

REVISTA JURÍDICA

DE LA COMUNIDAD DE MADRID

(1999-2026)

Número 1/2026

Enero 2026



**Comunidad
de Madrid**

ISSN: 1139-8817

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Número 1/2026

Sumario del número completo

1. ESTUDIOS

El régimen jurídico relativo a la cesión de las redes públicas en actuaciones integradas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid: análisis y balance, 24 años después

Jesús Ignacio Pascual Martín Pág. 6

Principales novedades de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid

Paloma Sanz Baos Pág. 50

La reforma de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea

Fernando Luque Regueiro Pág. 77

2. REPERTORIO DE ACTUALIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA.

Novedades del mes de enero de 2026

2.1. Disposiciones y resoluciones comunitariasPág. 120

2.2. Disposiciones estatales Pág. 129

2.3. Disposiciones autonómicas (Comunidad de Madrid) Pág. 155

2.4. Disposiciones locales (Ayuntamiento de Madrid)Pág. 176

2.5. Tribunal Europeo de los Derechos Humanos	Pág. 180
2.6. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	Pág.182
2.7. Tribunal Constitucional	Pág. 199
2.8. Tribunal Supremo (Sala Tercera)	Pag. 209
2.9 Doctrina Administrativa	Pág. 224
2.9.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid	Pág. 224
2.9.2. Junta Consultiva Contratación Administrativa Comunidad de Madrid.....	Pág. 227
2.9.3. Tribunal Administrativo Contratación Pública C.M.	Pág. 230

AUSENCIA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL DE LOS CRITERIOS Y OPINIONES MANIFESTADOS EN LA RJCM

Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho a la libertad de expresión y de creación intelectual y son asumidas de forma individualizada por quien las emite. Su inclusión en la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid (RJCM) no supone que sean compartidas o asumidas institucionalmente por la Comunidad de Madrid ni por su Abogacía General.

REPRODUCCIÓN Y CITAS

La reproducción total o parcial del contenido de la RJCM requiere la autorización previa y expresa de su Consejo Editorial. Queda a salvo la posibilidad de realizar citas de los estudios y comentarios publicados en ella conforme con lo dispuesto en el artículo 32.1 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. En tal caso, se deberá citar el título del estudio o comentario, la identidad de su autor y el número de la RJCM en el que haya sido publicado.

NOTA DEL CONSEJO EDITORIAL

Fieles al compromiso con nuestros lectores y suscriptores, procedemos a la publicación del número 1/2026 de la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid (RJCM), correspondiente al mes de enero.

Este año pretendemos continuar el proceso de modernización y actualización editorial de nuestra revista que iniciamos en el último trimestre de 2025. Fruto de ese propósito, estrenamos en el número que ahora publicamos un nuevo diseño de la portada, así como un encabezamiento de las páginas que componen cada publicación que permita visualizar de forma más clara, también en las separatas que ponemos a vuestra disposición en la página web con cada estudio publicado, su inserción en el número correspondiente de la RJCM. Aprovechamos también para recuperar la numeración individual de los diversos ejemplares de la revista, fundamental para la cita de los trabajos publicados.

El número 1/2026 incluye tres estudios que esperamos susciten vuestro interés. El primero responde a la colaboración de Jesús Ignacio Pascual Martín, acreditado especialista en materia urbanística, quien diserta sobre el régimen jurídico de la cesión de las redes públicas en las actuaciones integradas a tenor de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. El análisis añade a su profundidad y extensión el atractivo de publicarse en un momento de impulso de cambios normativos en materia urbanística, por lo que toda recapitulación y estudio sosegado en la materia debe ser bienvenido por lo que implica de enseñanza para el futuro.

Por su parte, nuestra compañera Paloma Sanz Baos publica un estudio sobre las principales novedades de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Tenemos que apreciar igualmente la remisión de esta colaboración al trazar las líneas esenciales de un texto legal de suma importancia en el ámbito legislativo autonómico madrileño.

No se queda atrás en cuanto a atractivo jurídico el artículo doctrinal de Fernando Luque Regueiro sobre la futura reforma del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho comunitario europeo. El estudio abunda en las citas de doctrina científica, administrativa y de jurisprudencia, permitiendo una compresión completa de la problemática planteada.

Con arreglo a nuestra costumbre, incluimos también el repertorio de actualidad legal, jurisprudencial y de doctrina administrativa producida en el mes de diciembre de 2025, de cuya selección es responsable nuestro compañero Federico Lara González, que permite un conocimiento sistematizado de las principales novedades producidas en cada mes del año en los ámbitos normativos comunitario, estatal y autonómico madrileño; a nivel judicial, y en la doctrina administrativa más relevante de la Comunidad de Madrid

1. ESTUDIOS

El régimen jurídico relativo a la cesión de las redes públicas en actuaciones integradas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid: análisis y balance, 24 años después¹

Jesús Ignacio Pascual Martín

Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid. Doctor en Derecho. Técnico Urbanista por el INAP

Cómo citar: Pascual Martín, Jesús Ignacio (2026). El régimen jurídico relativo a la cesión de las redes públicas en actuaciones integradas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid: análisis y balance, 24 años después. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 1/2026, 6-49

Resumen

Transcurridos más de 24 años desde la aprobación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la Administración regional se encuentra en pleno proceso de elaboración de una nueva norma urbanística. En este contexto, este artículo tiene como principal objetivo efectuar un balance sobre los aspectos fundamentales y más polémicos relativos al actual régimen jurídico de cesión de las redes públicas, en las actuaciones que el legislador autonómico denomina como integradas y que se dan en suelo urbano no consolidado y urbanizable, haciendo especial hincapié, en la parte final del mismo, en la valoración de las monetizaciones de las redes cuando no es posible su cesión *in natura* y resulta necesario el cumplimiento de esta obligación por equivalencia.

Abstract

More than 24 years after the approval of Law 9/2001 of July 17th, on Land Use in the Community of Madrid, the regional government is currently drafting new urban planning regulations. In this context,

¹ Recibido el 16 de diciembre de 2025. Aceptado el 7 de enero de 2026.

this article aims to assess the fundamental and most controversial aspects of the current legal system for transferring public facilities land in developments that the regional legislature refers to as integrated projects, which take place on unconsolidated urban land and developable land. The final section focuses particularly on the valuation of utility services when their transfer in natura is not possible and it is necessary to fulfill this obligation by providing an equivalent value.

Palabras clave

Urbanismo, dotaciones públicas, planeamiento urbanístico, obligación de cesión, cumplimiento por equivalencia.

Keywords

Urban planning, public facilities, urban planning, obligation to transfer, fulfillment of obligations by equivalence.

Sumario

1.- Introducción. 2.- Obligación de cesión de redes públicas y clases de suelo. 3.- Planeamiento no adaptado a la LSCM y obligación de cesión de redes. 4.- Redes públicas y aprovechamiento urbanístico. 5.- Cesión de redes públicas y cumplimiento por equivalencia. 6.- Valoración de la monetización de las redes públicas. 7.- Conclusiones a la vista del anteproyecto de ley del suelo y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid. Bibliografía.

1. Introducción

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) ha sustituido el tradicional concepto de dotación por el de red pública², alterando así la

² Corresponde al legislador autonómico la definición del concepto de dotación. Como ha señalado la STC 61/1997, de 20 de marzo: “desde la competencia ex art. 149.1.1. C.E., no es posible definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar en el marco de las condiciones básicas”.

terminología que venía siendo utilizada por nuestro ordenamiento urbanístico estatal³. Estas redes están contempladas en su artículo 36.1 cuando establece que: “*Se entiende por red pública el conjunto de los elementos⁴ de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral*” (a la colectividad), definición un tanto confusa, calificada, no sin razón, como tautológica por la doctrina⁵, pero que no nos impide apreciar cuáles son las dos características fundamentales que cabe atribuir a las mismas; esto es: (i) su necesaria titularidad pública⁶; y (ii) su vinculación por el planeamiento urbanístico a un fin de uso o servicio público siendo, a su vez, susceptibles de distinción, en atención a este último criterio, entre: a) redes de infraestructuras, b) redes de equipamientos y c) redes de servicios.

Pues bien, a partir de estas dos notas, diferencia el artículo 36.1 LSCM, en función de su influencia en el territorio, entre redes supramunicipales, generales y locales, alterando la acostumbrada dicotomía existente en nuestra legislación urbanística estatal entre sistemas generales y dotaciones locales⁷. Si bien habría que decir, señalaba Porto Rey (2002: 290) recién aprobada la LSCM, que las redes supramunicipales ya estaban incluidas dentro de los llamados sistemas generales enumerados en el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU).

³ Como señala Hernández Aja (2002: 50), la LSCM introdujo una novedad terminológica al agrupar bajo el término “*redes de infraestructuras equipamientos y servicios públicos*”, lo que tradicionalmente se había conocido como dotaciones. Sobre la sustitución del concepto de dotación por el de red pública madrileña, vid. Serrano Alberca (2001).

⁴ Por elementos hay que entender en realidad parcelas, esto es, y conforme establece el artículo 26.1 b) del TRSyRU: “*unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente*”.

⁵ Vid. Porto Rey (2002: 288).

⁶ Únicamente los entes con forma de personificación de Derecho público -territoriales o no, pero con capacidad jurídica para ser titulares de dominio público- pueden ser titulares de las redes públicas.

⁷ En este sentido, afirmaba González-Berenguer Urrutia (1992: 60) que uno de los más felices hallazgos de la sistemática implantada por la ley de 1975 -especialmente visible en la reforma de la Ley del Suelo de 1990- consiste en la distinción de dos clases de dotaciones: (i) aquellas cuyo destino es atender las necesidades a la ciudad en su conjunto, o al menos a varios sectores de la misma (la Ley les llama sistemas generales); (ii) aquellas otras atribuibles al servicio de sólo un sector. La Ley 8/90 las llama “*dotaciones públicas de carácter local*” (art. 57.2).

Precisamente, esta distinción entre dotaciones locales y sistemas generales ha tenido en nuestra legislación urbanística una importancia fundamental a la hora de delimitar sus mecanismos de obtención, pues mientras que las dotaciones locales debían serlo por cesión de sus propietarios a la Administración en el seno de actuaciones sistemáticas⁸, en el caso de los sistemas generales -dado que los mismos se encontraban afectos funcionalmente al servicio de todo el municipio, no beneficiando exclusivamente a concretos polígonos o unidades de actuación⁹-, éstos debían ser adquiridos por la Administración, en principio y con carácter general, a través del instituto expropiatorio¹⁰. En este sentido, y aunque tanto el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLRS de 1976), como el posterior Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLRS de 1992), previeron otras formas de obtención de los sistemas generales ligadas al aprovechamiento medio y tipo, respectivamente, a abonar en unidades de ejecución excedentarias de aprovechamiento, nunca contemplaron la posibilidad de que la cesión dotacional alcanzase a estos sistemas generales, tal y como se encargaba de afirmar, durante la vigencia de los anteriores textos refundidos, la doctrina más influyente¹¹.

Anulado, sin embargo, el TRLRS de 1992 por la STC 61/1997, de 20 de marzo, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV), dará un giro copernicano al asunto al contemplar, ya de forma expresa, la obligación de cesión de los

⁸ La actuación sistemática, señalan Pons González y Del Arco Torres (1998: 12), tiene lugar “cuando la ejecución del planeamiento urbanístico se realiza mediante las unidades de ejecución que se delimitan dentro de cada área de reparto”.

⁹ Señala a este respecto la STS de 3 de diciembre de 2015 (RC 2030/2014) que: “las dotaciones públicas de carácter general o sistemas generales se definen porque dan servicio y cumplen unas funciones que abarcan más de un ámbito de planeamiento”. Esta condición de sistema general -STS de 15 de octubre de 2002 (RC 10690/1998)-: “no se pierde por el hecho de que ciertas y específicas obras produzcan un beneficio particularmente intenso a ciertos particulares (...) Es decir, el beneficio especial que perciban unos particulares no autoriza a transmutar en sistema local lo que es un sistema general”.

¹⁰ La solución del Texto Refundido de 1976 en materia de cesiones -afirman sendas SSTs de 28 de noviembre de 1990 (RRCC Ponente Delgado Barrio)-, “consiste en distinguir aquellas dotaciones que están al servicio de la generalidad de los ciudadanos, en las que los terrenos han de ser obtenidos por expropiación -art. 134.2 del Texto Refundido-, es decir, con cargo a un presupuesto al que contribuyen todos (...) y aquellas otras que están al servicio del polígono o unidad de actuación en las que los terrenos han de ser cedidos por los propietarios, en cuanto especialmente beneficiados, mediante la técnica de la reparcelación o compensación”.

¹¹ Vid. González-Berenguer Urrutia (1993).

terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales en suelo urbano no consolidado (art. 14.2 LRSV)¹². Y, básicamente, lo mismo establecerá el artículo 18 LRSV para el suelo urbanizable, con la adición de que la cesión de los sistemas generales lo era, tanto de aquellos que el planeamiento general incluyese, como de los que adscribiese al ámbito correspondiente¹³.

De esta forma, se consagrará, por primera vez y de forma explícita en nuestro Derecho, la obligación de cesión de los denominados sistemas generales, igualando en este punto su régimen jurídico con el de las dotaciones locales¹⁴. Lo que confirmará la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, eliminando cualquier distinción entre los sistemas generales y la dotaciones locales para determinar, en su artículo 16.1.a), como una de las obligaciones derivadas de las actuaciones de urbanización, la de *“entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención (...)”*, previsión que después ha pasado al artículo 16.1.a) del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR de 2008) y al posterior, y actualmente vigente, artículo 18.1 a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRUR).

Consecuentemente, cualquier dotación pública, incluida o adscrita a una actuación urbanística, debe ser objeto de cesión a la Administración actuante en los sistemas de actuación privados, tal y como, por otro lado, se ha encargado de poner de manifiesto de

¹² Así, establecerá en su artículo 14.2, para los propietarios de terrenos de suelo urbano que careciesen de urbanización consolidada, los deberes, en lo que aquí interesa, de: *“a) ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos; y, b) ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión”*.

¹³ En concreto, determinará (art. 18.2 LRSV) que la transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios la obligación de *“ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente (...)”*.

¹⁴ González-Berenguer Urrutia (2002).

manera contundente la doctrina¹⁵, siempre con el límite de la viabilidad económica de la actuación conforme previene el artículo 22.5 del TRLSyRU¹⁶. Obligación de entrega de terrenos dotacionales, por lo demás, distinta a la prevista en el artículo 18.1.b) del TRLSyRU, relativa al aprovechamiento lucrativo¹⁷. Precepto que hay que poner en relación con el artículo 51.1 TRLSyRU que establece que *“con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*.

Así, las entregas de aprovechamiento lucrativo a la Administración actuante lo son a los efectos de que las parcelas en las que se materializa el mismo se integren en los correspondientes patrimonios públicos de suelo, siendo su destino su posterior enajenación a fin de regular el mercado del suelo. Por el contrario, las cesiones de suelos dotacionales del artículo 18.1.a) TRLSyRU se materializan en parcelas destinadas al uso o servicio público, siendo intransmisibles como corresponde a su naturaleza demanial¹⁸ y no integrándose dichas dotaciones, conforme declara expresamente la propia LSCM¹⁹, dentro de los patrimonios públicos de suelo.

¹⁵ Iglesias Gonzáles y Magide Herrero (2012).

¹⁶ Conforme a este precepto: *“La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación”*.

¹⁷ Este artículo 18.1.b) TRLSyRU establece el deber legal de *“entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística”*. Con carácter general, el porcentaje no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

¹⁸ Sobre el carácter demanial de las dotaciones públicas, vid. Pascual Martín (2020).

¹⁹ En este sentido, el artículo 174.1 LSCM prevé que integran el patrimonio público de suelo: *“(…) b) Los terrenos, construcciones y edificaciones no afectos a un uso o servicio público adquiridos al ejecutar el planeamiento, incluidos los adquiridos mediante convenios urbanísticos”*.

Llegado este punto, habría que poner de manifiesto, como ha señalado la STC 61/1997, de 20 de marzo, que “*el Estado carece de competencias para establecer cuál o cuáles sean las vías necesarias e indisponibles para obtener terrenos dotacionales*”²⁰, siendo ésta una cuestión puramente urbanística competencia exclusiva autonómica ex artículo 148.1.3 CE²¹. Pues bien, la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de esta competencia²², ha dispuesto en el artículo 90 LSCM que los terrenos que el planeamiento urbanístico destine y reserve a elementos integrantes de las redes públicas pasarán a titularidad pública, en lo que aquí interesa (apartado a): “*Mediante cesión libre, gratuita y, en su caso, urbanizada, sólo cuando formen parte de un ámbito de actuación, de un sector o unidad de ejecución*”. De esta forma, y congruentemente con la evolución descrita del Derecho estatal, la LSCM no diferencia entre las distintas clases de redes públicas dibujadas por el planeamiento (locales, generales o supramunicipales), sino que las somete, en principio, a un mismo régimen jurídico, si bien hay que matizar tal afirmación en el suelo urbanizable, en los términos que a continuación se exponen.

2. Obligación de cesión de redes públicas y clases de suelo

²⁰ STC 61/1997, que también quiere subrayar que “*el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos en que puedan articularse las condiciones básicas de ejercicio del derecho y del cumplimiento del deber a que se refiere el art. 149.1.1º C.E. (áreas de reparto; sistemas generales adscritos; carácter indisponible de las áreas; etc.). Medios o instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística*” (FJ 24).

²¹ En este sentido, ha señalado la STC 28/2017, de 16 de febrero, FJ 5, que “*la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo tiene el carácter de exclusiva, pues así ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas, según los arts. 148.1.3 y 149.1 CE y todos los Estatutos de Autonomía (en lo que ahora importa, art. 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha)*”, sin perjuicio de que, “*la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)*”.

²² Competencia reconocida en el artículo 25.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

Efectivamente, la LSCM, conforme al esquema vigente en la legislación estatal en el momento en la que fue aprobada (la LRSV), asocia la obligación de cesión de redes a la titularidad de suelo urbano no consolidado y urbanizable. Para el caso del primero, el artículo 18.2 b) LSCM determina como deber de la propiedad el de *“efectuar a título gratuito, en la forma y cuantía dispuesta en la presente Ley y en el contexto del sistema de ejecución establecido, las cesiones de suelo reservado para las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos”*, sin distinción alguna en cuanto a su carácter de local, general o supramunicipal. Misma obligación que incumbe, por remisión del artículo 21 LSCM, a los propietarios de suelo urbanizable sectorizado. En ambos supuestos, las cesiones se efectúan en el seno de lo que el legislador autonómico denomina actuaciones integradas²³ y que presuponen la previa delimitación de las correspondientes unidades de ejecución²⁴. Conforme a lo anterior, el artículo 91 LSCM, clave a este respecto, establece que:

“1. El suelo que el Plan General²⁵, en cumplimiento de lo dispuesto en el número 6 del artículo 36 de la presente Ley, haya reservado para redes públicas locales en cada ámbito o sector, y/o unidades de ejecución en que se puedan dividir, deberá ser cedido gratuitamente al Municipio, libre de cargas y urbanizado.

2. Además de las cesiones de suelo para redes locales, todo ámbito o sector, y/o unidades de ejecución en que se puedan dividir, debe contribuir a las externalidades del sistema integrado de redes generales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, y en el suelo urbanizable, además, de redes supramunicipales, debiendo ceder con tal objetivo la correspondiente superficie de suelo.”

Los propietarios de suelo urbano no consolidado deben, pues, ceder los suelos destinados por el planeamiento urbanístico a redes públicas locales y generales, mismas

²³ Establece a este respecto el artículo 79.2 LSCM que: *“La ejecución del planeamiento se llevará a cabo, por regla general, a través de actuaciones integradas. La definición de la modalidad de gestión de una actuación integrada consistirá en la delimitación de la unidad de ejecución y la fijación del sistema de ejecución, todo ello según lo establecido en el Capítulo IV de este Título”*.

²⁴ Fuera de las actuaciones integradas, hay que estar al régimen de las actuaciones de dotación que prevé el artículo 19.bis) LSCM, precepto introducido por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.

²⁵ Hay que tener en cuenta que la ordenación pormenorizada en suelo urbano consolidado no es una función propia del Plan General (art. 47.1 LSCM). Tampoco lo es en el suelo urbanizable, aunque pueda hacerlo con carácter excepcional en el suelo urbanizable sectorizado conforme a lo previsto en el artículo 42.5 g) LSCM. Por ello, la referencia al Plan General debería serlo al *“instrumento del planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada”*.

obligaciones que corresponden a los propietarios de suelo urbanizable, añadiéndose, sin embargo, para este último caso, además, la carga de cesión de las redes supramunicipales.

El artículo 91 LSCM, no deja de ser, sin embargo, algo confuso, pues mezcla divisiones de suelo a efectos de ordenación (ámbitos -se entiende de actuación, al tratarse de suelo urbano no consolidado- y sectores), con los espacios delimitados a los efectos de la ejecución del planeamiento en el seno de actuaciones integradas, que son obligatoriamente las unidades de ejecución. A este respecto hay que tener en cuenta que:

i) la totalidad del suelo urbano de un término municipal deberá dividirse en *áreas homogéneas*, siendo cada una de ellas la pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la ordenación estructurante²⁶. Dentro de las áreas homogéneas, se delimitarán los *ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado* que proceda, pudiendo, no obstante, constituir toda el área homogénea un único ámbito (art. 37.1 LSCM²⁷);

(ii) los “sectores” son los espacios del suelo urbanizable que han de ser objeto del desarrollo de la ordenación pormenorizada (art. 37.2 LSCM). No hay, por lo tanto, sectores en suelo urbano no consolidado;

(iii) las “áreas homogéneas, los ámbitos de actuación y los sectores” son, de esta forma, tanto delimitaciones de suelo respecto de los que se señalan las condiciones de la ordenación estructurante²⁸, como espacios de referencia para el desarrollo de la

²⁶ Precepto que añade que: “Las áreas homogéneas del suelo urbano deberán delimitarse atendiendo a criterios de homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal. Respetando tales criterios, se justificará que, en la medida de lo posible, cada área homogénea de suelo urbano coincida en la mayor parte de su extensión con barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada, y que sus límites sean elementos estructurantes de la ordenación urbanística. Sobre estas divisiones de suelo se aplicarán las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada u Ordenanzas, establecidas en el artículo 40”.

