptúa de esta forma de presentación aquellos hechos que se hayan producido con violencia o intimidación, ni si tienen autor conocido, ni si existen testigos, ni si el denunciante es menor de edad, ni si se ha cometido delito flagrante, ni aquellos hechos de naturaleza violenta o sexual.

[1] Letrado de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrado-Jefe del Servicio Jurídico de Civil y Penal de la Subdirección General de lo Contencioso de la Abogacía General de la Comunidad de Madsrid.

En cuanto a **las requisitorias**, la norma introduce expresamente la previsión de una coordinación entre las plataformas existentes de las Comunidades Autónomas y el Estado para la busca y captura del encausado, disponiendo el artículo 512 LECrim que éstas se enviarán al Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ) y se publicarán en el Tablón Edictal Judicial Único, dando las órdenes oportunas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a los Cuerpos de Policía Autonómica de aquellas Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridad pública; y, en todo caso, el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia compartirá la información para su publicación en el Tablón Edictal Judicial Único, garantizándose la interoperabilidad entre ambas plataformas.

La conformidad, aspecto de especial relevancia en el proceso penal, es objeto de una modificación relevante. Así, la redacción del artículo 655 LECrim establece que en el momento del traslado de calificación, podrá manifestar el encausado su conformidad absoluta con aquella de las acusaciones que más gravemente hubiere calificado, si hubiere más de una, y con la pena que se le pida; expresándose además por la asistencia letrada si esto, no obstante, conceptúa necesaria la continuación del juicio. El Tribunal podrá, a la vista de dicha conformidad, dictar sentencia de conformidad, e incluso se podrá presentar escrito conjunto de conformidad, sin variar hechos ni calificación más grave que la del escrito anterior. El Tribunal ha de oír en todo caso al acusado para comprobar si su conformidad es libre y consciente de todos sus términos. Igualmente, el Tribunal, si considera que la calificación penal o la pena pedida son incorrectas solicitará de la acusación que las modifique, y si así lo hace, podrá dictar la sentencia de conformidad; en otro caso, se ordenará celebrar el juicio. Si fueran varios los acusados y no todos conformasen, continuará el juicio. La ley prevé que, antes de cualquier conformidad, el Ministerio Fiscal debe oír previamente a la víctima o perjudicado, aunque no sea parte en el procedimiento, cuando se estime necesario y siempre cuando la gravedad del hecho, su intensidad o cuantía lo exijan o las víctimas se encuentren en situación de especial vulnerabilidad. Si el acusado solo discrepa de la responsabilidad civil, reconociendo la parte penal del acuerdo, el juicio se celebrará exclusivamente para resolver la responsabilidad civil. La sentencia de conformidad será dictada *in voce*, documentándose en acta y sin perjuicio de su posterior redacción, con sucinta motivación y con expresión de firmeza si las partes manifiestan su intención de no recurrir, lo cual solo puede tener lugar en el caso de que la sentencia no se ajuste formalmente a los términos de la conformidad acordada, no por razones de fondo. Finalmente, si el acusado es persona jurídica, la conformidad habrá de ser prestada por un representante de la misma con poder especial.

La reforma introduce expresamente un **trámite procesal de confesión o de posible reconocimiento anticipado de los hechos por parte del acusado al inicio de las sesiones del juicio oral,** con una evidente finalidad de eficiencia, a los efectos de evitar mayor tiempo de duración del juicio, estableciendo el artículo 688 apartado segundo LECrim que el Presidente del Tribunal preguntará a cada uno de los acusados si se confiesa reo del delito que se le haya imputado en el escrito de calificación y responsable civilmente a la restitución de la cosa o al pago de la cantidad fijada en dicho escrito por razón de daños y perjuicios.

El derecho del acusado a declarar en último lugar, tras la práctica de la prueba propuesta y admitida, cuestión que, en la práctica, ya se está materializando en aplicación

de criterio jurisprudencial, con la reforma se reconoce de manera explícita, dando rango normativo a dicha práctica, en el artículo 701 LECrim en el que se dispone que si a propuesta de su defensa el acusado solicitara declarar en último lugar, el Presidente así lo acordará expresamente.