²⁷ En este sentido explica la Exposición de Motivos de la LSCM (VII) que “dentro de las áreas homogéneas se delimitarán los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado que proceda, pudiendo constituir toda el área homogénea un único ámbito”.

²⁸ Prevé el artículo 35.1 LSCM que: “Son determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro”. Y, en concreto -art. 35.2.b) LSCM- y en lo que aquí interesa: “La definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas”, valga la tautología. Por el contrario, son

ordenación pormenorizada (art. 37.3 LSCM) a través del correspondiente plan parcial (art. 47.1. LSCM)²⁹;

(iv) finalmente, el artículo 98.1 LSCM dispone que: *“Las unidades de ejecución son los suelos acotados en el interior de los ámbitos de actuación o sectores que se delimitan para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada”*. Son, por lo tanto, las delimitaciones territoriales donde se producen materialmente las cesiones en el seno de los correspondientes proyectos de reparcelación. A este respecto, establece el artículo 86.1 LSCM que: *“Se entiende por reparcelación, la transformación con finalidad equidistributiva, de las fincas afectadas por una actuación urbanística y de los derechos sobre ellas, para adaptar unas y otros a las determinaciones del planeamiento urbanístico, aplicando el criterio de proporción directa de los valores aportados a la operación reparcelatoria”*³⁰. Por lo demás (artículo 86.2 LSCM): *“El suelo objeto de cualquier reparcelación será siempre una unidad de ejecución completa”*.

El artículo 91 LSCM plantea, en cualquier caso, al hacer referencia a las *“externalidades del sistema integrado de redes generales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos”*, la cuestión de la inclusión o exclusión de las redes públicas dentro de dichas clases de suelo, sin perjuicio de su adscripción a las mismas a los efectos de su obtención, posibilidad que contemplaba expresamente el artículo 9.2 del TRLS de 1992 cuando establecía que: *“Los terrenos destinados a sistemas generales podrán no*

determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística, *“aquellas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material”* del planeamiento urbanístico, que *“habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las determinaciones estructurantes que correspondan”* (art. 35.3 LSCM) y, en concreto, *“los elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que conforman las redes locales, completando las redes generales y supramunicipales”* (art. 35.4.e) LSCM).

²⁹ En este sentido establece este artículo 47.1 LSCM que: *“El Plan Parcial desarrolla el Plan General o el Plan de Sectorización para establecer la ordenación pormenorizada de ámbitos y sectores completos, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable”*, a lo que añade su apartado 2 que: *“Cuando, en suelo urbano no consolidado, los Planes Parciales tengan por objeto operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbanas se calificarán de reforma interior”*.

³⁰ Como señala Bassols Coma (2002:174), tanto los ámbitos de actuación como los sectores son fundamentalmente divisiones de suelo a efectos de la ordenación detallada del planeamiento urbanístico, mientras que las unidades de ejecución son divisiones a efectos de la ejecución del planeamiento.

*ser objeto de clasificación específica de suelo, sin perjuicio de que los de nueva creación previstos en el planeamiento se adscriban a las diferentes clases de suelo a los efectos de su valoración y obtención”*³¹. Se preveía, de esta manera, por el legislador de 1992, la existencia de suelos de sistemas generales, tanto incluidos en las clases de suelo, como excluidos de éstas, pero adscritos a las mismas a los únicos efectos de su obtención y valoración³².

En sentido contrario, sin embargo, el artículo 42.1 a) LSCM dispone que *“la totalidad del suelo municipal estará adscrito a todas o algunas de las clases y categorías de suelo, incluyendo los espacios que califique como elementos integrantes de cualquier red pública de infraestructuras, equipamientos o servicios públicos”*, lo que, unido a lo previsto en el artículo 13.1 LSCM -que determina que *“el planeamiento general clasifica el suelo del término municipal en todas o algunas de las siguientes clases: a) suelo urbano. b) suelo urbanizable. c) suelo no urbanizable de protección”*- ha llevado al Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) -sentencia de 22 de noviembre de 2007 (Rec. 3333/2004)- a afirmar que *“el término adscrito (que utiliza el artículo 42.1 a) LSCM) ha de interpretarse como sinónimo de incluido y la referencia a los espacios que califique como elementos integrantes de cualquier red pública de infraestructuras, equipamientos o servicios públicos ha de interpretarse en el sentido de que tales espacios también se han de incluir en alguna de las clasificaciones citadas”*.

La anterior conclusión, no obstante, ha de matizarse a la vista del artículo 37.2.a) LSCM, que establece que la delimitación sectorial procederá *“sobre la totalidad del suelo urbanizable sectorizado, con la excepción opcional de los suelos calificados como elementos de redes supramunicipales o municipales (generales) que podrán integrarse o no dentro de los sectores”*. De acuerdo con lo anterior, el artículo 42.5.b) LSCM determina que en el

³¹ Antes del TRLS de 1992, ya se había pronunciado la doctrina al respecto, señalando que los sistemas generales constituían un concepto distinto de la clasificación del suelo. Vid. Sanz Boixareu (1980).

³² Esta es la opción actualmente existente en el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en cuya Memoria (pág. 542) puede leerse: *“según el art. 9.2 del TRLS los terrenos destinados a sistemas generales podrán no ser objeto de clasificación específica de suelo. El nuevo Plan General, teniendo en cuenta esta posibilidad, ha optado porque estos suelos no sean una clase de suelo específica”*.

suelo urbanizable sectorizado el Plan General contendrá como determinación la “*división en uno o varios sectores, de forma que todos los terrenos correspondientes a esta categoría urbanística pertenezcan a alguno de ellos. Respecto de los elementos integrantes de las redes públicas generales de infraestructuras, equipamientos y servicios, el Plan General deberá optar entre integrarlos como parte de un sector o considerarlos no pertenecientes a ninguno, resultando, en cada caso, los efectos diferenciados de ordenación y gestión que se contemplan en la presente Ley*”. A lo que añade el artículo 48.4 LSCM que: “*El Plan Parcial, además del sector, habrá de ordenar, en su caso, los siguientes suelos destinados por el planeamiento general a redes públicas supramunicipales o generales, salvo que la Administración competente manifieste su intención de acometer su ordenación a través de un Plan Especial*³³: a) Aquellos que se dispongan en el interior del sector; b) Aquellos que, situados adyacentes al sector, sean adscritos al mismo como resultado de la equidistribución respecto a la correspondiente área de reparto”³⁴.

Se contemplan, de esta forma por la LSCM, tanto redes supramunicipales y generales incluidas en los sectores del suelo urbanizable, como redes supramunicipales y generales exteriores a los mismos -aunque, obligatoriamente, dentro del suelo urbanizable³⁵-, pudiendo ser ordenadas, en este último caso, tanto por un Plan Especial, como por el propio Plan Parcial del sector. Posibilidad de adscripción no prevista en la LSCM, en cambio, para el suelo urbano no consolidado, lo cual resulta congruente con la doctrina del Tribunal Constitucional que interpretaba la LRSV³⁶, vigente cuando se aprobó la Ley madrileña. En

³³ En este sentido, establece el artículo 50.1.a) LSCM como una de las funciones de los planes especiales, la de “*definir, modificar, ampliar o proteger cualquier elemento integrante de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, en cualquier nivel jerárquico establecidos en el artículo 36*”.

³⁴ Por su parte, el artículo 45.1 LSCM determina que el contenido sustantivo de un Plan de Sectorización cubre, en lo que aquí interesa, “*las relativas a la delimitación del sector que será objeto de actuación urbanizadora, estableciendo para el mismo las pertinentes condiciones básicas de ordenación*” (letra a) y “*la calificación de los terrenos que deben formar parte de las redes públicas supramunicipales y generales, sean o no interiores al nuevo sector, de forma que se garantice su integración en la estructura municipal*” (letra b).

³⁵ Caso en el que las redes se adscriben a los sectores a efectos de su obtención.

³⁶ Efectivamente, y como explicará la STC 94/2014, de 12 de junio, FJ 3: “*(...) el art. 14.2 LRSV extiende a los suelos urbanos no consolidados la posibilidad de obtener por cesión gratuita y obligatoria los suelos de sistema general no necesarios para satisfacer las necesidades del ámbito, pero la limita a los que se incluyan en el suelo urbano no consolidado, esto es, aquellos que quedan comprendidos dentro del ámbito de suelo urbano no consolidado delimitado por el planeamiento (...) No contempla, sin embargo, la*

este sentido, establece el artículo 42.6 LSCM que *“la totalidad del suelo urbano deberá ser dividida por el Plan General en áreas homogéneas, y ámbitos de actuación de acuerdo a lo establecido en el artículo 37 de la presente Ley. Dentro de cada área y ámbito, con base en los objetivos y criterios urbanísticos y por aplicación del artículo 14 de la presente Ley, el Plan General habrá de adscribir la totalidad de los terrenos a las categorías primarias de suelo urbano consolidado o suelo urbano no consolidado”*³⁷.

3. Planeamiento no adaptado a la LSCM y obligación de cesión de redes

La obligación de cesión de las redes públicas está subordinada, como es lógico, a su previsión por el planeamiento urbanístico. Pues bien, transcurridos más de 24 años desde la aprobación de la LSCM, el esquema de cesiones de suelos dotacionales establecido en la legislación urbanística madrileña está en tela de juicio, habida cuenta de que la gran mayoría de los Planes Generales de los municipios de la región, incluido el de Madrid³⁸, continúan sin adaptarse a la Ley autonómica, lo que plantea el problema de la exigencia de las cesiones de redes generales y supramunicipales, habida cuenta de que su previsión es una determinación estructurante del planeamiento urbanístico.

Así, el artículo 36.3 LSCM -tras afirmar que *“la definición de las redes públicas implica señalar expresamente todos aquellos elementos necesarios para asegurar el*

posibilidad de adscribir suelos de sistema general exteriores al ámbito, como sí lo hace para los suelos urbanizables el art. 18 LRSV, al establecer la obligación de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, «incluya o adscriba» al ámbito correspondiente”.

³⁷ En sentido contrario mantienen Menéndez Rexach e Iglesias González (2011:90) que *“todos los terrenos destinados a redes públicas deben estar adscritos a alguna de las clases o categorías de suelo (art. 42.1). Esto no significa que deban tener necesariamente una clasificación. Pueden estar ‘adscritos’, pero no ‘clasificados’”*. Si bien reconocen que *“la LSM no es muy clara al respecto”*.

³⁸ Así lo reconoce la propia Comunidad de Madrid, en el documento de consulta pública de septiembre de 2025, sobre el anteproyecto de la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio, en el que se constata que, tras los 24 años de vigencia de la Ley 9/2001, sólo 21 municipios de 179 se encuentran adaptados a la misma.

funcionamiento correcto y adecuado a las necesidades previstas para la red correspondiente”- prevé que:

“a) Tendrán el carácter de determinaciones estructurantes todas aquellas que consistan en señalar las reservas y dimensiones de cualquier suelo que se prevea como elemento de una red pública supramunicipal o general.

b) Asimismo, tendrán el mismo carácter de determinaciones estructurantes las que definan las condiciones básicas de ordenación de cada uno de tales elementos, si bien el desarrollo detallado de los mismos se concretará a través de determinaciones pormenorizadas.”

Por el contrario, establece el apartado c) de este mismo artículo 36.3 LSCM que: *“El señalamiento de los espacios destinados a elementos de las redes locales, así como de cualesquiera otros parámetros necesarios para su ordenación detallada, tendrán el carácter de determinaciones pormenorizadas (...)”*.

En consecuencia, la LSCM establece estas dos reglas: (i) el sistema de redes supramunicipales únicamente puede ser establecido por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general, redes que se circunscriben, por lo demás, exclusivamente al suelo urbanizable (artículo 36. 4 LSCM)³⁹; (ii) la previsión de las redes generales es competencia del planeamiento general (artículo 36. 5 LSCM)⁴⁰.

³⁹ El artículo 36.4 de la LSCM dispone a este respecto que: *“El sistema de redes supramunicipales solo podrá ser establecido por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 50. En consecuencia, la definición de cualquier elemento de una red pública supramunicipal, localización, capacidad o cualesquiera otras características de los suelos que formen parte de las redes supramunicipales en un municipio serán las que resulten de las determinaciones establecidas por estos planeamientos en suelos urbanizables”*. La Ley incurre aquí en una aparente contradicción con lo dispuesto 36. 3. a) y b) LSCM, antes mencionados, puesto que parecía, conforme a los mismos, que el planeamiento territorial o general sólo era competente para prever las dimensiones, reservas de suelo y las condiciones básicas de ordenación de las mismas -o lo que es lo mismo, las condiciones estructurantes-, mientras que ahora se establece que es el planeamiento territorial o general el que debe de contemplar *“cualquier elemento”* que defina este tipo de redes en suelo urbanizable. Esta aparente contradicción, sin embargo, ha de salvarse afirmando que el planeamiento territorial o general únicamente tiene como función propia la regulación de las condiciones estructurantes de las redes supramunicipales en suelo urbanizable y urbano no consolidado. Buena prueba de lo anterior es lo dispuesto en el mencionado artículo 48.4 LSCM -que permite ordenar al plan parcial las redes públicas supramunicipales o generales incluidas dentro del suelo urbanizable- y lo establecido en el precitado artículo 50.1.a) LSCM, que establece que los planes especiales tienen como función la de *“definir, modificar, ampliar o proteger cualquier elemento integrante de las redes pública”*. En conclusión -vid. De Asís Roig (2002:398)- *“tienen la consideración de determinaciones pormenorizadas las relativas al desarrollo de las redes públicas supramunicipales y generales (art. 36.3.b)”*.

⁴⁰ El artículo 36.5. LSCM establece que *“el sistema de redes generales deberá definirse en la ordenación estructurante respecto al conjunto del Municipio, de forma que cada una tenga las dimensiones y*

Estas reglas, no obstante, quiebran en el caso de planes generales no adaptados a la LSCM, puesto que la disposición transitoria séptima de la misma establece que: *“Mientras no se produzca la primera formulación conforme a esta Ley o, en su caso, la revisión o la adaptación de los Planes Generales y Normas Subsidiarias, las reservas de suelo para infraestructuras, equipamientos y servicios a que se refiere el artículo 36 de la presente Ley podrán determinarse por el procedimiento prescrito por esta Ley para la delimitación de unidades de ejecución”*⁴¹. Como señala la STSJM de 14 de marzo de 2009 (Rec. 805/2005), esta disposición transitoria séptima: *“(…) regula, con carácter transitorio, una habilitación expresa y excepcional para adecuar los Planes Generales de ordenación Urbana o Normas Subsidiarias de Planeamiento, no adaptadas a la misma, a la nueva normativa sobre redes públicas contenida en su artículo 36 y determinar aquellas en sus niveles supramunicipal y general y sus condiciones básicas de ordenación tanto estructurantes como pormenorizadas, sin efectuar diferenciación o exclusión alguna y siguiendo el procedimiento señalado en su artículo 100 (LSCM)”*.

Por su parte, han dicho Porto Rey y De la Roca Sanz⁴² -habida cuenta que las unidades de ejecución pueden delimitarse en los propios Planes Parciales⁴³- que nada impide que éstos localicen y definan las redes supramunicipales a falta de adaptación del planeamiento general, lo que es, por lo demás, congruente con lo establecido en la disposición transitoria cuarta LSCM cuando determina que:

características suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades sociales actuales y potenciales”. Es, por lo tanto, el Plan General o, en su defecto, el Plan de Sectorización en suelo urbanizable no sectorizado, el instrumento llamado a ejercer dicha competencia, sin perjuicio de que los instrumentos de desarrollo establezcan la ordenación pormenorizada legitimante de su ejecución.

⁴¹ Este procedimiento está previsto en el artículo 100.2 LSCM.

⁴² Porto Rey y De la Roca Sanz (2007:29).

⁴³ Determina a este respecto el artículo 48.1.e) LSCM, como contenido de los planes parciales, el relativo a la delimitación de “las unidades de ejecución que se juzguen convenientes para la mejor gestión de la ejecución, señalando a cada una el sistema de ejecución correspondiente”.

“1. Las disposiciones de la presente Ley sobre las cesiones a efectuar en cada clase de suelo⁴⁴ serán aplicables de conformidad con las siguientes reglas:

a) En suelo urbanizable programado serán exigibles las cesiones previstas por esta Ley cuando al momento de su entrada en vigor no se hubiera aprobado inicialmente y sometido a información pública el correspondiente Plan Parcial. En este caso, el Plan Parcial establecerá las cesiones que fija esta Ley, cualesquiera que sean las previsiones del Plan General al respecto y sin necesidad de modificar éste.

b) En suelo urbanizable no programado serán exigibles las cesiones previstas por esta Ley cuando al momento de su entrada en vigor no se hubiera aprobado inicialmente y sometido a información pública el correspondiente Programa de Actuación Urbanística. En este caso, el Plan de Sectorización establecerá las cesiones que fija esta Ley, sin que en ningún caso puedan minorarse las establecidas por el Plan General.

c) En suelo urbano no serán exigibles las cesiones previstas para redes generales en la presente Ley, en tanto no se adapte en su totalidad el planeamiento general a la misma, mediante revisión o primera formulación.”⁴⁵

El apartado b) no plantea, en principio, especiales problemas: el plan de sectorización debe contemplar las redes supramunicipales y generales objeto de cesión conforme a las previsiones de la LSCM, pues tiene capacidad suficiente para establecer determinaciones estructurantes de planeamiento⁴⁶. Le corresponde, además, la fijación del aprovechamiento unitario, si bien, y conforme prevé el artículo 84.4 LSCM, *“al delimitar sectores en suelo urbanizable no sectorizado, el aprovechamiento unitario que establezca el Plan de Sectorización será el del área de reparto delimitada por el Plan General para el suelo urbanizable sectorizado”*⁴⁷. Todo ello, posibilita, teóricamente, que el plan de sectorización,

⁴⁴ La Disposición transitoria primera de la LSCM contempla que la clasificación del suelo y el régimen urbanístico de la propiedad de éste regulados en la presente Ley serán de aplicación, desde su entrada en vigor, a los planes y normas vigentes en dicho momento, teniendo en cuenta las reglas que la misma prevé.

⁴⁵ Hay que tener en cuenta aquí lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LSCM en relación con los instrumentos en tramitación.

⁴⁶ En este sentido, el artículo 44 LSCM establece, en su apartado 1, que: *“Los Planes de Sectorización son los instrumentos mediante los cuales se establecen las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, necesarias para valorar la procedencia de acometer la transformación urbanizadora de terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado”*, añadiendo su apartado 2 que: *“Los Planes de Sectorización completan la ordenación estructurante del correspondiente Plan General sobre el ámbito de suelo urbanizable no sectorizado que es objeto de una iniciativa de transformación”*.

⁴⁷ Sobre esto, vid. Lobón Cerviá (2002:961).

que es un instrumento de planeamiento general *ex* artículo 34.2 LSCM, pueda localizar tanto las redes generales, como las supramunicipales, objeto de cesión.

El apartado c), por su parte, tampoco plantea mayores dificultades al excepcionar del deber de cesión de redes generales a los propietarios de suelo urbano no consolidado, en tanto en cuanto no se adapte el planeamiento general en su totalidad. Por lo tanto, en esta clase de suelo, los planes parciales no deben prever nada más que redes locales al no tener los propietarios obligación, en ningún caso, de ceder los terrenos destinados a redes supramunicipales (tal y como se ha señalado antes), ni a redes generales conforme a esta disposición transitoria⁴⁸.

Más enjundia presenta, sin embargo, el apartado a) de este artículo, en cuanto que habilita a los planes parciales -con carácter transitorio y en tanto no se aprueben las adaptaciones del planeamiento general- a que realicen una función que no es la suya: la previsión de las redes supramunicipales y generales en los sectores de suelo urbanizable programado. Y ello, aunque nos encontremos ante determinaciones estructurantes impropias de su competencia⁴⁹, lo que puede eventualmente descompensar urbanísticamente sectores que han sido dimensionados por el planeamiento general con unas redes o dotaciones que ahora podrían verse sustancialmente incrementadas en función de los estándares que fija la LSCM. Se trata, en definitiva, de que, como consecuencia de aplicar las cesiones para redes supramunicipales y generales, no pueda materializarse el aprovechamiento urbanístico previsto por el Plan General, siendo en este caso la solución más viable para el cumplimiento del deber de cesión su monetización⁵⁰.

Ahora bien, lo cierto es que la eliminación de los estándares de las redes supramunicipales y la drástica reducción de los relativos a las redes generales determina la

⁴⁸ Confirma esta interpretación la STSJM de 15 de abril de 2021 (Rec. 152/2019), en relación con la impugnación de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM-97), en el ámbito del nuevo Área de Planeamiento Remitido APR 07.02-M "Metro Cuatro Caminos".

⁴⁹ El legislador madrileño encomienda a los Planes Parciales como función natural la localización de las reservas de suelo destinadas a los elementos de las redes públicas locales (art. 48.1.d) LSCM. Ahora bien, la función del plan parcial no se puede limitar a "*localizar*" las redes sino a definir las en todos sus elementos puesto que su función es la ordenación pormenorizada del sector o ámbito de actuación.

⁵⁰ En este sentido, Lobón Cerviá (2002:953).

dificultad de que concurra este supuesto. En este sentido, la LSCM estableció, en su redacción inicial, una regulación detallada y novedosa de los estándares de suelo para redes públicas⁵¹. Sin embargo, estos estándares, que llevaban a 120 metros cuadrados de suelo destinado a redes por cada 100 metros cuadrados edificables o contruidos, han quedado reducidos drásticamente en las posteriores reformas de la misma. Así, la reserva para las redes supramunicipales prevista en el artículo 91.3 LSCM⁵², fue suprimida por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público.

En cuanto a las redes generales, la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁵³, dará una nueva redacción al artículo 36.5 LSCM, reduciendo los iniciales 70 metros cuadrados de cesión estableciendo actualmente este precepto que: *“por referencia a la capacidad total máxima de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables y respecto a un módulo de 100 metros cuadrados de superficie edificable de cualquier uso, excepto el industrial, deberán cederse 20 metros cuadrados por dicho concepto, cuyo destino será fijado por dichas necesidades”*⁵⁴.

⁵¹ Vid. Porto Rey (2002:297).

⁵² Este artículo 91.3 LSCM, en su redacción inicial, preveía que *“para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse (en suelo urbanizable) a la Comunidad de Madrid, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados contruidos de cualquier uso”*, añadiendo que, *“del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social”*.

⁵³ Reducción que tiene por finalidad, señala la Exposición de Motivos de la Ley 6/2011, *“permitir que cuando se desarrolle suelo se consiga un producto inmobiliario de mayor calidad y, a la vez, se atienda a las necesidades reales del Municipio. Ello se consigue mediante la reducción del estándar de metros cuadrados de cesión al Ayuntamiento en concepto de redes generales cuyo destino vendrá señalado en función de las necesidades de cada Municipio”*.

⁵⁴ Se establece así una obligación de cesión que, a su vez, implica un estándar que parecería, en principio, que no puede ser superado. Dicho lo cual, conviene recordar que el artículo 42.1. b) LSCM ordena al Plan General, para cada una de las redes públicas, justificar su suficiencia y funcionalidad *“en relación con la densidad global máxima o techo de capacidad de carga sostenible del territorio en función del conjunto de los usos previstos y previsibles”*. Para ello, *“deberá justificarse, en función de la dinámica y caracterización del municipio, la distinción entre los elementos de redes generales y de redes locales. Los elementos de carácter general serán los suficientes para satisfacer las necesidades a escala municipal y en ningún caso tendrán superficies inferiores a las resultantes de aplicar los estándares señalados en el número 5 del artículo 36 de la presente Ley”*. Con lo que resulta claro que los estándares de redes generales funcionan como un mínimo, no como un máximo. Así lo reconoce, igualmente, de manera expresa, el ya mencionado artículo 45.3.b) LSCM señalando para el suelo urbanizable no sectorizado que *“en todo caso, las superficies de los suelos calificados como integrantes de las redes generales en el interior del sector*

Finalmente, si bien se ha mantenido por la LSCM el estándar de 30 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados edificables para las redes locales, las sucesivas redacciones del artículo 36.6 han flexibilizado sus exigencias. Estos estándares, no obstante, son configurados como mínimos, por lo que el planeamiento puede establecer reservas superiores de redes locales que deberán ser objeto de cesión⁵⁵.

4. Redes públicas y aprovechamiento urbanístico

Presupuesto necesario de la cesión de las redes públicas en actuaciones integradas es la “*compensación*” a los titulares de dichos terrenos (en los términos del artículo 18 1. b) del TRLSyRU) con la edificabilidad media ponderada de la actuación⁵⁶. Esto es, resulta preciso que el suelo destinado a redes públicas genere aprovechamiento urbanístico para sus propietarios, siendo obligatorio puntualizar que el concepto de aprovechamiento urbanístico

no serán inferiores a las resultantes de la aplicación de los estándares de los números 5 y 6 del artículo 36 de la presente Ley”.

⁵⁵ En cualquier caso, la aplicación de este artículo 36.6 LSCM presupone la condición de suelo urbano no consolidado. Así, lo señala la STSJM de 15 de abril de 2011 (Rec. 840/2010) al afirmar que: “*En el suelo urbano no consolidado (que precisa de desarrollo urbanístico), es legalmente exigible que el incremento de edificabilidad por ese cambio a uso residencial desde el de infraestructura (en este caso se le ha de denominar cambio para lograr una mayor intensidad de uso) deba ir acompañado, para determinar las obligaciones de los afectados, de las previsiones de redes locales del indicado artículo 36.6 (estándares), pero, se insiste, no es el caso objeto de autos. Estas afirmaciones suponen contradecir la tesis de la Comunidad Autónoma demandada de que se han de cumplir, en el presente supuesto, necesariamente las previsiones del artículo 36.6 de la LSM, lo cual no es óbice para reconocer que esos estándares constituyen una directriz a la hora de planificar las dotaciones del suelo urbano, pero que no son de aplicación directa, tal como previene el artículo 42.6, c) de la LSM cuando establece que ‘El Plan general habrá de justificar, con base en las limitaciones de la realidad urbanística existente en cada área, que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos en el número 6 del artículo 36 de la presente Ley. En las áreas en que no se alcancen los estándares no podrán establecerse determinaciones de ordenación que supongan aumentos de edificabilidad respecto a las condiciones existentes previas al Plan’. Consecuencia de lo anteriormente expuesto es que el enfoque correcto que se ha de dar al presente caso es el que resulta de lo dispuesto en art. 67.2 de la LSCM es decir, que es obligatorio compensar el incremento de edificabilidad con mayores dotaciones, pero no con los estándares del artículo 36.6 de la LSCM, al que aquel precepto no se remite ni directa ni indirectamente. Los criterios de comparación de referencia vienen constituidos por la situación real existente de las dotaciones (a modo de índice de calidad de vida que no se puede empeorar)”.*

⁵⁶ Sobre este tema vid. López Pérez (2014, en particular, el capítulo IV: la obtención mediante la cesión obligatoria y gratuita).

que se utiliza aquí, lo es en su acepción estricta equiparado a aprovechamiento urbanístico “*lucrativo*”, representativo de un contenido económico para su propietario⁵⁷. Dentro de este aprovechamiento urbanístico lucrativo puede distinguirse entre:

(i) “*Aprovechamiento real u objetivo*” es el que resulta de la ordenación dada a la parcela por el planeamiento urbanístico conforme a su clasificación y calificación urbanística⁵⁸.

(ii) “*Aprovechamiento homogenizado*” o edificabilidad lucrativa total de los distintos usos que permite el planeamiento para el ámbito de equidistribución (área de reparto en suelo urbanizable o ámbito de actuación en el suelo urbano no consolidado en la LSCM). Edificabilidad lucrativa total que debe ser hallada previa la ponderación de los distintos usos con un coeficiente homogenización que los haga comparables y sumables entre sí⁵⁹. Este aprovechamiento homogenizado, expresado de forma unitaria -o por metro cuadrado (m² de edificabilidad del uso característico/metro cuadrado de suelo)-, tiene la función esencial de ser la magnitud

⁵⁷ Señalan Pons González y Del Arco Torres (1998:51-52) a este respecto que, en una primera acepción amplia, “*el aprovechamiento urbanístico es un concepto sinónimo al de edificabilidad, esto es, los metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo*”; sin embargo, es preciso recalcar que, tras la reforma de 1990, se suele referir el concepto de aprovechamiento urbanístico a la edificabilidad lucrativa homogeneizada. En este sentido restringido afirma Porto Rey (2002 b):39 y 40), que el aprovechamiento urbanístico “*es el rendimiento económico real o potencial del terreno, constituido por el conjunto de los usos urbanos que sobre él permite el planeamiento urbanístico, cuantificable en función de la intensidad (edificabilidad m²e/m²s) o cantidad de usos (m²e)*”. Consecuentemente -vid. Jiménez Linares (1997:69)- el aprovechamiento urbanístico aparece como objeto de un derecho en la forma y medida que marca la Ley.

⁵⁸ Como señala Laso Martínez (1995:17), el aprovechamiento real u objetivo es aquél que “*puede ejecutarse sobre una parcela de terreno de acuerdo con el planeamiento aplicable. Su intensidad se deduce pues de la mera aplicación de las normas urbanísticas y de la clasificación y calificación resultante del Plan*”. Y en el mismo sentido afirma Porto Rey (2002 b):41-42) que “*el aprovechamiento real es el aprovechamiento urbanístico definido por el planeamiento como materializable sobre un terreno en un ámbito territorial determinado (área de reparto, conjunto de sectores, sector, polígono, unidad de actuación, unidad de ejecución, parcela, solar...) conforme al planeamiento*”. Esto es, “*corresponde a la superficie edificable en un terreno de un determinado uso y tipología edificatoria característica establecida por el Plan*”.

⁵⁹ Como afirman Santos Díez y Castela Rodríguez (2002:535-536), dado que dichos usos específicos asignados por el planeamiento (comercial, industrial, etc.) serán diferentes entre sí, de diferente valor unitario, no sumables, es preciso transformarlos, homogeneizarlos en términos de un uso de referencia -uso característico- a través de la aplicación de un determinado coeficiente de homogenización (coeficiente de ponderación o traductor) a partir de cuyo momento ya serán homogéneos y sumables entre sí los diferentes aprovechamientos del ámbito.

de referencia para determinar los derechos de los propietarios de suelo urbanizable y urbano no consolidado en la equidistribución. En la legislación del TRLS de 1992, era el aprovechamiento tipo⁶⁰, en la LSCM es el aprovechamiento unitario de reparto en suelo urbanizable y el coeficiente de edificabilidad en suelo urbano no consolidado.

-(iii) “*Aprovechamiento susceptible de apropiación*” por los propietarios de suelo y que se expresa como un porcentaje del aprovechamiento homogeneizado establecido por el planeamiento al que se ha hecho referencia en el punto anterior (históricamente el 90%, el 85% en el TRLS de 1992)⁶¹. En el caso de la LSCM, el artículo 18.2 c) determina como obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado, la de “*ceder a título gratuito al Municipio, en solares, en la forma y cuantía dispuesta en la presente Ley, las superficies precisas para la materialización del 10 por 100 del producto del coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación, o unidades de ejecución en que se divida, por su superficie*”. Misma obligación que corresponde a los propietarios del suelo urbanizable (art. 21 LSCM), si bien con el matiz de que la cesión lo será del 10 por ciento del aprovechamiento unitario de reparto. Ningún propietario de suelo urbano consolidado y urbanizable adquiere, por lo tanto, un aprovechamiento superior al homogeneizado⁶² de referencia a efectos de equidistribución (en función de los derechos que aporte a la reparcelación), una vez

⁶⁰ Así conforme a lo previsto en el artículo 97.1 del TRLS de 1992: “*El Plan General en el suelo urbanizable programado o el Programa de Actuación Urbanística en el no programado fijarán el aprovechamiento tipo de cada área de reparto dividiendo el aprovechamiento lucrativo total de las zonas incluidas en ella, expresado en metros cuadrados construibles del uso característico, por la superficie total del área*”.

⁶¹ A través de los conceptos de aprovechamiento real, homogeneizado y susceptible de es, por lo demás, perfectamente posible encontrar la secuencia del proceso de ejecución del planeamiento. Así: (i) será el planeamiento urbanístico el que determine las edificabilidades reales de diferentes usos ejecutables en un determinado ámbito (los sectores de suelo urbanizable y los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado), así como los coeficientes de homogenización que permitan traducir los diferentes usos a un uso común mayoritario o característico; (ii) este aprovechamiento homogeneizado unitario será el valor de referencia para determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación por cada propietario de suelo en función de la superficie de suelo aportada a la reparcelación; (iii) finalmente, en el proyecto de equidistribución se determinará en qué parcelas resultantes van a ser materializados los aprovechamientos urbanísticos de cada propietario de suelo en función de los derechos aportados a la reparcelación.

⁶² Así ha dicho Santos Díez (2002:481): “*La clave del sistema tradicional es que, sea cual sea el aprovechamiento objetivo que señale el plan para un terreno concreto, el propietario de suelo de una unidad de ejecución tiene como derecho subjetivo una parte del aprovechamiento de referencia*”.

deducida la correspondiente cesión de aprovechamiento urbanístico a la Administración⁶³.

De acuerdo con lo anterior, y para que los terrenos calificados como redes por el planeamiento urbanístico sean objeto de cesión por sus propietarios, es obligado presupuesto, que la superficie de los mismos compute en el denominador de la fórmula del cálculo del aprovechamiento unitario de reparto de los suelos urbanizables y del coeficiente de edificabilidad de los ámbitos de actuación del suelo urbano no consolidado. En el numerador, en cambio, no se contabiliza la edificabilidad de las redes públicas, al no contar estas con aprovechamiento urbanístico lucrativo alguno, tal y como, claramente, establece el artículo 91.6 LSCM cuando determina que: *“Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las redes públicas tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos”*⁶⁴. La razón es que dichas redes están vinculadas necesariamente por el planeamiento urbanístico a un uso o servicio público, debiendo ser objeto de obligatoria adjudicación a la Administración actuante⁶⁵. Por lo tanto, dicha

⁶³ Es de agradecer, en este sentido, los intentos de definición de los anteriores conceptos que han realizado los legisladores urbanísticos autonómicos. Así, por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, en su Disposición Preliminar apartado 3 realiza las siguientes definiciones: “3.1. Aprovechamiento urbanístico objetivo (o aprovechamiento real): la cantidad de metros cuadrados de construcción no destinada a dotaciones públicas, cuya materialización permite o exige el planeamiento en una superficie dada o, en su caso, un solar, una parcela o una unidad rústica apta para la edificación. 3.2. Aprovechamiento privativo (o aprovechamiento susceptible de apropiación): la cantidad de metros cuadrados edificables que expresa el contenido urbanístico lucrativo a que tiene derecho el propietario de un solar, una parcela o una unidad rústica apta para la edificación, cumpliendo los deberes legales y sufragando el coste de las obras de urbanización que correspondan. El aprovechamiento privativo es el porcentaje del aprovechamiento tipo que, para cada caso, determina esta Ley. 3.3. Aprovechamiento tipo: la edificabilidad unitaria ponderada que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto o ámbito espacial de referencia”.

⁶⁴ Esta misma regla se contemplaba ya en el artículo 98.2 del TRLS de 1992: *“Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones de uso o servicio público tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos”*.

⁶⁵ La Administración, como cualquier propietario privado, puede ser adjudicataria de parcelas lucrativas en el proyecto de reparcelación en proporción a su suelo patrimonial aportado. Pero este es un supuesto distinto a las dotaciones que obtiene por cesión de los propietarios en su condición de autoridad urbanística.

edificabilidad dotacional pública no puede ser tenida en cuenta a efectos del reparto entre los particulares (en función de su superficie aportada) en el proyecto de reparcelación⁶⁶.

En este sentido, y para el suelo urbanizable, establece el artículo 84.2 LSCM que: *“Todo el suelo sectorizado clasificado por el Plan General, integrado tanto por los sectores como por los suelos destinados a redes públicas exteriores a los mismos, conformarán una única área de reparto”*⁶⁷, añadiendo su apartado 3 que:

“Al área de reparto le corresponderá un determinado valor de aprovechamiento unitario de reparto, que será la referencia para la equidistribución de todas las actuaciones de ejecución incluidas en dicha área. El valor del aprovechamiento unitario de reparto será el cociente de dividir la suma de los aprovechamientos urbanísticos totales de los usos globales de todos los sectores entre la superficie total del área de reparto.”⁶⁸

De la superficie del área de reparto de los suelos urbanizables forman parte así, tanto los terrenos destinados por el planeamiento a redes locales, como a redes generales y supramunicipales⁶⁹ que, consecuentemente, generan aprovechamiento urbanístico para sus titulares en el proyecto de reparcelación, al haber sido tenidos en cuenta en el denominador

⁶⁶ Como afirma la STS de 11 octubre 2011 (RC 1596/2008), en doctrina posteriormente reiterada en repetidas ocasiones de ocasiones: *“La idea de aprovechamiento tal como se emplea en la legislación urbanística equivale, en una primera aproximación, a edificabilidad. El aprovechamiento de una determinada finca es la edificabilidad que el planeamiento urbanístico le otorga, es decir, el volumen que puede edificarse en relación a la superficie. De aquí que el aprovechamiento se cifre en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de superficie. Es importante destacar que, en este sentido, pueden y deben tener aprovechamiento todos los terrenos en que sea lícito realizar algún tipo de edificación, incluso si se trata de terrenos que el planeamiento urbanístico destina a usos no lucrativos, como son señaladamente las dotaciones públicas. No lucrativo, como es obvio, es lo no susceptible de apropiación por los particulares ni, por consiguiente, de tráfico jurídico-privado. La noción subyacente es clara: no todas las edificaciones previstas o permitidas por el planeamiento urbanístico están destinadas a ser de titularidad privada, sino que algunas son dotaciones públicas; y también con respecto a éstas últimas debe el planificador establecer el volumen edificable. En este supuesto, hay aprovechamiento en su sentido primario de edificabilidad, por más que ese aprovechamiento no sea lucrativo. Aprovechamiento lucrativo, en suma, es sólo la edificabilidad que puede ser objeto de apropiación privada”* (FJ 4).

⁶⁷ Estas áreas de reparto son los *“espacios físico-jurídicos, territorialmente continuos o discontinuos, delimitados por los Planes Generales para el suelo urbanizable sectorizado, cuyo objeto es materializar la equidistribución de aprovechamientos entre las propiedades afectadas por cada actuación urbanística”* (art. 84.1 LSCM).

⁶⁸ A lo que añade el artículo 84.4 LSCM que *“Al delimitar sectores en suelo urbanizable no sectorizado, el aprovechamiento unitario que establezca el Plan de Sectorización será el del área de reparto delimitada por el Plan General para el suelo urbanizable sectorizado”*.

⁶⁹ Como señala Santos Díez (2002:401), el área de reparto está integrado por la totalidad de los sectores del suelo urbanizable y las correspondientes redes públicas exteriores a los mismos y por supuesto también interiores a los sectores.

de la fórmula del cálculo del aprovechamiento unitario de reparto, siendo que este artículo 84 LSCM hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el ya mencionado artículo 91.2 LSCM, cuando establece la obligación de todo sector de suelo urbanizable de contribuir a las externalidades del sistema cediendo tanto redes generales como supramunicipales.

Que las redes supramunicipales son objeto de cesión, lo confirma la propia Exposición de Motivos de la LSCM (VIII), cuando establece que *“la presente Ley prevé la cesión obligatoria y gratuita de suelo para redes públicas supramunicipales a la Comunidad de Madrid con objeto de afrontar los problemas sociales territoriales desde la perspectiva global de toda la Comunidad”*. Obligación de cesión de redes supramunicipales que será, no obstante, cuestionada por la doctrina por su incompatibilidad con la LRSV vigente en el momento en la que se aprobó⁷⁰ y en la que, efectivamente, sólo se aludía, como se ha señalado, al deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable de ceder suelo destinado a sistemas generales.

Lo cierto es que la LRSV no definía –ni podía hacerlo al tratarse de una determinación urbanística⁷¹– lo que era un sistema general o una dotación local. Y ello sin perjuicio de que la LRSV –al establecer las condiciones básicas que garantizasen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1ª CE)– acogiese de forma instrumental la distinción tradicional en nuestro Derecho urbanístico de ambos tipos

⁷⁰ Fernández, T.R, y Fernández Torres (2004:45) afirman, a este respecto, que el deber de cesión no puede extenderse, en ningún caso, al suelo destinado a las redes supramunicipales, *“ya que la LRSV no hace la más mínima alusión al respecto”*.

⁷¹ Así afirmará la STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 21) que *«la distinción entre "dotaciones públicas de carácter local" y "sistemas generales" no la establece la LRSV. Es, con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que, junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad, también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos espaciales más limitados. En lo que ahora importa, el art. 14.2 a) y b) LRSV no impone un modelo determinado de suelo dotacional público (por barrios o sectores y para el conjunto de la ciudad). Su único contenido normativo consiste en imponer a los propietarios el deber de cesión de suelo para usos dotacionales públicos de acuerdo con la referida distinción. Pero, más allá, y en coherencia con lo que ya declaramos en la STC 61/1997, FJ 17 b), el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas. De esta manera, la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma»*.

dotacionales, conceptos que, por lo demás, no han estado nunca definidos en nuestra legislación urbanística estatal, aunque sí en la autonómica⁷².

Dicho lo cual, esta obligación de cesión de redes supramunicipales no significaba - ni significa ahora- que los propietarios debieran asumir mayores deberes de cesión, no sólo porque dicha obligación hay que entenderla incluida en la obligación tradicional de cesión de terrenos para sistemas generales, sino porque realmente no tiene ningún efecto en su patrimonio, pues al atribuir el legislador urbanístico madrileño aprovechamiento urbanístico a las redes públicas supramunicipales en suelo urbanizable, esta cesión se ve compensada con el correspondiente aprovechamiento unitario de reparto, cuya cuantía es igual para todos los propietarios de suelo urbanizable, siendo el cumplimiento de dicha entrega, por lo demás, el presupuesto de la adquisición de las parcelas lucrativas en las que se materializa el aprovechamiento urbanístico⁷³.

Nos encontramos, en definitiva, ante lo que la doctrina denomina cesiones trueque⁷⁴ o cesiones a cambio de edificabilidad lucrativa, para cuya patrimonialización han de cumplirse las correspondientes cargas urbanísticas, tal y como se deduce del artículo 11.2

⁷² Así, por ejemplo, el precitado Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha, ha incluido en su Disposición Preliminar (apartado 10) la siguiente definición del suelo dotacional: “suelo que, por su calificación, deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad”. Distinguiendo, igualmente, en los apartados 11 y 12 de la misma Disposición Preliminar, entre el sistema general -dotación integrante de la ordenación estructural establecida por el planeamiento, compuesta por los elementos determinantes para el desarrollo urbanístico y, en particular, las dotaciones básicas de comunicaciones, espacios libres y equipamientos comunitarios, cuya funcionalidad y servicio abarcan más de una actuación urbanizadora o ámbito equivalente. Tienen siempre la condición de bienes de dominio público- y sistema local -dotación complementaria de las definidas como generales e integrante de la ordenación detallada establecida en el planeamiento, que tiene igualmente la condición de bien de dominio público-.

⁷³ En realidad, y como señalan Parejo Alfonso y Roger Fernández (2014:313), en el cumplimiento del deber de entrega terrenos dotacionales a la Administración “no existe propiamente cesión (onerosa) alguna”. La entrega del suelo así reservado, continúan los mencionados autores, “no supone pérdida patrimonial alguna, sino cumplimiento de una condición legal indispensable para la generación de parcelas-solares y la realización y patrimonialización de la edificabilidad de que éstas sean susceptibles (y que antes no poseían)”.

⁷⁴ En este sentido constata Serrano Lasa, Iñaki (2018, no se menciona la página por haber sido consultada la publicación en formato electrónico) como la cesión obligatoria y gratuita, “en puridad, constituye una entrega o cesión trueque de parcelas dotacionales con una gratuidad relativa o matizada, ya que el aprovechamiento subjetivo sustentado sobre el terreno dotacional antes de la cesión se compensa con la adjudicación de suelo con aprovechamiento lucrativo en el mismo ámbito o en otro, pero en todo caso debe haber una adjudicación de plusvalías para los propietarios”.

del TRLSyRU - *“la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*⁷⁵- y de la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se ha encargado de señalar sentencia de 19 de enero de 2017 (RC 1726/2015, FJ 8)- que *“la carga impuesta a los propietarios de los terrenos afectados por una actuación urbanística de sufragar los costes de urbanización es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Consecuentemente, tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido”*.