Respecto del **ofrecimiento de acciones a la víctima o perjudicado por el delito**, la reforma introduce una medida de eficiencia en aras a evitar duplicidades y facilitar el acceso a las actuaciones judiciales sin más trámites, de tal modo que, conforme al artículo 776 LECrim, si la Policía Judicial ya hubiera realizado a la víctima el precitado ofrecimiento, el Letrado de la Administración de Justicia de la Sección que conozca de los hechos pondrá a disposición de la víctima información sobre el número de autos y de juzgado, así como las vías de contacto, sin necesidad de volver a realizar el ofrecimiento de acciones.

Una de las novedades más importantes de la reforma es la introducción en el procedimiento penal de la **"audiencia preliminar"**, que supone un reflejo en este ámbito procesal penal de la audiencia previa del procedimiento civil ordinario. El objeto de la audiencia preliminar penal, prevista en el artículo 785 LECrim, consiste en sustanciar aspectos procesales de forma anticipada a la celebración del juicio oral y que puedan suponer un óbice a la celebración del mismo. En cuanto las actuaciones se encontraren a disposición del órgano competente para el enjuiciamiento, el juez, jueza o tribunal convocará al fiscal y a las partes a la audiencia preliminar en la que podrán exponer lo que estimen oportuno acerca de la posibilidad de conformidad del acusado o acusados, la competencia del órgano judicial, la vulneración de algún derecho fundamental, la existencia de artículos de previo pronunciamiento, causas de la suspensión de juicio oral, nulidad de actuaciones, así como sobre el contenido, finalidad o nulidad de las pruebas propuestas. Además, será en este momento procesal en el que las partes puedan proponer la incorporación de informes y documentos o proponer la práctica de pruebas que no pudieron conocer en el momento procesal de realización del escrito de calificación. En esta audiencia, que ha de realizarse en presencia del acusado y su defensa (si bien podrá celebrarse, sin suspensión, en caso de inasistencia injustificada o de las demás partes debidamente citadas) el juez resolverá de forma oral sobre la admisión o inadmisión de pruebas, la posibilidad de acordar prueba anticipada y el resto de cuestiones procesales, salvo que tengan una especial complejidad, siendo en tal caso resueltas por auto en plazo de diez días. Frente a la resolución de la audiencia preliminar no cabe recurso, salvo la oportuna protesta y reproducción del motivo de la misma en el recurso frente a la sentencia del procedimiento principal, y si la resolución de la audiencia preliminar supone la terminación anticipada del procedimiento por estimarse concurrente alguna de las alegaciones procesales expuestas, será susceptible de recurso de apelación. También en el marco de esta audiencia preliminar se podrá plantear el dictado de sentencia de conformidad; en el caso de que no se hubiera planteado la conformidad o no se estimase concurrente ningún óbice procesal, se señalará fecha para la iniciación del juicio oral, manifestando *in situ* las partes si tienen coincidencia de señalamientos; si la resolución de la audiencia preliminar hubiera de ser en forma de auto, y hubiera de continuar el juicio oral, se señalará su fecha inmediatamente a su dictado.

En cuanto a **la asistencia de las partes al acto del juicio oral,** el artículo 787 LECrim establece que necesariamente han de comparecer el acusado y el abogado defensor. Si hubiera varios acusados y alguno, sin causa justificada, no compareciera, podrá continuar

el juicio para las restantes, oídas las demás partes. Del mismo modo, la incomparecencia del tercero responsable civil debidamente citado no será causa de suspensión del juicio.

La aportación de documentos o informes puede también realizarse en el propio acto del juicio; si bien otras nuevas pruebas podrán proponerse siempre que no se hubieran podido conocer en el momento de la audiencia preliminar; de modo que la ley limita la introducción de nuevos medios probatorios fuera de la audiencia preliminar, pues no toda prueba puede ser propuesta por la vía del artículo 787.3 LECrim que prevé esta posibilidad: será posible con informes, documentos y certificaciones que sean de fecha posterior a la audiencia preliminar, pero otros medios de prueba sólo podrán ser propuestos si no se pudieron conocer entonces.