Por lo demás, este aprovechamiento unitario del área de reparto del suelo urbanizable debe de ser objeto de comparación, a fin de garantizar la equidistribución en esta clase de suelo, con el aprovechamiento unitario de cada sector en los que se divide eventualmente éste⁷⁶. Como señala la Exposición de Motivos de las LSCM (VIII): *“En relación con el proceso de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento en suelo urbanizable sectorizado, se consideran dos fases: Una primera de equidistribución en el área de reparto y una segunda de reparcelación en los sectores o unidades de ejecución en que éstos hayan podido ser divididos”*. Dispone a este respecto el artículo 85.1 LSCM que todo sector de suelo urbanizable sectorizado por el Plan General materializará la equidistribución (externa) respecto al área de reparto con base en las siguientes reglas:

“a) Si el aprovechamiento unitario (del sector) es mayor que el aprovechamiento unitario de reparto del conjunto del suelo urbanizable sectorizado, habrá de incorporarse (por el Plan General) a la actuación la superficie de terrenos de redes públicas necesaria para verificar la

⁷⁵ En términos similares, establece el artículo 9.2 LSCM que *“El cumplimiento de los deberes es condición previa para el ejercicio de las facultades urbanísticas que se definen y regulan en la presente Ley”*.

⁷⁶ Este aprovechamiento unitario del sector se calcula en los términos del artículo 39 apartados 5 a 7 LSCM.

igualdad entre ambos valores⁷⁷. La incorporación de tales terrenos a la actuación podrá concretarse mediante las formas siguientes:

- 1.^a Preferentemente mediante la cesión al Municipio y/o a la Comunidad de Madrid de terrenos que estén destinados en el planeamiento vigente a redes públicas generales y/o supramunicipales y que tengan la clasificación de suelo urbanizable.
- 2.^a De resultar inviable o excesivamente complejo para el promotor la obtención de la superficie necesaria de terrenos urbanizables destinados a redes públicas, aquél podrá sustituir la parte no satisfecha de la cesión mediante la entrega a la Administración correspondiente de su equivalente económico⁷⁸.

⁷⁷ Esto es -señalan Menéndez Rexach e Iglesias González (2011: 136 y 137)-, la LSCM “*contempla la incorporación al sector con mayor aprovechamiento unitario de la superficie de terrenos de redes públicas necesaria para verificar la igualdad entre el aprovechamiento unitario del sector con respecto al aprovechamiento unitario del área de reparto. En última instancia, el conjunto de propietarios del sector con mayor aprovechamiento que el del área de reparto vendrá obligado a ceder terrenos a redes públicas suficientes para igualar la situación*”. Esta incorporación, en cualquier caso, únicamente puede realizarse por el Plan General. No en vano, el ya mencionado artículo 42.5. b) LSCM, establece que es función del Plan General, en suelo urbanizable sectorizado, la división del mismo “*en uno o varios sectores, de forma que todos los terrenos correspondientes a esta categoría urbanística pertenezcan a alguno de ellos. Respecto de los elementos integrantes de las redes públicas generales de infraestructuras, equipamientos y servicios, el Plan General deberá optar entre integrarlos como parte de un sector o considerarlos no pertenecientes a ninguno, resultando, en cada caso, los efectos diferenciados de ordenación y gestión que se contemplan en la presente Ley*”.

⁷⁸ Estas dos obligaciones deben de articularse necesariamente en el correspondiente proyecto de reparcelación. A este respecto, establece el artículo 86.2 LSCM que “*la reparcelación tiene por objeto la equidistribución interna de la unidad de ejecución. Por tanto, en los casos en que sí proceda, de forma simultánea a la delimitación de la unidad de ejecución deberá haberse resuelto la equidistribución de la misma respecto al área de reparto en que se incluya, de acuerdo a lo regulado en los artículos anteriores. En todo caso, la equidistribución previa respecto al área de reparto supondrá, cuando la unidad de ejecución resulte con exceso de aprovechamiento, alguno de los siguientes efectos a considerar en la reparcelación: a) Si la equidistribución exterior se ha alcanzado total o parcialmente asignando a la unidad de ejecución terrenos destinados a redes públicas supramunicipales o generales, tales fincas habrán de formar parte del proyecto de reparcelación e integrarse en la unidad de ejecución. b) Si la equidistribución exterior se ha alcanzado total o parcialmente mediante la determinación de un valor económico que debe abonarse a la Administración, tal cuantía habrá de considerarse como una carga a ser distribuida internamente a través de la reparcelación entre todas las fincas de la unidad de ejecución*”. Por su parte, el artículo 82 LSCM establece que: “*1. La equidistribución es aquella parte de la actividad de ejecución mediante la cual se produce, en los términos señalados en la presente Ley, el reparto de los aprovechamientos asignados por el planeamiento y la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del mismo, entre los propietarios de suelo comprendidos en determinados ámbitos territoriales delimitados previamente. 2. La equidistribución se produce siempre entre terrenos adscritos a la misma clase y categoría de suelo, materializándose diferenciadamente según cada modalidad de gestión urbanística, de acuerdo a las siguientes condiciones: (...) b) Cuando la ejecución del planeamiento se lleve a cabo a través de actuaciones integradas, la equidistribución se materializará siempre respecto a la totalidad de los terrenos incluidos en la correspondiente unidad de ejecución a través del pertinente sistema de ejecución. En todo caso, si la unidad de ejecución se encontrara incluida en un área de reparto, previamente a la reparcelación interna se deberá proceder a materializar la equidistribución del aprovechamiento por referencia al área de reparto*”.

b) Si el aprovechamiento unitario es igual al aprovechamiento unitario de reparto del conjunto del suelo urbanizable sectorizado, se considerará que el sector cumple la exigencia de equidistribución respecto al área de reparto, pudiendo proceder al desarrollo interno de la pertinente unidad o unidades de ejecución.

c) Si el aprovechamiento unitario es inferior al aprovechamiento unitario de reparto del conjunto del suelo urbanizable sectorizado, los promotores del sector podrán requerir del Municipio la contribución a los costes de urbanización en la cuantía económica equivalente al valor del defecto de aprovechamiento.”⁷⁹

En los ámbitos del suelo urbano no consolidado, la función del aprovechamiento unitario de reparto lo cumple el denominado por el legislador madrileño coeficiente de edificabilidad de cada ámbito de actuación, no existiendo en esta clase de suelo -a diferencia de lo que preveía el TRLS de 1992- áreas de reparto⁸⁰.

Establece a este respecto el artículo 39.3 LSCM que *“la determinación estructurante mediante la cual se establece el coeficiente de edificabilidad de cada ámbito de suelo urbano no consolidado consiste en señalar un valor numérico con la doble finalidad de definir la intensidad edificatoria y la distribución equitativa de beneficios y cargas”*. Este coeficiente de edificabilidad, al igual que ocurre con el aprovechamiento unitario de reparto del suelo urbanizable, es la resultante de dividir la edificabilidad lucrativa total homogeneizada del ámbito de actuación, entre su superficie de suelo, en la que se incluyen necesariamente las redes generales y locales. En este sentido -art. 39.4 a) LSCM-: *“La superficie edificable de cada ámbito será la resultante de multiplicar el coeficiente de edificabilidad por la superficie de suelo de todo el ámbito, expresada en metros cuadrados construibles en el uso global”*. De esta forma, y siendo objeto de cesión en suelo urbano no consolidado -ex artículo 91.2 LSCM- tanto las redes locales como las generales, los suelos relativos a las mismas se incluyen en la fórmula de cálculo (en el denominador) del coeficiente de edificabilidad, generando aprovechamiento urbanístico para sus titulares, que serán acreedores de parcelas

⁷⁹ Por su parte, el artículo 85.2 LSCM prevé para el suelo urbanizable no sectorizado reglas similares.

⁸⁰ Como señala la Exposición de Motivos de la LSCM (VIII): *“En relación al área de reparto ha de decirse que su delimitación únicamente se produce en suelos urbanizables sectorizados. En suelo urbano y en suelo urbanizable no sectorizado no existen áreas de reparto”*.

resultantes lucrativas en los correspondientes proyectos de reparcelación en función de los derechos aportados a los mismos⁸¹.

En definitiva, el suelo destinado al establecimiento de una red no tendrá aprovechamiento cuando el proyecto de reparcelación esté aprobado -momento que determinará la cesión a la Administración competente, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos (parcelas resultantes) que sean de cesión obligatoria para su incorporación al dominio público⁸²- pero hasta ese momento, todos los propietarios de suelo aportado cuentan, independientemente de que en su terreno vaya a ejecutarse efectivamente una red pública, con un aprovechamiento de referencia (generan aprovechamiento), que en el suelo urbanizable será el aprovechamiento unitario del área de reparto y en el urbano no consolidado, el coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación. Estos aprovechamientos homogeneizados susceptibles de apropiación son, precisamente, los que garantizan la igualdad en la participación de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento.

5. Cesión de redes públicas y cumplimiento por equivalencia

La previsión de estándares -por otro lado, tan amplios en la versión inicial de la LSCM- podía ocasionar, en el caso de planes generales no adaptados en su totalidad a la

⁸¹ En este sentido, el artículo 20.2 de la LSCM prevé que el establecimiento de la ordenación pormenorizada del suelo urbano no consolidado determina (apartado b) *“el derecho de los propietarios a la adjudicación de solar o solares resultantes (lucrativas) de la ejecución en proporción al valor del terreno por ellos aportado, salvo que no asuman la ejecución ni participen en ella”*.

⁸² Así dispone el artículo 124 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que: *“1. La firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación determinará la cesión de derecho al Municipio en que se actúe, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria, según el Plan, para su incorporación al Patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo. 2. Los terrenos que el plan destine al dominio público municipal quedarán afectados al mismo sin más trámites”*.

norma autonómica, la imposibilidad de cesión *in natura*, problema que en la actualidad no existe para las redes supramunicipales, al no prever la LSCM estándar alguno⁸³.

En el caso de las redes generales, el artículo 91.4 LSCM establece que, para el sistema de redes públicas generales, deberán cederse al Municipio, gratuitamente y libres de cargas, terrenos en la cuantía establecida en el número 5 del artículo 36. Para cumplir tal cesión, en suelo urbanizable, se respetarán, en su caso, las siguientes reglas:

“a) Si la cuantía de redes públicas generales exige más suelos que los adscritos al sector o unidades de ejecución en que se divida, la cesión se materializará preferentemente en terrenos reservados por el Plan General con ese destino en otro sector excedente. De resultar inviable o excesivamente compleja la obtención de la superficie necesaria de terrenos en tales condiciones, se podrá sustituir la parte no satisfecha de la cesión mediante la entrega al Municipio de su valor económico.

b) Si en el interior del sector o unidad de ejecución el Plan General localiza suelos con destino a redes públicas generales cuya cesión resulta obligatoria, con superficie superior a la que determina el deber de cesión y no se produce la compensación establecida en el apartado a) anterior, los promotores podrán requerir del Municipio la contribución a los costes de urbanización en la cuantía equivalente al valor del exceso de la superficie dotacional a ceder.”

⁸³ Disponía a este respecto el artículo 91.3 de la LSCM, en su redacción original -y para el caso de las redes supramunicipales-, que si no se hubieran adscrito al sector o en su caso, a las unidades de ejecución en que se divida, terrenos destinados por el planeamiento territorial o, en su defecto, por el planeamiento general a dicha clase de redes en superficie suficiente a este deber de cesión, el promotor podía cumplir el mismo de cualquiera de las siguientes formas: “1º) *Adquiriendo y cediendo a la Comunidad de Madrid la superficie que falta de terreno con este destino que se sitúen en la misma área de reparto.* 2º) *Adquiriendo y cediendo a la Comunidad de Madrid terreno con este destino situados en otro sector e incluso en otro Municipio distinto a los del sector o unidad de ejecución, y cuyo valor económico sea equivalente al de la superficie de suelo que falta. En este supuesto, no podrá incluirse el porcentaje destinado a la red de viviendas públicas o de integración social.* 3º) *Abonando a la Comunidad de Madrid el valor económico equivalente a la superficie que falta*”. Dicho lo cual, ninguna de las dos primeras alternativas de cumplimiento por equivalencia parecían viables desde el punto de vista práctico, circunscribiéndose, en realidad, este cumplimiento por equivalencia a la tercera opción: la monetización de las redes. La Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, daría, en cualquier caso, una nueva redacción al artículo 91.3 LSCM que pasaría a disponer un sistema de preferencia en el que la monetización era la última de las opciones, previsiones que, finalmente, serán suprimidas por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, no estableciendo actualmente la LSCM ninguna forma alternativa de cumplimiento de la obligación de cesión de redes supramunicipales, en consonancia con la ausencia de estándares legales para las mismas.

Las reglas que establece la LSCM consisten, de esta manera, en la adscripción por el planeamiento de redes públicas generales a los sectores deficitarios de las mismas que cuentan con exceso de aprovechamiento, como se desprende del igualmente ya mencionado artículo 85 LSCM, adscripción que implica la integración de los terrenos en el proyecto de reparcelación conforme previene el artículo 86.2 LSCM al que antes se ha hecho mención y que debe efectuar -conforme ha quedado igualmente señalado y se desprende de este precepto- el Plan General.

En cuanto a las “*redes locales*”, la LSCM no preverá inicialmente modo de cumplimiento alternativo a la cesión. Sin embargo, la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, introducirá una nueva letra f) en su artículo 36.6, para contemplar que el deber de cesión de redes locales:

“(…) podrá satisfacerse mediante el pago de su equivalente en dinero, cuando dentro del ámbito de actuación no se disponga de la superficie necesaria para ello. Dicho deber se cumplirá en el momento del otorgamiento de la licencia de obra y, en su caso, licencia de actividad.

Las medidas compensatorias recogidas en el artículo 67.2 podrán ser materializadas según lo expuesto en el párrafo anterior”⁸⁴.

La posibilidad de la monetización de las redes prevista en este artículo de la LSCM planteó, en cualquier caso, dudas en su momento respecto a su compatibilidad con el artículo 18.1.a) del TRLSyRU, que en las actuaciones de urbanización del artículo 7.1.a) no establece otra posibilidad de cumplimiento de la obligación de entrega del suelo destinado a dotaciones que no sea la del cumplimiento *in natura*, a diferencia de lo que establece el artículo 18.1.b) para la obligación de entrega del aprovechamiento urbanístico, y con lo dispuesto en el apartado 2.b) de este mismo artículo para las actuaciones de dotación⁸⁵.

⁸⁴ A lo que añadía la disposición transitoria segunda de la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, que: “*Lo dispuesto en el artículo 36.6 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid será de aplicación a los expedientes de planeamiento que a la entrada en vigor de la presente ley no estuvieran aprobados definitivamente, cualesquiera que sean las previsiones del plan general al respecto, y sin necesidad de modificar éste*”.

⁸⁵ El TSJM se encargó, no obstante, de pronunciarse sobre este particular en su sentencia de 17 de septiembre de 2019 (Rec. 278/2016), validando la monetización de las redes locales.

Este apartado f) del artículo 36.6 LCSM ha quedado, en cualquier caso, eliminado por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, con lo que parecería que el legislador madrileño ha suprimido la posibilidad de monetizar la obligación de entrega del suelo relativo a las dotaciones locales. Monetización que, no obstante, mantiene expresamente la LCSM para las redes generales y supramunicipales y que, de no efectuarse, podría imposibilitar, en el caso de planeamientos no adaptados a la legislación urbanística madrileña, el cumplimiento de la obligación de los terrenos vinculados por el planeamiento urbanístico a redes públicas locales y, consecuentemente, las operaciones de reforma interior⁸⁶.

Dicho lo cual, lo cierto es que el artículo 71.2.b) establece, con carácter general, que la ejecución del planeamiento urbanístico comprende, entre otros procesos, los relativos a *“la obtención de terrenos, o su valor equivalente, a las Administraciones urbanísticas para redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, en la forma que corresponda a la modalidad de gestión urbanística”*⁸⁷. Por lo tanto, parece que la LCSM, por lo menos a este nivel general, sigue admitiendo la monetización de cualquier tipo de red.

6. Valoración de la monetización de las redes públicas

⁸⁶ El asunto empeora incluso porque el artículo 20 bis) de la LCSM establece, en su apartado 1, que *“Se entenderá que se requiere reforma o renovación de la urbanización cuando, para la implantación de la mayor edificabilidad o densidad o nuevo uso característico, sea necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito enumerados en el artículo 14.a) de esta ley en más de un cincuenta por ciento, tomando como referencia la superficie física de las redes de los servicios existentes, con independencia de la necesidad de aumentar su caudal, potencia o intensidad del servicio. No se tendrá en cuenta a estos efectos la implantación y, en general, las necesidades derivadas de la urbanización de las nuevas redes locales”*. Con lo cual, las actuaciones de dotación quedan reducidas a aquellas en las que la actuación no afecte en más de 50% de la superficie de las redes (se entiende del viario).

⁸⁷ Esta monetización de redes, es distinta a la que prevé el artículo 71.2.c) LCSM consistente en la *“cesión en terrenos o equivalente económico, de la parte del aprovechamiento que corresponda a la participación del Municipio en las plusvalías urbanísticas”*, esto es, a la monetización del aprovechamiento urbanístico. En relación con la misma, establece el artículo 96.3 LCSM que: *“Cuando no sea posible, previa aceptación de la Administración municipal, podrá sustituirse la cesión en terrenos edificables por su equivalente económico. En todo caso, el suelo cedido o su equivalente económico quedarán incorporados al patrimonio municipal de suelo”*. Sobre este tipo de monetizaciones vid. Chinchilla Peinado (2009) y Lanzas Martín (2012).

La sustitución de la obligación de cesión de suelo destinado a redes públicas mediante la entrega de su importe económico⁸⁸, conlleva ineludiblemente el problema de la valoración de la monetización, que debe consistir en un valor equivalente al que supondría para la Administración la obtención de la superficie de red que no es objeto de cesión en el seno de la actuación. Para hallar ese valor equivalente deben utilizarse las normas de valoración que prevé el TRLSyRU⁸⁹, cuyo artículo 35.2 establece la regla general consistente en que: *“el suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación (básica) y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive”*⁹⁰.

Consecuentemente, y en el caso de que la monetización se produzca respecto de redes situadas en suelo urbanizable, su valoración deberá efectuarse en su consideración de suelo en situación básica de rural, conforme a las normas que prevé el artículo 36 TRLSyRU. Por el contrario, para el suelo urbano (no edificado) resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 37.1 del TRLSyRU, que establece el valor del suelo como resultado de aplicar a su edificabilidad establecida por el plan -o, si el suelo no tiene edificabilidad lucrativa por tratarse de un suelo dotacional, a la edificabilidad media del uso característico del ámbito espacial homogéneo⁹¹- el correspondiente valor de repercusión del suelo. En desarrollo de

⁸⁸ El cumplimiento por equivalencia es, señala Sánchez Castro (2010: 1728), *“un remedio sustitutivo del derecho al cumplimiento específico de la obligación, que consiste en una indemnización compensatoria cuyo montante ha de ser calculado sobre la base del valor de la prestación específica incumplida (aestimatio re)”*.

⁸⁹ En este sentido, establece el artículo 34.1 del TRLSyRU que: *“Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto: a) La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (...)”*.

⁹⁰ Este criterio, continúa el precepto, *“será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta ley”*. Regla esta última, aplicable a todo tipo de redes que han de valorarse obligatoriamente conforme a la situación fáctica del suelo en el que se ubiquen.

⁹¹ Recuerda a este respecto la STS de 24 de noviembre de 2021 (RC 77/2021, FJ 2), que el Tribunal Supremo ha elaborado una amplia jurisprudencia, que arranca ya del art. 29 de la Ley 6/1998, reflejada en la sentencia de 18 de diciembre de 2017 (RC 3029/2016), por referencia a la de 18 de abril de 2016 (RC 841/2016), que señala que *«mediante la aplicación de esta fórmula, a las parcelas dotacionales en suelo urbanizado les corresponderá una edificabilidad, a los solos efectos de su valoración, muy semejante o análoga a la de las parcelas edificables próximas que estén integradas en el mismo Ámbito Espacial Homogéneo,*

lo anterior, el artículo 20 del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (RVLS), -por título: “*determinación del uso y edificabilidad de referencia del suelo urbanizado no edificado a efectos de valoración*”- establece que:

“1. Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

2. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, se tomará la edificabilidad media ponderada del ámbito espacial en el que se integren.

3. Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media, así definida en el artículo siguiente, y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido. A tales efectos, se entiende por ámbito espacial homogéneo, la zona de suelo urbanizado que, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, disponga de unos concretos parámetros jurídico-urbanísticos que permitan identificarla de manera diferenciada por usos y tipologías edificatorias con respecto a otras zonas de suelo urbanizado, y que posibilita la aplicación de una normativa propia para su desarrollo.”⁹²

lográndose así un equilibrio más justo en la distribución de beneficios y cargas al comparar las parcelas con edificabilidad asignada (edificables) y las que no la tienen asignada (dotacionales) integradas en el mismo Ámbito Espacial Homogéneo. / A tal efecto, se precisa en la sentencia de 24 de septiembre de 2018 (rec. 1950/2016), que: "no estamos ante una norma de ordenación urbanística que distribuye o atribuye el aprovechamiento lucrativo sino ante una norma de valoración del sacrificio patrimonial derivado del ejercicio de la potestad expropiatoria, por ello, no se trata de determinar el aprovechamiento lucrativo que pudiera corresponder a los terrenos dotacionales o que no tengan asignado, mediante el reparto del aprovechamiento lucrativo total establecido, sino que lo que se persigue es garantizar que el propietario de los terrenos expropiados, que carecen de aprovechamiento lucrativo, no se vea perjudicado por la distribución urbanística de los servicios y dotaciones y se valore su propiedad aplicando un aprovechamiento equivalente al reconocido por la ordenación urbanística a los demás propietarios, mediante la determinación, a esos solos efectos valorativos, de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, asignados en el ámbito correspondiente"». Vid. más recientemente STSJM de 3 de octubre de 2025 (Rec. 222/2023).

⁹² Así, señala la STS de 12 de diciembre de 2016 (RC 1821/2015), que “*el Legislador de 2007 ha prescindido de la delimitación del polígono fiscal que se establecía en la Ley de 1998 (...) Por ello se acude ahora al concepto jurídico indeterminado de ámbito espacial homogéneo, que ha de concretarse en función de los usos y tipología de las edificaciones, porque son esa uniformidad en el destino de los terrenos los que aconsejan extender a terrenos sin aprovechamiento en el planeamiento, el aprovechamiento que previsiblemente habría conferido el planificador, caso de no haberse destinado los terrenos a dotaciones públicas sin adscripciones a unidades de actuación. Así pues, será el uso y la tipología, dentro del mismo, el que determinará la configuración del ámbito espacial homogéneo, porque serán esas determinaciones a las que deba aplicarse unas mismas normas de edificación. Y esas condiciones deberán ser tenidas en*

El apartado 1 de este precepto se refiere a las parcelas, excluidas de los ámbitos de actuación de suelo urbano no consolidado, que tengan atribuido por el planeamiento aprovechamiento urbanístico lucrativo, lo que no es el caso de las redes públicas⁹³. El apartado 2 del artículo 20 RVLS contempla, en cambio, las reglas de valoración de los suelos comprendidos en ámbitos de reforma interior y, consecuentemente, tenidos en cuenta a efectos del cálculo del coeficiente de edificabilidad de la LSCM, incluidos los suelos destinados a redes públicas que deberían, en principio, ser obtenidas en el proyecto de reparcelación, pero que la Administración puede adquirir anticipadamente por expropiación, supuesto en el que se subroga en el correspondiente aprovechamiento urbanístico en lugar del propietario expropiado⁹⁴. Finalmente, el artículo 20.3 RVLS prevé la valoración de los terrenos dotacionales no incluidos en ámbitos de actuación, a los que el planeamiento no otorga edificabilidad lucrativa alguna (esto es, terrenos destinados a redes públicas) y que, en lo que aquí interesa, establece el sistema conforme al cual ha de valorarse la monetización de las redes⁹⁵. Para este supuesto, ha de tomarse como referencia la edificabilidad del ámbito espacial homogéneo, estableciendo a este respecto el artículo 21 RVLS que, para su cálculo, se aplicará la siguiente expresión:

cuenta en cada caso concreto, de ahí que el Legislador haya dejado al interprete determinar en cada caso el concreto ámbito espacial que reúne esas condiciones, haciendo abstracción tanto de los criterios espaciales que utiliza la normativa catastral e incluso la misma normativa urbanística. Y así ha venido a configurar el concepto el artículo 20.3º del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre”.

⁹³ Este precepto, como ya se ha dicho, determina que: “Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las redes públicas tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos”.

⁹⁴ Para estos casos, el artículo 202.5 del TRLS de 1992 señalaba que: “En el supuesto de expropiación de sistemas generales adscritos, o en suelo urbanizable la administración se integrará, con el carácter de subrogada, en las unidades de ejecución a las que se hubiera adscrito o se adscribiere la superficie correspondiente a efectos de gestión”. La LSCM no contempla una regla similar, pero establece en su disposición transitoria sexta, párrafo primero, que “Los terrenos efectivamente afectos al tiempo de entrada en vigor de la presente ley a dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que hubieran sido adquiridos, sea o no en ejecución de planes de ordenación urbanística, mediante expropiación forzosa o por cualquier otro título oneroso, podrán computarse a efectos del cálculo, conforme a esta ley, de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos. en tal supuesto, los terrenos o solares resultantes en los que deba localizarse el 90 por 100 del aprovechamiento imputable a dichos terrenos o solares, se adjudicarán a la administración titular de las dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos”.

⁹⁵ La aplicación de este sistema de valoración tiene su campo natural en la llamada expropiación rogada del artículo 94 LSCM.

$$EM = \frac{\sum \frac{E_i \cdot S_i \cdot VRS_i}{VRS_r}}{SA - SD} \quad 96$$

Pues bien, y congruentemente con lo anterior, el artículo 22.1 RVLS⁹⁷ establece que el valor en situación de suelo urbanizado no edificado se obtendrá aplicando a la edificabilidad de referencia, determinada según lo dispuesto en el precitado artículo 21 RLSV (edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo), el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$VS = \sum E_i \cdot VRS_i \quad 98$$

A lo que añade el apartado 2 de este artículo 22 RLSV, que los valores de repercusión del suelo de cada uno de los usos considerados, a los que hace referencia el apartado anterior, se determinarán por el método residual estático de acuerdo con la siguiente expresión:

$$VRS = \frac{V_v}{K} - V_c \quad 99$$

⁹⁶ Siendo: “EM = Edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo. Ei = Edificabilidad asignada a cada parcela i, integrada en el ámbito espacial homogéneo, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo. Si = Superficie de suelo de cada parcela i, en metros cuadrados. VRSi = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso asignado a cada parcela i, en euros por metro cuadrado de edificación. VRSr = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso de referencia adoptado por la legislación urbanística para la comparación con el resto de usos, en euros por metro cuadrado de edificación. SA = Superficie de suelo del ámbito espacial homogéneo, en metros cuadrados. SD = Superficie de suelo dotacional público existente en el ámbito espacial homogéneo ya afectado a su destino, en metros cuadrados”.

⁹⁷ Hay que señalar que conforme establece el artículo 19. RVLS: “Para la valoración en situación de suelo urbanizado que no esté edificado, o en el que la edificación existente o en curso de ejecución sea ilegal o se encuentre en situación de ruina física de acuerdo con lo establecido en el artículo 5, se estará a lo dispuesto en el artículo 22, ambos de este Reglamento”.

⁹⁸ Siendo: VS = Valor del suelo urbanizado no edificado, en euros por metro cuadrado de suelo. Ei = Edificabilidad correspondiente a cada uno de los usos considerados, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo. VRSi = Valor de repercusión del suelo de cada uno de los usos considerados, en euros por metro cuadrado edificable.

⁹⁹ Siendo: VRS = Valor de repercusión del suelo en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado. Vv = Valor en venta del metro cuadrado de edificación del uso considerado del producto inmobiliario acabado, calculado sobre la base de un estudio de mercado estadísticamente significativo, en euros por metro cuadrado edificable. K = Coeficiente que pondera la totalidad de los gastos generales, incluidos los de financiación, gestión y promoción, así como el beneficio empresarial normal de la actividad de

Conforme con lo dispuesto en el artículo 22 RVLS, en relación con los artículos 20.3 y 21 RVLS, debe pues aplicarse para calcular el valor del suelo (urbanizado no edificado) de la red, que no es objeto de cesión, el valor de repercusión de suelo a los m² de edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo¹⁰⁰, tomando, además, en consideración lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo 22 RVLS, que determina que *“en caso de parcelas que no se encuentren completamente urbanizadas o que tengan pendiente el levantamiento de cargas o el cumplimiento de deberes para poder realizar la edificabilidad prevista, se descontarán del valor del suelo determinado según el apartado 1 anterior la totalidad de los costes y gastos pendientes, así como el beneficio empresarial derivado de la promoción”*.

La justicia de esta forma de valoración de las monetizaciones radica, por lo demás, en que la Administración debe ingresar el importe necesario para la adquisición de una red de igual superficie a la que no es objeto de cesión¹⁰¹. Esta es la esencia del cumplimiento por equivalencia. Otra cosa sería llegar al absurdo de valorar de forma distinta cuando se

promoción inmobiliaria necesaria para la materialización de la edificabilidad. Vc = Valor de la construcción en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado. Será el resultado de sumar los costes de ejecución material de la obra, los gastos generales y el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para la construcción del inmueble.

¹⁰⁰ Este es, por lo demás, el criterio que expresa la STSJM de 11 de marzo de 2025 (RA 889/2024), con el añadido de que no es posible incluir dentro de la superficie del ámbito espacial homogéneo, la superficie de las redes a monetizar.

¹⁰¹ Hay que señalar a este respecto, que el artículo 91.5 LSCM establece que *“Cuando las cesiones a que se refiere los tres números anteriores se hubieran sustituido, total o parcialmente, por el pago de su equivalente económico, las Administraciones destinarán tales ingresos a la adquisición de los suelos correspondientes destinados por el planeamiento a redes públicas supramunicipales y generales”*. Y el 83 LSCM determina, con carácter general, que: *“1. Los derechos, bienes y valores que obtenga la Administración urbanística derivados de procesos de equidistribución, sean de gestión por áreas de reparto o por unidades de ejecución, se integrarán en cada caso y en la proporción determinada por esta Ley, en los patrimonios públicos de suelo de los municipios correspondientes y de la Comunidad de Madrid, a efectos de su gestión para el cumplimiento de la equidistribución de beneficios y cargas. 2. Los derechos, bienes y valores así incorporados tendrán por finalidad la adquisición y urbanización de terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, así como también la compensación económica, cuando proceda, a quienes resulten con defecto de aprovechamiento”*. En consecuencia, el importe de las monetizaciones de redes debe de ir obligatoriamente destinado, en primer lugar, a la adquisición de nuevas redes.

expropiación y cuando se monetiza¹⁰². Dicho lo cual, no cabe, en el sistema de la LSCM, deducir del importe de la monetización así hallado los gastos de urbanización de las redes públicas, cuando dicha urbanización sea de cuenta de la propiedad del suelo. En este sentido, hay que recordar que el artículo 95.1 LSCM determina que: *“Será obligación de los propietarios y/o promotores de cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución costear y, en su caso, ejecutar la urbanización de todos los suelos destinados por el planeamiento a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios y que sean objeto de cesión obligatoria”*.

Este artículo, por lo tanto, no distingue entre redes locales, generales y supramunicipales, obligando a los propietarios de suelo a su urbanización en el caso de que las mismas sean objeto de cesión. La locución adverbial *“en su caso”*¹⁰³, hay que relacionarla con la ejecución del planeamiento por el sistema de cooperación -en el que, a diferencia del sistema de compensación, no se impone al propietario la ejecución material de las obras de urbanización, sino la carga de asumir su coste¹⁰⁴-, y con lo dispuesto en el artículo 95.2 LSCM, que prevé que *“no obstante lo dispuesto en el número anterior (art. 95.1 LSCM), la Administración competente, cuando así convenga para la funcionalidad de la red de que se trate, podrá ejecutar directamente las obras de urbanización sobre los correspondientes suelos de cesión. La ejecución directa por la Administración no eximirá,*

¹⁰² Como ha declarado el Tribunal Supremo (vid. por todas STS de 19 de octubre de 1999, RC: 389/1995, FJ 6), el justiprecio, *“según indica la doctrina jurisprudencial (S. de 20 de febrero de 1993, 29 de enero, 24 de octubre y 8 de noviembre de 1997, entre otras), es el que representa el equivalente económico del bien que se pierde, esto es, aquel que sea suficiente para adquirir otro análogo al que en virtud del derecho de acceso sale del patrimonio del arrendador, de forma que éste mantenga el equilibrio económico en cuanto al predio que sale de él, le reemplace o sustituya su valor real, sin que, en consecuencia, se produzca un enriquecimiento o empobrecimiento)”*.

¹⁰³ Locución adverbial *“en su caso”*, que es repetida en el artículo 90 a) LSCM y por el artículo 18.2 d) LSCM.

¹⁰⁴ Establece así el artículo 115.1 LSCM que *“En el sistema de ejecución por cooperación los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportando la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, y la administración ejecuta las obras de urbanización por cuenta y cargo de los mismos”*. El sistema de compensación, en cambio y conforme previene el artículo 108.1.a) LSCM, implica: *“a) La asunción por los propietarios de la actividad de ejecución en los términos y condiciones en que haya quedado definido el sistema para su desarrollo bajo la dirección, supervisión, intervención y control de la administración municipal”*.

en todo caso, a los propietarios y/o promotores de la obligación de costear las obras”¹⁰⁵. Fuera de estos dos supuestos, la urbanización de las redes públicas objeto de cesión corresponde a los propietarios¹⁰⁶ de suelo en el sistema de compensación¹⁰⁷. Lo cual, por lo demás, es congruente con lo dispuesto en el artículo 18.1. c) del TRLSyRU, que establece, como deberes vinculados a la promoción de actuaciones de urbanización a las que se refiere el artículo 7.1. a), la obligación de *“costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas”*, y ello, con el límite de la viabilidad económica de la actuación (art. 22.5 del TRLSyRU).

Queda una última apreciación a realizar, en cuanto a la edificabilidad a considerar en la monetización. El artículo 37.3 del TRLSyRU establece que: *“Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen”*, previsiones que luego son desarrolladas por el artículo 25 RVLS. Estas determinaciones, que buscan que las plusvalías derivadas de la aprobación del nuevo planeamiento no sean tenidas en cuenta a efectos valorativos en los justiprecios¹⁰⁸, se refieren, sin embargo, a actuaciones que deban

¹⁰⁵ Estas previsiones hay que ponerlas en relación con lo previsto en el artículo 18.2.d) LSCM, que determina como obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado durante el proceso de ejecución del ámbito de actuación, la de *“costear y, en su caso, ejecutar en las condiciones y los plazos fijados a tal fin y en el contexto del sistema de ejecución establecido al efecto, la totalidad de las obras de urbanización, incluida la parte que proceda de las obras precisas para asegurar la conexión del ámbito de actuación a las redes generales y, en su caso, supramunicipales de infraestructuras, equipamientos y servicios de la ordenación estructurante del planeamiento general y la integridad y funcionalidad de éstas, así como para reforzar, mejorar o ampliar tales redes cuando sea necesario para compensar el impacto y la sobrecarga que suponga la puesta en uso del ámbito de actuación”*. Obligación que, igualmente, incumbe a los propietarios de suelo urbanizable ex artículo 21 LSCM.

¹⁰⁶ El artículo 95 LSCM se refiere a propietarios y promotores, pero lo cierto es que la posibilidad de ejecución del planeamiento por adjudicatario en concurso, aunque prevista inicialmente en la legislación autonómica (arts. 109 a 113 LSCM), fue suprimida por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

¹⁰⁷ Vid. Velasco Caballero (2018).

¹⁰⁸ Como señala el artículo 25 RVLS: *“Los incrementos de valor del suelo urbanizado que, en su caso, sean consecuencia de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, resultantes de la ordenación*

efectuarse por expropiación, no a actuaciones en régimen de iniciativa privada con equidistribución de beneficios y cargas entre los promotores/propietarios. Para los supuestos de ejecución del planeamiento a través del sistema de compensación, se ha de tomar en consideración la edificabilidad atribuida por el plan vigente (no la de origen), resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 27 RVLS¹⁰⁹, en desarrollo del artículo 40 del TRLSyRU.

7. Conclusiones a la vista del anteproyecto de ley del suelo y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid

Lo hasta aquí expuesto es un repaso al régimen jurídico actualmente vigente de las denominadas por la LSCM como redes públicas y que no son, como ha quedado expuesto, sino lo que en nuestro acervo urbanístico común se han denominado dotaciones públicas.

Esta ley planteó desde el inicio, quizás fuera inevitable habida cuenta de la complejidad de la materia, las diversas cuestiones que han quedado expuestas más atrás relativas a la ordenación y gestión urbanística de las redes; esto es, a su consideración como una clase de suelo, sus modos de obtención en la gestión urbanística y al importe que debía recibir la Administración en concepto de monetización en el caso de que el cumplimiento de cesión *in natura* resultara imposible, cuestiones a las que se ha intentado dar respuesta en este artículo, a la vista de la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley durante estos años.

urbana, no formarán parte del contenido económico del derecho de propiedad, por no haber sido patrimonializados y estar condicionada su materialización al ejercicio de la acción urbanizadora”.

¹⁰⁹ A este respecto determina el artículo 27.1 RVS para la valoración del suelo precisamente en régimen de equidistribución de beneficios y cargas que: “En la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en la que los propietarios ejercitan la facultad de participar en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas (...) el suelo se tasarà por el valor que les correspondería terminada la ejecución, en los términos establecidos en el artículo 22 de este reglamento”.

La LSCM, por lo demás, fruto de la época en la que se aprobó (hay que recordar que entonces se encontraba vigente la LRSV) no contemplaba, en su redacción original, la obtención de redes en suelo urbano consolidado, insuficiencia que, no obstante, solventó la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, introduciendo un nuevo artículo 19.bis) en la LSCM, relativo a las actuaciones de dotación.

Dicho lo cual, lo cierto es que las sucesivas modificaciones de la LSCM en estos años, alterando gran número de sus preceptos, han ocasionado, en cierta medida, la falta de coherencia de las determinaciones de la ley en su conjunto. Por eso, ha de valorarse muy positivamente la iniciativa de la Comunidad de Madrid de aprobar una nueva ley urbanística completa que, con el nombre de anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación del Territorio, ha sido sometida al trámite de consulta pública a finales de 2025, norma que, como no puede ser de otra forma, contemplará el régimen jurídico relativo a las redes o dotaciones públicas¹¹⁰.

Entre tanto esto ocurre, es muy importante aprovechar el bagaje de estos 24 años de aplicación de la LSCM. Todo ello, sin perjuicio de la utilidad de conocer el régimen jurídico actualmente vigente relativo a las redes públicas para solventar los problemas existentes derivados de la aplicación de esta norma.

Bibliografía

- Bassols Coma, Martín (2002), “Gestión Urbanística en la Comunidad de Madrid: unidades y sistemas de ejecución”, en Sánchez Morón, Miguel (Dir.), Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Editorial Lex Nova, Valladolid.

¹¹⁰ El propio anteproyecto reconoce que *“desde su entrada en vigor, la legislación estatal se ha ido modificando, tanto en el ámbito del suelo como en el resto de ámbitos sectoriales con afección al territorio, con incidencia en la Ley del Suelo madrileña que generado determinadas lagunas legislativas sobre cuestiones no previstas en las vigentes Leyes. Ello sin perjuicio de las distintas modificaciones que se han operado en la legislación madrileña durante estos años, que han permitido una adaptación parcial pero que requieren de una revisión integral para dar coherencia a todas ellas y evitar la dispersión normativa”*.

- Chinchilla Peinado, Juan Antonio (2009), “El régimen jurídico de la sustitución de los deberes de entrega de terrenos en las actuaciones de transformación urbanística. La denominada monetarización”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente n.º 253, págs. 11-54.
- De Asís Roig, Agustín (2002), “Determinaciones estructurantes y pormenorizadas en la LSCM”, en VV.AA. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid (PAREJO ALFONSO, Luciano, Dir.), Coedición Instituto Pascual Madoz y Marcial Pons, Madrid 2002.
- Fernández, Tomás Ramón, y Fernández Torres, Juan Ramón (2004), Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, Editorial Iustel, Madrid.
- González-Berenguer Urrutia, José Luis:
 - o (1992): “Dictamen sobre los sistemas generales”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 127. págs. 59-70.
 - o (1993) “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 13, págs. 75-98.
 - o (2002) “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás... hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 195, págs. 11-17
- Hernández Aja, Agustín (2002) “Redes y equipamientos” en VV.AA., La aplicación de la nueva ley del suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico (Ponencias del curso celebrado los días 1, 2, 8 y 9 de octubre del año 2001 en la ETSAM), Librería Mairera, Madrid.
- Iglesias González, Felipe, y Magide Herrero, Mariano (2012), “El coste de urbanización de los sistemas generales”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente n.º 274, págs. 13-64.
- Jiménez Linares, María Jesús (1997), El derecho al aprovechamiento urbanístico, Editorial Aranzadi, Pamplona.
- Lanzas Martín, Eugenio-Pacelli (2012), “La monetización de la obligación de cesión de suelo en las actuaciones de transformación urbanística”, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n.º 734, págs. 3655-3668.

- Laso Martínez, José Luís (1995), “El aprovechamiento urbanístico en la Ley 9/1990”, en Laso Martínez, José Luis. y Laso Baeza, Vicente, El aprovechamiento urbanístico, Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña y Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid.
- Lobón Cerviá, Beatriz (2002) “Derecho Transitorio”, en Sánchez Goyanes, Enrique (Dir.), Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, coedición entre El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- López Pérez, Fernando (2014), El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra.
- Menéndez Rexach, Ángel, e Iglesias González, Felipe (2011), Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, Tirant Lo Blanc, Valencia.
- Parejo Alfonso, Luciano, y Roger Fernández, Gerardo (2014), Comentarios a la Ley de Suelo: (texto refundido aprobado por R.D.L. 2/2008 de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), Tirant Lo Blanc, Valencia.
- Pascual Martín, Jesús Ignacio (2020), “Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad”, Revista de urbanismo y edificación n.º 45, 2020, págs. 137-170
- Pons González, Manuel, y Del Arco Torres, Miguel Ángel (1998), Diccionario de Derecho Urbanístico (adaptado a la Ley 6/1998, de 13 abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones), Editorial Comares. Granada.
- Porto Rey, Enrique:
 - o (2002, a), “Determinaciones de la ordenación urbanística”, en Sánchez Goyanes, Enrique (Dir.), Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, coedición entre El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, Madrid.
 - o (2002, b), Las valoraciones en la Ley del Suelo, Editorial Montecorvo, Segunda Edición, Madrid.

- Porto Rey, Enrique y De La Roca Sanz, Paloma (2007), “Algunos criterios prácticos de aplicación de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid”, Cuadernos de Urbanismo, Volumen 16, Montecorvo, Madrid.
- Sánchez Castro, Juan David (2010) “El cumplimiento por equivalente ¿un modo de evitar los requisitos imprescindibles en toda pretensión indemnizatoria?”, Anuario de Derecho Civil, volumen 63, n.º 4, págs. 1725-1787.
- Santos Díez, Ricardo (2002), Técnicas equidistributivas de cargas y beneficios, en Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, Sánchez Goyanes, Enrique (Dir.), coedición entre El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- Santos Díez, Ricardo y Castelao Rodríguez (2002), Julio, Derecho urbanístico, Manual para juristas y técnicos, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.
- Sanz Boixareu, Pedro José, “Los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio”, en VV.AA. XVII Temas de Derecho Urbanístico, Oviedo, 1980, págs. 261-282.
- Serrano Alberca, José Manuel (2001), “Las redes públicas en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio)”, Revista de urbanismo y edificación n.º 4, págs. 37-64
- Serrano Lasa, Iñaki (2018), “La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas”, Revista de urbanismo y edificación, n.º 42, págs. 43-67.
- Velasco Caballero, Francisco (2018), Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma, Madrid.