La ley también reconoce la posibilidad de llegar a una sentencia de conformidad en el marco del propio juicio oral, antes de iniciarse la práctica de la prueba (artículo 787 ter LECrim).

Respecto de la responsabilidad civil derivada del delito, la ley introduce una novedad relevante en el artículo 989 LECrim, estableciendo que los pronunciamientos de la sentencia en materia de responsabilidad son susceptibles de ejecución provisional.

Los procesos penales en los que las víctimas sean menores de edad tendrán el carácter de preferentes, extremo de relevancia en orden a la agilidad en su tramitación y señalamiento, como se introduce en la nueva disposición adicional octava de la LECrim.

Finalmente, la reforma de la LECrim introduce una disposición adicional novena con la previsión de la naturaleza, carácter y tramitación de la denominada **"justicia restaurativa"** como forma tanto de agilización de los procesos penales como de evitación de la controversia procesal, regulando este mecanismo de mediación penal, que en todo caso se prevé como voluntario, para la resolución del conflicto entre las partes, al que podrán acudir *motu proprio* o bien ser remitidas por el órgano judicial, de oficio o a instancia de parte, valorando las circunstancias del hecho, de la persona investigada, acusada o condenada y de la víctima, salvo que la ley no lo permita en el caso concreto. La remisión a justicia restaurativa desde una instrucción judicial en curso no impedirá la realización de las diligencias imprescindibles para la comprobación del delito, y en el caso de juicio por delito leve supondrá la interrupción de la prescripción de la infracción penal. La justicia restaurativa tendrá una duración de tres meses prorrogables una sola vez por el mismo periodo. Si las partes no se avinieran a iniciar el procedimiento de justicia restaurativa, los servicios restaurativos lo comunicarán al juzgado, que continuará con la tramitación del procedimiento; en otro caso, si las partes se avinieran a una tramitación extrajudicial de restauración, dichos servicios realizarán un informe con el resultado positivo o negativo de la actividad, y si fuera positivo, anexarán un acta de reparación, que se pondrá a disposición de las partes. Dentro del procedimiento judicial correspondiente desde el que se hubiera realizado la derivación a justicia restaurativa, se dará audiencia a las partes por tres días, y a la vista de los acuerdos alcanzados, el Juzgado podrá simplificar la tramitación del procedimiento de alguna de las siguientes maneras: si se tratase de un delito leve, decretar el archivo, a la vista del cumplimiento de los acuerdos alcanzados; si la causa se siguiera por un delito privado o un delito en el que el perdón extingue la responsabilidad criminal, acordar

el sobreseimiento del procedimiento; si la causa estuviera en el órgano de instrucción, acordará la conclusión de la misma y la remisión de la causa al órgano competente para la celebración del juicio de conformidad; si la causa estuviese en el órgano de enjuiciamiento, se seguirá por los trámites del juicio de conformidad. La sentencia de conformidad incluirá los acuerdos alcanzados por las partes; y resolver sobre la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad, valorando el resultado del procedimiento restaurativo para el establecimiento de las condiciones, medidas u obligaciones de la suspensión; o, en su caso, sobre el contenido de los trabajos en beneficio de la comunidad.

Las reformas referidas estarán vigentes el día 3 de abril de 2025, si bien resulta importante destacar que, conforme a la disposición transitoria novena de la ley, las modificaciones del apartado 9 del artículo 785 y del apartado 6 del artículo 787 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal serán de aplicación a los procedimientos en los que no se haya celebrado juicio oral a la entrada en vigor de la ley, refiriéndose estos preceptos al carácter oral de las sentencias de conformidad, su expresión de firmeza y posterior documentación. Las restantes reformas operarán exclusivamente en los procedimientos penales incoados con posterioridad a su entrada en vigor.