Principales novedades de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid¹¹¹

Paloma Sanz Baos

Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid

Cómo citar: Sanz Baos, Paloma (2026). Principales novedades de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 1/2026, 50-76

Resumen

Este trabajo pretende exponer, sin ánimo de exhaustividad, las principales novedades introducidas en el ordenamiento autonómico por la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, con fin de ofrecer una primera visión global de esta nueva regulación.

Abstract

This work aims to present, without being exhaustive, the main changes introduced into the regional legal system by Law 5/2025, of December 23, on the Treasury of the Community of Madrid, in order to offer a first global overview of this new regulation.

Palabras Clave

Hacienda pública, Administración institucional, organismos públicos, Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, disciplina y planificación presupuestarias, fiscalización financiera.

Key Words

Treasury, institutional administration, bodies governed by public law, annual budget of the Community of Madrid, budgetary discipline and planning, financial control system.

¹¹¹ Recibido el 16 de diciembre de 2025. Aceptado el 7 de enero de 2026.

Sumario

1.- Introducción. 2.- La nueva estructura del sector público autonómico. 3.- El régimen presupuestario de la Comunidad de Madrid. 4.- Novedades referidas a la Intervención General de la Comunidad de Madrid, a las operaciones financieras y a la Tesorería. 5.- Conclusiones.

1. Introducción

En el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 309, de 29 de diciembre de 2025, se ha publicado la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (LH, en adelante), cuya entrada en vigor el 1 de enero de 2026 culmina un procedimiento legislativo que pone fin a los 35 años de vigencia de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 9/1990), piedra angular de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contable del sector público de esta Administración.

La transformación organizativa y estructural de la Comunidad de Madrid a consecuencia de la creciente asunción de competencias, la construcción de la Unión Europea o la implantación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con el consiguiente control de la actividad económico-financiera del sector público, son algunas de las circunstancias invocadas en la exposición de motivos de la nueva ley como factores determinantes de la aprobación de numerosas modificaciones de la Ley 9/1990 y de recurrentes regulaciones insertas en las leyes de presupuestos generales de cada ejercicio. Frente a esta multiplicidad normativa, en la LH se ha optado por acometer una revisión integral del régimen jurídico de la hacienda pública de la Comunidad de Madrid, como previó el Plan Normativo para la XIII Legislatura (años 2023-2027), aprobado mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023¹¹².

¹¹² Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.comunidad.madrid/transparencia/plan-normativo>

La ambición de la LH se pone de manifiesto, ya a primera vista, por su extensión, notablemente superior a la Ley 9/1990: frente a los 134 artículos de esta, la nueva ley consta de 195 artículos integrados en un título preliminar y seis títulos, junto a una dilatada parte final compuesta por once disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales que, entre otros aspectos destacables, contienen una importante modificación de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid¹¹³.

El presente trabajo intentará exponer las principales novedades introducidas por la LH con el fin de ofrecer una primera visión global de esta nueva regulación; con tal objetivo se abordarán, sin ánimo de exhaustividad, las dos materias en las que los cambios legales presentan un calado más profundo: la reconfiguración del sector público autonómico y el régimen presupuestario, sin perder de vista otras novedades relativas a la Intervención General de la Comunidad de Madrid, las operaciones financieras y la Tesorería.

Se dejan fuera de este análisis las significativas modificaciones que la LH (disposición final tercera) introduce en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, pues merecen un comentario específico.

2. La nueva estructura del sector público autonómico

El título preliminar de la LH (*“Disposiciones generales”*), que abarca sus primeros 25 artículos, actualiza la estructura del sector público autonómico con el fin de asimilarlo, a grandes rasgos, a la regulación del sector público estatal configurado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

¹¹³ Tampoco son desdeñables los cambios introducidos en la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, y en la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

En paralelo, la disposición final primera de la LH acomete la correlativa modificación de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1984), como era obligado para mantener la necesaria congruencia del ordenamiento autonómico.

En consecuencia, exponer la nueva configuración del sector público autonómico invita a referirse simultáneamente a ambos textos legales, que en ocasiones repiten literalmente la redacción de algunos de sus preceptos, como los relativos a la definición de los sujetos integrantes del sector público institucional. Esta reiteración normativa no es casual sino intencionada pues, como señala la Memoria del Análisis del Impacto Normativo que acompañaba al proyecto de la LH, *“se ha optado por reproducir, en el título preliminar, dichas definiciones tratando de clarificar el ámbito de aplicación de la norma. (...) la reproducción de los artículos está justificada para hacer más comprensible dicho ámbito de aplicación, sobre todo en el contexto de novedad que supone esta nueva regulación del sector público respecto a la vigente en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre”*¹¹⁴.

Según el artículo 2.1 de la LH, en la estructura del sector público autonómico se distingue, por un lado, la Administración de la Comunidad de Madrid, es decir, lo que puede denominarse Administración autonómica territorial o general, estructurada jerárquicamente en consejerías, que actúa con personalidad jurídica única en el ejercicio de sus funciones (arts. 37.1 y 39 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid) y, por otro lado, el sector público institucional.

A su vez, los artículos 2.2 de la LH y 2.1 de la Ley 1/1984 establecen una estructura del sector público institucional autonómico que se asimila a la contemplada en el título II de la LRJSP para el sector público institucional estatal, sin perjuicio de las peculiaridades de la

¹¹⁴ Las memorias e informes preparatorios del proyecto de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://www.comunidad.madrid/transparencia/anteproyecto-ley-hacienda-comunidad-madrid>

Comunidad de Madrid. Así, ambos preceptos integran en el sector público institucional de la Comunidad de Madrid los siguientes elementos:

a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid, bien directamente o bien a través de otro organismo público, que se clasifican en:

1.º Organismos autónomos.

2.º Entes de Derecho público de régimen especial.

3.º Entes de Derecho público sometidos al derecho privado.

b) Las sociedades mercantiles.

c) Los consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad de Madrid.

d) Las fundaciones del sector público.

e) Las universidades públicas.

Conviene recordar que la configuración original del sector público institucional de la Comunidad de Madrid en la Ley 1/1984 se inspiraba en el modelo estatal vigente en aquel momento. Así, este se componía de organismos autónomos (ya fueran administrativos o mercantiles) y sociedades estatales (divididas en sociedades mercantiles y entidades de derecho público). Tal era el modelo implantado por la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (arts. 4 y 6), después mantenido por el Real Decreto-Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aunque añadió en su artículo 6.5 la figura residual del *“resto de Entes del sector público estatal no incluidos en este artículo ni en los anteriores”*. Y esta figura también se trasladó a la normativa autonómica madrileña al aprobarse la Ley 9/1990, cuyo artículo 6 se refería al *“resto de Entes del sector público de la Comunidad no incluidos en los artículos anteriores”*.

Ahora bien, la Administración institucional dependiente de la Administración General del Estado fue objeto de una profunda transformación a partir de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); modelo que posteriormente se mantuvo en la LRJSP (arts. 84 a 136), al tiempo que la Comunidad de Madrid conservaba la tipología anterior.

En consecuencia, desde la entrada en vigor de la LRJSP (2 de octubre de 2016) la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid presentaban modelos organizativos divergentes, que volverán a asimilarse a grandes rasgos con la LH.

Sentado lo anterior, procede examinar brevemente cada uno de los elementos integrantes del sector público institucional de la Comunidad de Madrid siguiendo el esquema legal anteriormente transcrito:

Los organismos públicos se configuran como un modelo genérico que presenta como notas características su naturaleza de Derecho público, con independencia de la sujeción o no al derecho privado en el ejercicio de su actividad, y la vinculación o dependencia de la Administración autonómica, ya sea directa o indirectamente, a través de otro organismo público (arts. 2.2.a) de la LH y 2.1.a) de la Ley 1/1984).

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante) de carácter básico, al delimitar su ámbito subjetivo de aplicación señala que el sector público institucional se integra, en primer lugar, por “*cualesquiera organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas*” (art. 2.2.a), a los que considera Administraciones Públicas (art. 2.3). Desde esta perspectiva procedimental, su consideración legal como “*Administración Pública*” determina la aplicación directa a los organismos públicos de la Ley 39/2015 y, en lo que sea básico, de la LRJSP.

Atendiendo a este régimen jurídico, los artículos 4 a 6 de la LH y el artículo 2.2, letras a), b) y c) de la Ley 1/1984 clasifican y definen los organismos públicos integrantes del sector público institucional de la Comunidad de Madrid en los siguientes términos:

1º Los organismos autónomos son “*entidades de Derecho público creadas por ley de la Asamblea, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles o no de contraprestación*” (arts. 4.1 de la LH y 2.2.a) de la Ley 1/1984). Esta definición recoge las notas características de la

Administración institucional: descentralización funcional, instrumentalidad, personalidad jurídica propia y autonomía financiera.

Los organismos autónomos pueden clasificarse en administrativos o mercantiles según presten servicios públicos sujetos al régimen administrativo, o bien tengan carácter comercial, industrial, financiero o análogo (art. 4.2 de la LH), por lo que se mantiene la tradicional distinción presente en las leyes 9/1990 y 1/1984. En todo caso, se establece expresamente su sometimiento a la LH, a la Ley 1/1984 y al resto de disposiciones que les sean de aplicación en las materias no reguladas por aquellas (art. 4.3 de la LH). Asimismo, los artículos 17 y 18 de la Ley 1/1984 se refieren a la sujeción de los organismos autónomos a la LH en lo que atañe a su régimen presupuestario, de gestión económico-financiera y de contabilidad pública, mientras que el artículo 35 de misma ley somete a la función interventora ejercida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid a los organismos autónomos administrativos en todo caso y, respecto de los de carácter mercantil, únicamente “*cuando así lo establezca su norma de creación*”.

2º) Los entes de Derecho público de régimen especial se definen como “*las entidades de Derecho público, creadas por ley, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización, actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles o no de contraprestación, con especialidades en su régimen jurídico*” (arts. 5.1 de la LH y 2.2.b) de la Ley 1/1984).

Puede afirmarse que los entes de Derecho público de régimen especial representan una novedad de la LH, pues esta figura no aparecía como tal en la Ley 9/1990 ni en la redacción original de la Ley 1/1984. En este sentido, la exposición de motivos de la LH afirma que: “*Los entes de Derecho público de régimen especial se configuran de manera casi idéntica a los organismos autónomos administrativos, pero la necesidad de definir especialidades en su régimen jurídico respecto al establecido en la Ley 1/1984 (...) los*

configura como entidades de derecho público sometidas, en primer lugar, a su ley de creación”.

Así pues, se reconduce el régimen jurídico de estos entes a su propia ley de creación, así como a la LH, a la Ley 1/1984 y al derecho administrativo en lo no regulado por aquella (art. 5.2 de la LH). Con la misma orientación, los artículos 48 a 50 de Ley 1/1984 perfilan el régimen jurídico de este tipo de entes remitiéndose a su ley de creación *“que establecerá sus fines generales, competencias, régimen de adscripción, sus órganos de gobierno y dirección y las especialidades de su régimen jurídico”*, siéndole aplicable en todo lo no previsto por aquella norma *“lo establecido en esta ley [1/1984] para los organismos autónomos administrativos”* (art. 48). En todo caso, se someterán a la LH en todo lo que atañe al régimen de presupuestación, gestión económico-financiera, control y contabilidad (art. 49).

La cercanía jurídica entre los organismos autónomos y los entes de Derecho público de régimen especial se pone de relieve en múltiples disposiciones de la LH que asimilan el régimen jurídico aplicable a ambos (v.g.: el art. 18 de la LH, sobre competencias de los órganos superiores de ambos tipos de entidades en materia presupuestaria).

3º) Los entes de Derecho público sometidos al derecho privado se describen legalmente como *“entidades de Derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación y que, por la singularidad de su actividad, deben ajustarse al ordenamiento jurídico privado”* (arts. 6.1 de la LH y 2.2.c) de la Ley 1/1984). Se trata de un concepto claramente inspirado en las entidades públicas empresariales del Estado, coincidiendo sustancialmente su definición y régimen jurídico con la contemplada para estos sujetos del sector público estatal en los artículos 103 y 104 de la LRJSP.

La exposición de motivos de la LH aclara que: *“En esta categoría [entes de Derecho público sometidos al derecho privado] se incluirán los entes con presupuesto estimativo del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, así como las antiguas empresas*

públicas con forma de entidad de Derecho público, subsumidas en este tipo de personificación jurídica". Constituyen pues una evolución de las antiguas *"entidades de Derecho público"* de la Ley 1/1984 en su redacción original, configuradas antes de la LH como un subtipo específico de las empresas públicas; recordemos en este sentido que la redacción anterior a la LH del artículo 2.2.c) de la Ley 1/1984 -en consonancia con la normativa estatal vigente al tiempo de su promulgación, a la que ya hicimos alusión anteriormente- consideraba *"empresas públicas"* tanto a las sociedades mercantiles en cuyo capital fuera mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos (ap. 1º), como a las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad y en virtud de ley, hubieran de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (ap. 2º). Y en sentido análogo se manifestaba el artículo 5.1 de la Ley 9/1990.

La nueva redacción de los artículos 51 a 53 de Ley 1/1984 perfila el régimen jurídico de los entes de Derecho público sometidos al derecho privado. Junto a la aclaración de que su ley de creación *"establecerá sus fines generales, competencias, régimen de adscripción, órganos de gobierno y dirección y las especialidades de su régimen jurídico"* (art. 51), sus fuentes normativas se describen en términos asimilables al artículo 6.2 de la LH, rigiéndose por el derecho privado excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos, con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en la Ley 1/1984, en su ley de creación, en sus estatutos y demás disposiciones de general aplicación (art. 52). Finalmente, se reserva a una norma con rango de ley la extinción y disolución de este tipo de entes, con la consiguiente subrogación de la Comunidad de Madrid en la titularidad de su patrimonio y relaciones jurídicas (art. 53).

Como recapitulación del análisis de los *"organismos públicos"*, hay que destacar que la actualización de la Administración institucional planteada por la LH supone el mantenimiento de los *"organismos autónomos"* y la evolución de los *"entes de Derecho público sometidos al derecho privado"*: estos últimos dejan de categorizarse como una modalidad de empresa pública y abarcan también los antiguos entes con presupuesto

estimativo del artículo 6 de la Ley 9/1990; las empresas públicas con forma de entidad de Derecho público desaparecen como tales de la configuración del sector público autonómico. Novedosa resulta, asimismo, la introducción como categoría independiente de los “*entes de Derecho público de régimen especial*”, dotados de una configuración legal casi idéntica a los organismos autónomos administrativos, aunque sometidos prioritariamente a su ley de creación.

Examinaremos a continuación las restantes categorías que, conforme a las letras b), c), d) y e) del artículo 2.2 de la LH -y correlativas subdivisiones del art. 2.1 de la Ley 1/1984-, componen el sector público institucional de la Comunidad de Madrid.

En las sociedades mercantiles el factor determinante para su integración en el sector público institucional autonómico radica en la participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital “*de la Administración de la Comunidad de Madrid o de cualquiera de los sujetos de su sector público institucional, incluida otra sociedad mercantil*” (arts. 7.1 de la LH y 2.2.d) de la Ley 1/1984).

El último inciso de la norma transcrita supone una importante novedad de la LH, pues anteriormente se limitaba la posible participación en el capital de sociedades mercantiles autonómicas a los entes de naturaleza pública¹¹⁵. En todo caso, hay que advertir que se trata de una cuestión ya contemplada en el sector público institucional estatal en virtud del artículo 111.1.a) de la LRJSP.

En suma, la LH abre la puerta a la integración en el sector público institucional autonómico de sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por otras sociedades públicas, lo que se refleja en la nueva redacción del título III de la Ley 1/1984 (“*De las sociedades mercantiles*”): el artículo 64, regulador de la constitución y disolución de sociedades mercantiles y de la adquisición y pérdida de una participación mayoritaria en el

¹¹⁵ Así, la antigua redacción de los arts. 2.2.c). 1º y 64.2 de la Ley 1/1984 permitía participar en el capital de una sociedad mercantil autonómica solo a “*la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público y demás Entes Públicos*”.

capital social, reconoce tácitamente la posibilidad de realizar estas operaciones a sociedades mercantiles integradas en el sector público institucional autonómico, pues podrán ejecutarse *“por la Administración de la Comunidad de Madrid o por cualquier otro sujeto de su sector público institucional”*. Esta misma cuestión aparece en el artículo 66.2 de la Ley 1/1984, sobre propuesta de nombramiento de los miembros del consejo de administración de sociedades mercantiles *“en cuyo capital participe cualquiera de los sujetos del sector público institucional”*.

Como novedad adicional, se integran en el sector público institucional autonómico *“las [sociedades mercantiles] que se encuentren en el supuesto del artículo 42 del Código de Comercio respecto de la Administración de la Comunidad de Madrid o de cualquiera de los sujetos de su sector público”* (inciso final de los arts. 7.1 de la LH y 2.2.d) de la Ley 1/1984), es decir, las sociedades mercantiles que cumplan las condiciones de un grupo de empresas conforme a la legislación mercantil.

Por otra parte, los consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad de Madrid son *“entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias, cuyos estatutos determinen su adscripción a la Comunidad de Madrid de conformidad con lo dispuesto en la legislación básica del Estado”* (arts. 8.1 de la LH y 2.2.e) de la Ley 1/1984).

La remisión a la legislación básica del Estado contenida en el inciso final de esta definición nos conduce a los artículos 118 a 127 de la LRJSP, sobre régimen jurídico de los consorcios. Así, el artículo 119.1 de la LRJSP establece que *“los consorcios se regirán por lo establecido en esta Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos”*, mientras que el artículo 120.2 de la LRJSP enumera los criterios de adscripción de un consorcio a una determinada Administración pública.

La sujeción de los consorcios autonómicos a la LH en todo lo referido a su régimen presupuestario, de gestión económico-financiera, de control y contabilidad, así como el sometimiento a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

Sostenibilidad Financiera (art. 8.2 de la LH) es coherente con el régimen contemplado para este tipo de entes en el artículo 122.1 de la LRJSP. Por lo demás, el régimen jurídico aplicable a los consorcios, sometido prioritariamente a la legislación básica estatal, y su creación mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes previa autorización del Consejo de Gobierno se aborda en el nuevo título IV de la Ley 1/1984 (arts. 71 y 72).

En otro orden de cuestiones, las fundaciones del sector público autonómico son aquellas que, destinadas a realizar actividades sin ánimo de lucro para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación, reúnen alguno de los siguientes requisitos (arts. 9.1 de la LH y 2.2.f) de la Ley 1/1984):

- a) *Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad de Madrid o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.*
- b) *Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración de la Comunidad de Madrid o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional con carácter permanente.*
- c) *Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes la Administración de la Comunidad de Madrid o a cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional.*

Se trata de una regulación que adapta al ordenamiento autonómico el artículo 128.1 de la LRJSP, sobre fundaciones del sector público estatal.

Las fundaciones públicas autonómicas se rigen prioritariamente por la normativa básica estatal¹¹⁶, así como por la Ley 1/1984, la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid y por el ordenamiento jurídico privado, excepto en las materias en que le sea de aplicación la LH, así como la normativa de contratación del sector público (arts. 9.2 de la LH y 75 de la Ley 1/1984).

A las fundaciones del sector público autonómico se dedica el nuevo título V de la Ley 1/1984 (arts. 73 a 76). Cabe destacar que el artículo 76.3 de esta ley reconoce la posibilidad de que las fundaciones públicas otorguen subvenciones “*cuando se cumplan los requisitos de la normativa básica estatal y autonómica*”, lo que nos conduce a la disposición adicional 16ª de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que habilita dicha potestad para las fundaciones del sector público bajo ciertas condiciones.

Interesa subrayar lo novedoso de la regulación sistemática en la LH y en la Ley 1/1984 de los consorcios adscritos a la Comunidad de Madrid y de las fundaciones del sector público, en tanto que sujetos integrantes del sector público institucional autonómico, pues anteriormente solo se habían recogido como tales en las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid.

Por último, a imagen de la normativa estatal que incluye en su sector público institucional a las universidades públicas no transferidas (art. 84.1.g) de la LRJSP), la LH integra el sector público institucional autonómico a las universidades públicas dependientes

¹¹⁶ Vid. Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que regula las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución, y es de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución, en los términos establecidos en su disposición final primera. Por el contrario, solo tienen carácter básico los artículos 129 y 134 de la LRJSP, que determinan los criterios de adscripción de las fundaciones del sector público a una determinada Administración pública y su protectorado, pero no los restantes preceptos del capítulo VII del título II de la LRJSP (arts. 128 a 136) que se aplican exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal (disp. final 14ª de la LRJSP).

de la Comunidad de Madrid, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal y en la normativa propia autonómica (arts. 2.2.e) de la LH y 2.1.e) de la Ley 1/1984).

A las universidades públicas madrileñas se les aplica la LH en lo concerniente a la elaboración, desarrollo y ejecución de su presupuesto, que se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, sin perjuicio de su autonomía económica y financiera; están obligadas a rendir cuentas ante la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, por conducto de la Intervención General, y a someterse al régimen de auditoría pública, debiendo remitir a la Administración de la Comunidad de Madrid la información económico-financiera conforme a la normativa de estabilidad presupuestaria u otras disposiciones de carácter estatal o autonómico (art. 10 de la LH). Tales previsiones son congruentes con lo dispuesto en los artículos 57.8 y 59 de la L.O. 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

Por otra parte, no se incluirán en el presupuesto de la Comunidad de Madrid los ingresos y gastos de las universidades públicas ni los de sus entes dependientes (art. 20 de la LH), lo que es coherente con el principio de autonomía económica y financiera consagrado en el artículo 54 de la citada L.O. 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Al régimen presupuestario de las universidades públicas se dedican también los artículos 54, 108 y 109 de la LH.

Antes de concluir el examen de la reconfiguración del sector público institucional autonómico, es importante citar las medidas previstas en la parte final de la LH para la puesta en práctica de esa nueva estructura:

- La adaptación de los actuales “*órganos de gestión sin personalidad jurídica*” en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LH. Esta medida afecta al “*Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid*” y al “*Centro de Asuntos Taurinos*”, que se integrarán en la estructura orgánica de sus respectivas consejerías de adscripción con rango de dirección general, así como al “*Instituto Regional de Arbitraje de Consumo*”, que se integrará en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo como subdirección general (disp. adicional tercera de la LH).

- La extinción en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LH de las empresas públicas con forma de entidad de Derecho público “*Hospital Universitario de Fuenlabrada*” y “*Unidad Central de Radiodiagnóstico*”, que pasarán a integrarse en el Servicio Madrileño de Salud con las correspondientes adecuaciones en materia de personal y de rendición de cuentas (disp. adicional cuarta).
- La transformación de la “*Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid*” en un ente de Derecho público de régimen especial (disp. adicional quinta).
- El sometimiento de los estatutos de las fundaciones públicas sanitarias de la Comunidad de Madrid a las prescripciones de la LH. En materia financiera, presupuestaria, contable y de control se registrarán por lo previsto para los entes de Derecho público sometidos a derecho privado (disp. adicional sexta).
- La transformación del “*Hospital Universitario Fundación Alcorcón*” en una fundación pública sanitaria, integrada como entidad dependiente en el Servicio Madrileño de Salud (disp. adicional séptima).
- La “*Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112*”, el “*Servicio Madrileño de Salud*” y la “*Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid*” pasan a considerarse entes de Derecho público de régimen especial; por su parte, la “*Agencia Madrileña para el Apoyo a Personas Adultas con Discapacidad*” y la “*Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid*” se califican legalmente como entes de Derecho público sometidos al derecho privado (disp. adicional octava).
- El “*Canal de Isabel II*” se califica como ente de Derecho público sometido al derecho privado de acuerdo con la nueva redacción del artículo 7 de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (disp. final segunda).

Por último, conviene aclarar que lo que se denominaba genéricamente “*Instituciones*” en la Ley 9/1990 (arts. 2.2, 39.1, 40.1, 41, 46, 47, 69, 104 y 123-125), aparece identificado en la LH en términos más concretos con la Asamblea de Madrid y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Esta última se integra en el sector público autonómico a efectos de la aplicación de la LH en los términos previstos en la misma (art. 2.3 de la LH). En cuanto a la Asamblea de Madrid, se establece la integración de su presupuesto en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, así como su sometimiento al régimen presupuestario establecido en la LH para la Administración de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, financiera y de su propia normativa (art. 3).

3. El régimen presupuestario de la Comunidad de Madrid

El título II de la LH (arts. 50 a 109) trata “*Del régimen presupuestario*” y supone, en palabras de su exposición de motivos, “*una adaptación de la normativa presupuestaria autonómica a la legislación europea y estatal (...) incorporando novedades con respecto a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, relativas a cuestiones como la programación plurianual a medio plazo y la estabilidad presupuestaria*”. En definitiva, se pretende dotar a la Comunidad de Madrid de una regulación coherente con el acervo comunitario sobre gobernanza económica y con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, L.O. 2/2012), aprobada en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 135 de la Constitución -reformado en septiembre de 2011-, que introdujo al máximo nivel normativo del ordenamiento una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Recuérdese que los objetivos de la L.O. 2/2012 eran (i) garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, corporaciones locales y Seguridad Social; (ii) fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y (iii) reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. A tales efectos, la L.O.

2/2012 mantuvo los cuatro principios tradicionales en esta materia (principios de estabilidad presupuestaria, de plurianualidad, de transparencia y de eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos -arts. 3, 5, 6 y 7-), reforzando alguno de sus elementos, e introdujo los nuevos principios de sostenibilidad financiera, de responsabilidad y de lealtad institucional (arts. 4, 8 y 9), junto a la regla de gasto y el límite de deuda establecidos en la normativa europea (arts. 12 y 13), amén de implantar la planificación presupuestaria a través de la definición de un marco presupuestario a medio plazo por un mínimo de tres años (art. 29) y la dotación de un “*fondo de contingencia*” para atender necesidades imprevistas y no discrecionales (art. 31).

En cumplimiento de los artículos 135.6 de la Constitución y 10.1 de la L.O. 2/2012, la Comunidad de Madrid había venido adoptando en sucesivas leyes de presupuestos generales las disposiciones adecuadas para la aplicación efectiva de los principios e instrumentos consagrados en la normativa estatal¹¹⁷. Superando el carácter temporal de las leyes anuales de presupuestos, el título II de la LH recoge tales disposiciones con vocación de permanencia, en los términos que se resumen a continuación.

- 1) En materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la LH enumera los principios rectores de la política presupuestaria del sector público autonómico (art. 50) deteniéndose, en particular, en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera cuya verificación incumbe al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del Gobierno de la Nación y del Ministro de Hacienda en relación con la eventual adopción de medidas preventivas y correctivas (art. 51). Asimismo, se aborda la aprobación anual de

¹¹⁷ En este sentido, la Ley 6/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2026 (BOCM de 29 de diciembre de 2025) reconoce en su exposición de motivos que: “*Respecto a ejercicios anteriores, el contenido del articulado de la ley de presupuestos se ha visto afectado por la elaboración del proyecto de Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, cuya aprobación supondrá la derogación de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y en la que se recogen algunas de las disposiciones que se habían incluido reiteradamente en la ley anual de presupuestos*”.

un límite de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto (art. 52) y se regula el denominado “*fondo de contingencia*” como dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio (art. 53). Este fondo de contingencia también se menciona en el artículo 62.5 de la LH, a propósito de la clasificación económica de los créditos para gastos.

- 2) El ámbito subjetivo de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, es decir, la enumeración de los sujetos cuyos presupuestos deben integrarse en los generales de la Comunidad de Madrid, refleja la reconfiguración del sector público institucional autonómico (art. 56, ap. 1 y 3 de la LH), y permite distinguir el contenido de los presupuestos según tengan carácter limitativo o estimativo, distinción de enorme trascendencia práctica pero carente de una regulación específica más allá de las leyes anuales de presupuestos. Los presupuestos de carácter estimativo son aplicables a los entes de Derecho público sometidos al derecho privado, a las sociedades mercantiles, a los consorcios adscritos a la Comunidad de Madrid y a las fundaciones del sector público (arts. 56.2.c) y 105 a 107 de la LH).
- 3) La LH mantiene la tradicional clasificación orgánica, funcional y económica de los estados de gastos e ingresos (arts. 58 a 64), atribuyendo al titular de la consejería competente en materia de hacienda la competencia para crear, mediante orden, nuevos elementos de la clasificación económica, tanto en el estado de gastos como de ingresos (art. 62.6). Sin perjuicio de algunas diferencias terminológicas, inspiradas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP, en adelante)¹¹⁸ y con la necesaria adaptación a la nueva

¹¹⁸ Así, los gastos corrientes “*de funcionamiento*” de la Ley 9/1990 pasan a denominarse en la LH “*gastos corrientes en bienes y servicios*”, y los gastos “*de intereses*” son designados “*gastos financieros*” (art. 62).

configuración del sector público institucional autonómico, la LH conserva *grosso modo* las pautas de la Ley 9/1990 sobre estructura de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid.

- 4) Más novedosa resulta la “*programación presupuestaria*” (arts. 65 a 67 de la LH) que establece la necesaria aprobación de escenarios presupuestarios a medio plazo, elaborados por la consejería competente en materia de hacienda y que deberán ser respetados al elaborar los anteproyectos presupuestarios anuales; con ello se observan las directrices fijadas en esta materia por la normativa europea y estatal, en particular el principio de plurianualidad del artículo 5 de la L.O. 2/2012¹¹⁹.

Sin perjuicio de la clara inspiración de la LH en la LGP, son apreciables algunas diferencias entre ambas disposiciones en el ámbito de la programación presupuestaria:

- La normativa estatal plantea escenarios “*referidos a los tres ejercicios siguientes*” (arts. 28.1 y 29.1 de la LGP), coincidentes con el periodo mínimo fijado por la L.O. 2/2012 (art. 29), mientras que la LH los extiende a los “*cuatro ejercicios siguientes*” (art. 65.4).

La clasificación económica de los estados de ingresos introducida en el artículo 63.3 de la LH se inspira en el artículo 41 de la LGP.

¹¹⁹ Señala este artículo que “*La elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea*”. Y añade el artículo 7.1 de la L.O. 2/2012 que “*Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”. Por su parte, la LGP declara en su exposición de motivos que “*La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones públicas con los programas de estabilidad y crecimiento*”, consagrando este principio en los artículos 26 y 27.

- La normativa estatal limita la programación presupuestaria al ámbito del sector público estatal con presupuesto limitativo (art. 28.1 LGP), mientras que los programas de actuación plurianual de los organismos y entidades con presupuesto estimativo se integran, a efectos informativos, en los programas plurianuales de los ministerios de los que dependan funcionalmente (art. 29.4 LGP). En cambio, la LH omite dicha distinción al regular los escenarios presupuestarios plurianuales (arts. 65 y 66).
- Finalmente, la normativa estatal prevé que los escenarios presupuestarios plurianuales, elaborados por el Ministerio de Hacienda y sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros, se desarrollarán en programas plurianuales ministeriales aprobados por el titular del ministerio y éstos, a su vez, en programas plurianuales de los distintos centros gestores de cada ministerio, de tal manera que la asignación presupuestaria a los distintos departamentos ministeriales atenderá a la consecución de los objetivos que se hayan establecido en los respectivos programas plurianuales (arts. 28 a 31 de la LGP).

Este desarrollo escalonado de los escenarios presupuestarios plurianuales no se contempla en la LH: se reserva a la consejería competente en materia de hacienda la competencia para su elaboración y al Consejo de Gobierno su aprobación (arts. 65 y 66), estableciendo la vinculación a dicha programación presupuestaria de cualesquiera planes o programas de actuación, actos administrativos, contratos, convenios y actuaciones de las entidades del sector público autonómico, además de exigir informe preceptivo de la consejería competente en materia de hacienda si aquellos pudieran suponer un incremento del gasto o una disminución de los ingresos respecto de los previstos en la ley de presupuestos vigente, o comprometer fondos de ejercicios futuros (art. 67).

- 5) En materia de régimen de créditos y modificaciones presupuestarias, es destacable el desplazamiento a favor del consejero competente en materia de hacienda de la facultad de autorizar excepcionalmente la superación de los límites de porcentajes de gasto o las anualidades para los gastos plurianuales (arts. 74.4 y 75.2 de la LH), facultad antes residenciada en el Consejo de

Gobierno (art. 55.5 de la Ley 9/1990). Con ello desaparece la atribución genérica de competencia a este órgano colegiado para aprobar el gasto en tales supuestos, con la única excepción de los gastos derivados de los contratos de obras bajo la modalidad de abono total del precio (art. 95.1.d) de la LH)¹²⁰.

- 6) Por otra parte, se regulan en la LH operaciones presupuestarias como la tramitación anticipada de los expedientes de gasto (art. 77) y las transferencias internas y aportaciones al sector público institucional (art. 78), ya contempladas en la normativa anterior.

La concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito (art. 83 de la LH) requiere la tramitación del oportuno proyecto de ley, con la única excepción de los créditos de este tipo que necesite un organismo autónomo o un ente de Derecho público de régimen especial, cuya concesión, siempre que no implique un aumento en los créditos de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, corresponderá al consejero competente en materia de hacienda o al Consejo de Gobierno en función del porcentaje máximo que represente en el presupuesto de gastos de dicho organismo público (2% y 5%, respectivamente). Los créditos provisionales del artículo 84 de la LH constituyen un instrumento transitorio para la concesión de créditos extraordinarios o suplementarios en tanto se tramita el correspondiente proyecto de ley.

Se admiten también las denominadas “*habilitaciones de crédito*” (art. 89 de la LH) derivadas de una mayor recaudación o reconocimiento de derechos, ya admitidas en alguna ley anual de presupuestos generales, pero cuya aprobación

¹²⁰ Como antecedente de esta novedad puede citarse Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, en relación con los gastos plurianuales derivados de la ejecución del gasto vinculado al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, que permitía que el Consejero competente en materia de hacienda, a propuesta de las consejerías interesadas y previo informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos, acordase la modificación de los porcentajes y el incremento del número de anualidades (art. 58.2).

se desplaza desde el Consejo de Gobierno al consejero competente en materia de hacienda.

- 7) Finalmente, la dación de cuentas a la Asamblea de Madrid de las distintas modificaciones presupuestarias se regula unitaria y sistemáticamente en la disposición adicional segunda (letra c) de la LH, mejorando en este aspecto la Ley 9/1990, que abordaba el deber de información parlamentaria de manera dispersa a lo largo de su articulado. Al hilo de esta cuestión hay que señalar que la metódica regulación, en la disposición adicional segunda de la LH, de las obligaciones de remisión de información económico-financiera y del sector público autonómico a la Asamblea de Madrid motiva la derogación de la Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del Control Parlamentario de la

Administración Institucional de la Comunidad de Madrid (disp. derogatoria única de la LH).

4. Novedades referidas a la Intervención General de la Comunidad de Madrid, a las operaciones financieras y a la Tesorería.

Veremos a continuación de forma sucinta los principales cambios introducidos en los títulos III a VI de la LH.

El título III (arts. 110 a 162), “*De la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el control interno y la contabilidad pública*”, regula conjuntamente el control interno sobre la gestión económico-financiera del sector público autonómico y la contabilidad pública, materias que la Ley 9/1990 trataba de forma separada en títulos independientes. Este nuevo planteamiento normativo unitario parece cargado de lógica, vistas las funciones de la Intervención General como órgano directivo y gestor de la contabilidad pública, a lo que se suma el tratarse de una regulación más completa que la contenida en la Ley 9/1990, pues recoge aspectos que, hasta ahora, se hallaban en disposiciones de carácter reglamentario, como el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la

Comunidad de Madrid, o el Decreto 62/2021, de 21 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la LH incorpora algunas disposiciones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, como la atribución de la condición de “*agente de la autoridad*” al personal de la Intervención General de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de las funciones de control financiero de subvenciones, o cuando lo determine la normativa comunitaria (art. 113.4 de la LH). Y, como ocurre en multitud de ocasiones en la LH, puede apreciarse en este aspecto una clara inspiración en la LGP¹²¹.

Resulta novedosa la regulación en la LH de los denominados “*planes de acción*” (art. 139) que serán elaborados por los órganos, entidades u organismos sujetos a cualquier modalidad de control financiero -ya sea control financiero permanente, auditoría pública, supervisión continua del sector público institucional o control financiero de subvenciones-, con el fin de plasmar las medidas concretas a adoptar y su calendario de implantación, para subsanar debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes puestos de manifiesto en los informes de control financiero. Estos planes de acción se someten a la conformidad del Interventor General de la Comunidad de Madrid (art. 140 de la LH). También en este punto se sigue el espíritu y la letra de la LGP, que regula planes similares en los artículos 161 y 166.3.

Finalmente, en materia de contabilidad pública, merece subrayarse la regulación del contenido de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid siguiendo el modelo de la Cuenta General del Estado (arts. 130 a 132 de la LGP), sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de la Administración autonómica. En este sentido, la Cuenta General de la Comunidad de Madrid se forma mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público autonómico a estos efectos, lo que supone una

¹²¹ Así, el artículo 114 de la LH (“*objetivos del control interno*”) tiene como modelo el artículo 142 de la LGP. Y los artículos 123 a 125 de la LH, relativos a los reparos, las discrepancias y la omisión de fiscalización previa, se asimilan a los artículos 154 a 156 de la LGP.

ampliación de su ámbito subjetivo respecto de la Ley 9/1990 para incluir a la totalidad de entidades pertenecientes al sector público autonómico consideradas a estos fines, en cumplimiento de lo dispuesto en la L.O. 2/2012. Así, los artículos 159 a 162 de la LH regulan la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, para cuya formación el sector público autonómico abarca, en primer lugar, todos los sujetos enumerados en el artículo 2 (es decir, tanto la Administración de la Comunidad de Madrid como el sector público institucional autonómico), con la única excepción de las universidades públicas y sus entidades dependientes, y, en segundo lugar, la Asamblea de Madrid, sometida al régimen presupuestario de la Ley de Hacienda, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, financiera y de su propia normativa (art. 3 LH).

El título IV (arts. 163 a 179), *“De las operaciones financieras y los avales”*, supone, en palabras de la exposición de motivos, *“la adaptación de la normativa a la realidad financiera que se ha ido regulando en las distintas leyes anuales de presupuestos, distinguiendo entre las operaciones financieras pasivas y las activas”*. Y, en efecto, cabe destacar la regulación en la nueva ley de las operaciones financieras activas (art. 171 a 173 de la LH), es decir, aquellas que permiten colocar fondos en el mercado para rentabilizarlos -frente a las operaciones financieras pasivas, en las que se trata de captar fondos- que hasta ahora únicamente se habían recogido en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid¹²².

Al hilo de este tipo de operaciones, hay que subrayar que la nueva ley faculta a la Administración de la Comunidad de Madrid para formalizar operaciones financieras activas, a corto y largo plazo, con entidades del sector público institucional, previo informe favorable

¹²² Los apartados 5 y 6 del artículo 34 y el artículo 35.1.b) de la Ley 6/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2026, abordan este tipo de operaciones financieras activas, a largo y corto plazo, respectivamente.

de la dirección general competente en materia de política financiera y tesorería (art. 172.3 de la LH)¹²³.

La novedad más relevante del título V (arts. 180 a 187), “*De la Tesorería*”, es la distinción entre la “*Tesorería General de la Comunidad de Madrid*”, identificada con el conjunto de recursos financieros ya sean dinero, valores o créditos del sector público autonómico, a excepción de los recursos de las universidades públicas (art. 182.1 de la LH) y la “*Tesorería Central*” como unidad administrativa encargada de realizar la actividad de tesorería respecto a los recursos financieros de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de los organismos autónomos y entes de Derecho público de régimen especial que carezcan de tesorería propia (arts. 182.2, 183 y 188 de la LH). Otras novedades destacables en este ámbito atienden a la regulación de la retención y compensación de créditos a terceros, a excepción de las universidades públicas (art. 187 de la LH), y la concesión de anticipos de caja al sector público institucional mediante autorización del Consejo de Gobierno (art. 189 de la LH).

Para terminar, el título VI (arts. 190 a 195), “*De las responsabilidades*”, parte del principio general de la responsabilidad patrimonial, por dolo, culpa o negligencia grave, de las autoridades y del personal al servicio del sector público autonómico que adopten resoluciones o realicen actos con infracción de la normativa aplicable y causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid o, en su caso, al respectivo ente, organismo o entidad, quedando obligados a indemnizar. Tales disposiciones recogen las correlativas normas de la Ley 9/1990, sin novedades reseñables.

5. Conclusiones

¹²³ Posibilidad admitida en la Administración del Estado en virtud de la Orden ECE/417/2019, de 3 de abril, por la que se autoriza a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional a realizar operaciones activas y pasivas de gestión de la tesorería del Estado, y se regulan los procedimientos para su concertación (disp. adicional primera).

De acuerdo con las Directrices de técnica normativa, *“como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones”*¹²⁴.

Desde esta perspectiva ha de valorarse muy positivamente la promulgación de una nueva Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que sistematiza y refunde las abundantes modificaciones experimentadas por la Ley 9/1990 a lo largo de sus tres décadas de vigencia, además de consolidar numerosas disposiciones introducidas de forma recurrente en sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, ofreciendo un marco legal adaptado a la actual dimensión de esta Administración autonómica, a la normativa estatal y al acervo de la Unión Europea.

La implantación práctica de las novedades introducidas por la LH no parece *a priori* una tarea excesivamente difícil, en la medida en que tiene como modelo la normativa estatal a la que pretende asimilarse, ya sea mediante la reconfiguración del sector público institucional, eliminando las divergencias organizativas derivadas de la LRJSP, o mediante la adaptación de la normativa presupuestaria a la legislación europea y estatal en aspectos como la programación plurianual a medio plazo y la estabilidad presupuestaria.

La nueva estructura del sector público institucional de la Comunidad de Madrid, regulada sistemáticamente en la LH y en la Ley 1/1984, se basa en el modelo de los organismos públicos, que abarcan los tradicionales organismos autónomos, así como los novedosos entes de Derecho público de régimen especial (muy próximos a los organismos autónomos administrativos, pero sometidos prioritariamente a su ley de creación), y los entes de Derecho público sometidos al derecho privado. Con esta nueva estructura institucional, las empresas públicas con forma de entidad de Derecho público y los entes con presupuesto estimativo del artículo 6 de la Ley 9/1990 desaparecen como tales de la configuración del

¹²⁴ Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (directriz 50).

sector público autonómico, previendo la parte final de la LH las necesarias adaptaciones de los entes afectados por este nuevo régimen.

Junto a los mencionados organismos públicos, integran la Administración institucional autonómica las sociedades mercantiles –que con la LH podrán estar participadas mayoritariamente por otras sociedades públicas y no solo por entes de naturaleza pública-, los consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad de Madrid, las fundaciones del sector público y las universidades públicas.

Por otra parte, superando el carácter temporal de las leyes anuales de presupuestos, la LH recoge con vocación de permanencia los principios rectores de la política presupuestaria del sector público de la Comunidad de Madrid, además de prever la aprobación anual de un límite de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, y regular el denominado “*fondo de contingencia*” y la programación presupuestaria cuatrienal.

La reconfiguración del sector público institucional tendrá su reflejo en el ámbito subjetivo de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, distinguiendo entre presupuestos de carácter limitativo y estimativo; estos últimos aplicables a los entes de Derecho público sometidos al derecho privado, a las sociedades mercantiles, a los consorcios adscritos a la Comunidad de Madrid y a las fundaciones del sector público.

Finalmente, la voluntad de aproximación a la normativa estatal será también apreciable en la formación de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, o en los planes de acción enmarcados en el ámbito del control financiero del sector público.

La reforma de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea¹²⁵

Fernando Luque Regueiro

Letrado-Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid

Cómo citar: Luque Regueiro, Fernando (2026). La reforma de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 1/2026, 77-119

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar el proyecto de ley de modificación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho de la Unión Europea, que se halla actualmente en tramitación parlamentaria, y cuya finalidad es solventar las infracciones del principio de eficacia sancionadas por la Sentencia de 28 de junio de 2022 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Entreveremos previamente la evolución legislativa y jurisprudencial en esta materia, destacando el relevante quehacer interpretativo realizado por el Tribunal Supremo.

Abstract

This paper aims to analyze the draft bill amending the regime of state liability for legislative acts that infringe European Union law, which is currently undergoing parliamentary review. Its purpose is to address the breaches of the principle of effectiveness sanctioned by the Judgment of June 28, 2022, of the Court of Justice of the European Union. We will also first examine the legislative and jurisprudential developments in this area, highlighting the significant interpretative work carried out by the Supreme Court.

Palabras clave

Responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por infracción del derecho de la Unión Europea, principio de eficacia, principio de primacía.

Key words

Regime of state liability for legislative acts that infringe European Union law, principle of effectiveness, principle of primacy.

¹²⁵ Recibido el 26 de diciembre de 2025. Aceptado el 7 de enero de 2026.

Sumario

1.- Consideraciones previas. 2.- Evolución legislativa y jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en particular, la derivada de la infracción de derecho de la Unión Europea. 2.1. Los principios: la inicial jurisprudencia y su precaria plasmación legislativa. 2.2. Distinto tratamiento jurisprudencial entre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por declaración de inconstitucionalidad y la derivada de infracción del derecho comunitario. 3.- La regulación vigente de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción de derecho de la Unión Europea. 4.- Consecuencias de la Sentencia de 28 de junio de 2022 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 4.1. El principio de primacía y los órganos judiciales nacionales. 4.2. El principio de primacía y los órganos administrativos. 4.3. Obligaciones del Estado legislador. 5.- El proyecto de reforma de la responsabilidad del Estado legislador por infracción de derecho de la Unión Europea. 5.1. Existencia de una actuación administrativa impugnabile. 5.2. Supuestos en los que no hay actividad administrativa impugnabile. 5.3. La infracción comunitaria declarada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o por el Tribunal Supremo. 6.- Epílogo. Bibliografía.

1. Consideraciones previas

La Sentencia de 28 de junio de 2022 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) puso en jaque el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador español por infracción del derecho de la Unión Europea al declararlo parcialmente contrario al principio de eficacia, lo que hacía obligada su derogación o modificación.

Pasados más de tres años, la inaplazable reforma acaba de principiar su tramitación parlamentaria, incuria normativa que ha venido siendo suplida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, afinando progresivamente su jurisprudencia al pronunciamiento de Luxemburgo.

Ciertamente, incluso con anterioridad a la citada sentencia, el Tribunal Supremo ya había asumido un protagonismo fundamental al realizar una interpretación flexible de la insuficiente y defectuosa regulación legal. También nuestro Alto Tribunal tuvo que alfombrar el total vacío regulatorio que en origen sufrió la materia y que se extendió hasta su normación en 2015.

Como decíamos, el pasado 17 de octubre de 2025, el Boletín Oficial de las Cortes Generales alumbra la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), *“en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión Europea”*, que pretendemos examinar en el presente trabajo.

Para su mejor comprensión proponemos un somero estudio de la evolución legislativa y jurisprudencial por la que ha transitado este tipo de responsabilidad patrimonial, que siempre ha ido de la mano de la responsabilidad derivada de la inconstitucionalidad de las leyes. Analizaremos también las deficiencias de la norma nacional evidenciadas por el TJUE, así como las consecuencias del fallo en la actividad de los órganos judiciales y administrativos, de conformidad con el principio de primacía, mientras no se apruebe la esperada reforma legislativa.

2. Evolución legislativa y jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en particular, de la derivada de la infracción de derecho de la Unión Europea

2.1. Los principios: la inicial jurisprudencia y su precaria plasmación legislativa

El origen histórico legislativo reciente de la responsabilidad patrimonial en España se remonta al artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 y cobra su plasmación constitucional en el artículo 106.2 de la Constitución española.

Como nos recuerda el Dictamen 490/2025, de 26 de junio, del Consejo de Estado, puede distinguirse un primer momento en el que se consideraba que el marco constitucional no acogía la responsabilidad patrimonial del Estado legislador en tanto sólo se reconocía de manera expresa la derivada del funcionamiento de los servicios públicos (art.106.2 de la CE) y la del Estado-juez (art.121 de la CE), por los daños causados por error judicial, o por consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Sin embargo, al amparo del artículo 9.3 de la Constitución, que consagra el principio de responsabilidad de los poderes públicos, tanto el Tribunal Supremo como el Consejo de Estado (Memoria de 1988) principiaron a asentar los cimientos para erigir la doctrina sobre la responsabilidad del Estado legislador, bajo determinados requisitos.

Se trata, en verdad, de una construcción jurisprudencial, siendo la STS de 11 de octubre de 1991 (Rec. 85/1987, FJ 2) la que sistematiza por primera vez la materia, diferenciando tres supuestos.

El primero, cuando la propia ley tiene un sustrato expropiatorio, del que se colige la obligación de indemnizar, que no es en sentido estricto un supuesto de responsabilidad patrimonial.

El segundo, si la ley es declarada inconstitucional. Se explica que al estar el Poder Legislativo sometido a la Constitución, cuando una ley la vulnera, aquel está incumplimiento su obligación de sometimiento a la norma suprema, de donde se deduce su antijuricidad con la inevitable consecuencia de indemnizar.

La tercera vía alude a los supuestos de leyes que no tienen contenido expropiatorio ni han sido declaradas inconstitucionales, pero merecen “*algún género de compensación*” por los perjuicios económicos, graves y ciertos que se irrogan.

Estos mimbres fueron asumidos sólo parcialmente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que reconoció por primera vez en su artículo 139.3¹²⁶ el

¹²⁶ “*Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.*”

tercero de los supuestos de responsabilidad apuntados, con un limitado alcance, solo para daños derivados de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que los particulares no tuvieran el deber jurídico de soportar, siempre que así lo estableciera el propio acto legislativo y en los términos que expresamente se dispusieran.

La LRJPAC, por tanto, dejó huérfana de regulación tanto a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de una ley como la propiciada por infracción de derecho comunitario.

Esta última omisión podía encontrar justificación en el hecho de que precisamente en esas mismas fechas se estaba gestando su configuración jurisprudencial en el seno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas¹²⁷. Debe precisarse que el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por los daños provocados por aquella vulneración no tenía anclaje expreso en precepto alguno del derecho comunitario ni originario ni derivado, siendo este principio de responsabilidad el resultado de una construcción jurídica por parte del propio Tribunal de Justicia, cuyo inicial tranco vino dado por la conocida Sentencia *Francovich/Bonifaci*, de 19 de noviembre de 1991 (asuntos acumulados C-6/1990 y C-9/90).

Esta sentencia columbra el fundamento de la responsabilidad sobre la base de que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del derecho comunitario imputable a los Estados miembros (apartado 33), lo que hace necesario imponer el principio de que éstos se obliguen a reparar los daños causados que les sean imputables en tales casos (apartado 37).

Se configuraba inicialmente como una responsabilidad de carácter objetivo, menos exigente que la responsabilidad extracontractual de las instituciones de la Unión Europea - la equivalente a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas-¹²⁸.

¹²⁷ Con el Tratado de Lisboa de 2009 pasa a denominarse Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

¹²⁸ Así lo asevera el informe del Consejo General del Poder Judicial, de 20 de julio de 2023, en el pasaje que transcribe parte de la Sentencia *Brasserie du Pecher*, de 5 de marzo de 1996, cuando señala que “*la Comunidad sólo incurre en responsabilidad si la Institución de que se trata se ha extralimitado, de manera manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades*” (apartado 45).

Ya bajo el régimen jurídico de la LRJPAC se dictó la STS, de 12 de junio de 2003 (Rec. 46/1999), pionera en la asimilación de la producción jurisprudencial procedente del Tribunal de Justicia sobre la responsabilidad patrimonial por infracción del derecho de la

Unión Europea, aunque se hace una advertencia inicial, evocando el principio de subsidiariedad, de modo que si el derecho interno previera unas condiciones más favorables al reconocimiento de esta responsabilidad, éste sería de aplicación preferente por el juez nacional.

Dicho pronunciamiento rememora el devenir de la jurisprudencia comunitaria dictada hasta ese momento sobre estas cuestiones. Primeramente acude a la precitada Sentencia *Francovich/Bonifaci* para realizar dos precisiones: que ésta no concretaba las condiciones específicas que deben cualificar la infracción comunitaria puesto que se limitaba a señalar que “*dependen de la naturaleza de la violación del Derecho Comunitario que origine el perjuicio causado*”, y que aquella versaba sobre un supuesto de incumplimiento de la obligación de transposición de una directiva en plazo -circunstancia que también concurría en el asunto enjuiciado por nuestro Alto Tribunal-, en el que deben concurrir tres requisitos: que la norma comunitaria violada fuera una norma atributiva de derechos en favor de los particulares, que el contenido de esos derechos fueran identificables con base en las disposiciones de la directiva y que existiera un nexo causal entre el resultado lesivo y el incumplimiento imputable al Estado.

Se presta atención, en segundo lugar, a la importante Sentencia *Brasserie du Pêcheur*, de 5 de marzo de 1996 (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93), para rescatar dos premisas novedosas: que los requisitos exigibles a la responsabilidad del Estado por violación del derecho comunitario no deben diferir, al menos en principio, de los que rigen la responsabilidad extracontractual de las instituciones comunitarias en circunstancias comparables; y sobre todo, se cualifica la infracción de derecho comunitario, elevando y asentando el ya consolidado concepto jurídico indeterminado de “*violación suficientemente caracterizada*” como un requisito sustantivo *sine qua non* para la generación de la responsabilidad. Se restringe, por tanto, el ámbito de la responsabilidad al exigir que la infracción debe instilar una mayor intensidad.

En relación con esto último, el Tribunal Supremo explica las razones por las que el Tribunal de Luxemburgo moduló su criterio, y es que mientras la Sentencia *Francovich/Bonifaci* estaba referida a la transposición de una directiva en la que el margen de apreciación del Estado era mínima, en los supuestos en los que ese espacio es más amplio se justifica aplicar un criterio más restrictivo en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, exigiendo como puntal la “*violación suficientemente caracterizada*” (FJ 3).

De lo precedentemente expuesto se colige que ha de analizarse con fruición el margen ofrecido por la directiva para su transposición y si el Estado ha realizado una interpretación de buena fe de entre todas las posibles en esa labor de trasposición¹²⁹.

La sentencia prosigue ahondando en estas ideas (FJ 3) de la mano de la Sentencia *Dillenkofer* (asuntos acumulados C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94), de 8 de octubre de 1996, que generaliza el requisito comentado, enumerando algunos supuestos en los que cabe apreciar indefectiblemente la producción de la “*violación suficientemente caracterizada*”: aquellos en los que se vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades. Aquellos en los que el margen de apreciación es considerablemente reducido, incluso inexistente, en cuyo caso, la mera infracción del derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una “*violación suficientemente caracterizada*”. Idéntica calificación merita cuando no se adopta ninguna de las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una directiva dentro del plazo señalado por ésta, ya que dicho Estado miembro vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus competencias.

En su fundamento posterior (FJ 4) se apuntan ciertas pautas con las que cuenta el juez nacional para valorar este requisito, de modo que se enuncian los siguientes criterios de ponderación: nivel de claridad y precisión de la disposición infringida, mayor o menor margen de apreciación de que disponga el Estado miembro en relación con la norma

¹²⁹ “La cuestión, por tanto, se centra en si al trasponer una Directiva al Derecho interno, el Estado miembro puede optar entre distintas interpretaciones que de buena fe entienda son respetuosas con el objetivo perseguido en la misma. En este supuesto cualquiera de las opciones es válida y no puede decirse que al optar por una u otra se produzca automáticamente una violación suficientemente caracterizada del Derecho Comunitario. El punto central, por tanto, en nuestro caso será dilucidar si el Estado disponía de ese margen de apreciación y si la interpretación efectuada lo fue de buena fe” (FJ 3).

vulnerada, carácter intencionado o involuntario de la infracción y del perjuicio, excusabilidad o inexcusabilidad del error de derecho, y finalmente, que la conducta de una institución comunitaria haya podido contribuir a la infracción del derecho comunitario en que ha incurrido el Estado miembro.

2.2. Distinto tratamiento jurisprudencial entre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por declaración de inconstitucionalidad y la derivada de infracción del derecho comunitario

Uno de los hitos más significativos en la materia tratada vino propiciado por las STS de 24 de mayo de 2005 (Rec. 73/2003), en la que se realiza un enfoque dispar entre el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por la declaración de inconstitucionalidad y el producido por infracción del derecho comunitario. En este segundo caso se exige no haber consentido el acto, lo que no se vindica en el primero.

Efectivamente, se consideró que en los supuestos de responsabilidad por inconstitucionalidad de una ley no existía la carga de recurrir previamente el acto aplicativo del que se desprende el daño, y se vertían dos razones. Se apelaba al principio de presunción de constitucionalidad que da cobertura a la presunción de validez de la actuación administrativa correlativa. En segundo lugar, se argumentaba que los particulares carecen de una acción directa de inconstitucionalidad. A lo sumo pueden solicitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en vía judicial, lo que comportaría penar por la vía administrativa primero y después por las sucesivas instancias judiciales hasta agotar todas las posibilidades en las que se pudiera aspirar al deseado planteamiento de dicha cuestión.

Sin embargo, si la pretensión de responsabilidad patrimonial del Estado legislador proviniera de la infracción del derecho comunitario, el Tribunal Supremo estimó preciso que los actos administrativos (liquidaciones tributarias en los casos enjuiciados) no hubieran sido consentidos por los administrados (obligados tributarios) y, por tanto, que hubieran sido impugnados con fundamento en su disconformidad con las normas comunitarias.

Este tratamiento disímil se justificaba en que contrariamente a lo que sucede en el supuesto de inconstitucionalidad, en la infracción del derecho comunitario el administrado ostenta una acción directa, tanto en vía administrativa como judicial, para invocar la

contradicción entre el ordenamiento estatal y el comunitario. Se apelaba igualmente, como sustento del trato desigual, al principio de seguridad jurídica que preside la doctrina del acto consentido y que es necesario tutelar en estos casos (FJ 2). Por último, en íntima conexión con lo anterior, se incidía en las diferencias entre los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad y las del Tribunal de Justicia, en la medida en que éstas últimas no determinan la desaparición de la norma infractora del ordenamiento jurídico y que la nulidad de las sentencias de inconstitucionalidad tiene naturaleza *ex nunc* como regla general¹³⁰.

Sin embargo, poco más tarde, el mismo Tribunal Supremo se replantea el tratamiento diverso ofrecido hasta el punto de que, mediante un auto de 1 de febrero de 2008, elevó una cuestión prejudicial al TJUE para que valorara si dicho posicionamiento se acomodaba al principio comunitario de equivalencia¹³¹.

El Tribunal de Luxemburgo, en sentencia de 26 de enero de 2010 (Sentencia “*Transportes urbanos*”) declaró que la jurisprudencia cuestionada contrariaba el mencionado principio. Preliminarmente recuerda que, ante la inexistencia de una normativa comunitaria, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que la norma comunitaria concede a los justiciables. Esta remisión al derecho de los Estados miembros se entiende válida siempre que dicha regulación no fuera menos favorable que la referente a recursos

¹³⁰ “Por otra parte en el caso que enjuicamos la responsabilidad patrimonial que se demanda, de existir, lo sería por infracción de la normativa comunitaria, infracción que es apreciada en sentencia que resuelve una cuestión prejudicial y que por tanto no acarrea per se la desaparición *ex tunc* de la norma del ordenamiento jurídico, al contrario de lo que ocurre con una sentencia de inconstitucionalidad, ello con independencia de que los efectos de la nulidad de la Ley inconstitucional normalmente sean *ex nunc* correspondiendo al Tribunal apreciar su alcance en cada caso” (FJ 2).

¹³¹ Debe precisarse que el Gobierno de España alegó la incompetencia del Tribunal de Justicia para conocer de una cuestión prejudicial con semejante objeto (dirimir si la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ajustaba al derecho comunitario), bajo el argumento de que éste podía modificar su propia jurisprudencia. Sin embargo, el Tribunal de Justicia confirmó su competencia para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al derecho comunitario que le permitieran apreciar la conformidad de su resolución. Se consideró además que, en ese caso concreto, el Tribunal de Justicia estaba obligado a ofrecer esos elementos exegéticos del principio de equivalencia, en orden a que el juez nacional pudiera ponderar si, en virtud del derecho de la Unión Europea, estaba obligado a inaplicar normas nacionales relativas a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del derecho comunitario.

semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y siempre que no se hiciera imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad) -apartado 31-.

En lo que hace al principio de equivalencia, el TJUE entendió que para comprobar si éste se respeta en el litigio principal es preciso examinar si la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta basada en la infracción del derecho de la Unión Europea y la que podría haberse iniciado basándose en una posible infracción de la Constitución pueden considerarse similares (apartado 35). Se aprecia identidad de objeto puesto que ambas se orientan a la indemnización del daño sufrido por la persona lesionada por un acto o una omisión del Estado (apartado 36), mientras que se atestigua que la doctrina del acto consentido sólo se aplica por el juez nacional en el caso de que la reclamación de responsabilidad patrimonial se base en la infracción del derecho de la Unión Europea (apartado 37). Prosigue explicándose que el propio auto de remisión reconoce que si se hubiera podido fundamentar la reclamación en la inconstitucionalidad de una ley ésta habría sido estimada aún sin haberse inquirido previamente su invalidez (apartado 42). Esta única circunstancia -a falta de cualquier indicación en el auto de remisión a otros elementos que permitieran vislumbrar diferencias de calado entre ambas reclamaciones- se consideró insuficiente para establecer una distinción entre ellas a la luz del principio de equivalencia (apartado 44), lo que motivó, en definitiva, la declaración de infracción de dicho principio.

Rodríguez Carbajo (2010) criticó el propio contenido del auto de elevación de la cuestión prejudicial, al considerar que no se ofrecieron todos los elementos necesarios para que el TJUE examinara las diferencias entre ambas reclamaciones y analizó otras posibles disimilitudes¹³².

¹³² Niega, en primer lugar, que las sentencias del Tribunal Constitucional y del TJUE tengan efectos distintos. La regla general es que tanto unas como otras tienen eficacia *ex tunc*, salvo que limiten en el tiempo los efectos retroactivos por motivos de seguridad jurídica (*doctrina prospectiva*).

El mismo autor califica de incomprensible la configuración del nexo causal realizada originariamente por el Tribunal Supremo. Señala que si bien, en una primera lectura, pudiera presumirse que se concibe una especie de culpa achacable al perjudicado por no haber recurrido los actos de aplicación de la ley contraria al derecho comunitario y que interfiere en el nexo causal, un examen más detenido revela, a su juicio, que esa relación de causalidad se rompería, en verdad, por la falta de ejercicio por el contribuyente de una acción distinta, la de reintegro o devolución, lo que, sin embargo, no se exige cuando la reclamación se funda en la

En cualquier caso, la sentencia del TJUE de 26 de enero de 2010, propulsó un giro jurisprudencial reflejado en la STS de 17 de septiembre de 2010 (Rec.149/2007), en la que taxativamente se decía que *“la respuesta prejudicial (...) no ofrece duda: la doctrina de este Tribunal Supremo (...) sobre la responsabilidad del Estado legislador en los casos de vulneración de la Constitución debe aplicarse, por el principio de equivalencia, a los casos de responsabilidad del Estado legislador por vulneración del derecho comunitario”*.

En definitiva, el resultado de este *overruling* jurisprudencial fue *“igualar a la baja”*¹³³ el régimen de la responsabilidad patrimonial por infracción comunitaria, suprimiendo el requisito de procedibilidad, pudiendo objetarse si la solución más apropiada no hubiese sido precisamente la contraria, aprovechando la ocasión para asimilar los requisitos exigidos para la infracción constitucional a los más restrictivos previstos en el ámbito europeo. Como veremos posteriormente, el legislador de 2015 rectificó este criterio exigiendo una previa sentencia firme desestimatoria en los dos supuestos (inconstitucionalidad e infracción de derecho comunitario), aun manteniendo las diferencias sustantivas (la *“violación suficientemente caracterizada”* sólo se sigue predicando de la infracción comunitaria).

Debe significarse que, coincidiendo con el dictado de la señalada sentencia de Luxemburgo, el Tribunal Supremo se hallaba sumido en un proceso interno de reflexión sobre el generoso alcance que se había ofrecido a la responsabilidad del Estado legislador por inconstitucionalidad de una ley y que venía lastrada, empero, por un recurrente y conocido voto particular formulado inicialmente por el Magistrado Puente Prieto, desde la STS de 21 de junio de 2004 (Rec. 283/2002). La posición discrepante llegaba a cuestionar el fundamento constitucional de este tipo de responsabilidad y se defendía que ésta no podía influir en las situaciones jurídicas consolidadas por los actos administrativos o sentencias firmes, esgrimiendo a estos efectos el principio de seguridad jurídica como su obstáculo

inconstitucionalidad de las Leyes, lo que, según el citado autor, podría contrariar igualmente el principio comunitario de equivalencia.

¹³³ Costagliola (2025: 318).

fundamental, porque lo contrario desvirtuaba el tenor del artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)¹³⁴.

La Sentencia del Pleno, de 2 de junio de 2010 (Rec. 588/2008)¹³⁵, sin embargo, confirmó la amplia concepción de este tipo de responsabilidad patrimonial. El pronunciamiento afrontó una interpretación del artículo 139.4 de la LRJPAC entonces vigente y de los artículos 161.1.a) de la CE y 40.1 de la LOTIC.

Respecto del primero de los preceptos se rechazó la defensa esgrimida por la Abogacía del Estado, que pretendía generalizar los condicionantes referidos en su inciso final (*“cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos”*) a todos los supuestos de responsabilidad del Estado legislador. Frente a ello, la sentencia entiende que esa acotación no resulta aplicable cuando la eventual responsabilidad nace de actos aplicativos de las leyes o normas con rango de ley declaradas inconstitucionales¹³⁶. Es un inciso destinado exclusivamente a los actos legislativos plenamente constitucionales a los que, sin embargo, se les anuda expresamente una indemnización¹³⁷. Se advierte que el intérprete de las normas jurídicas no puede alcanzar conclusiones absurdas o ilógicas como sería la que se proponía por la representación estatal, que supondría a la postre tanto como exigir que todas las leyes contuvieran una cláusula

¹³⁴ El referido voto particular explica que *“(el) principio de seguridad jurídica” impone la consolidación de situaciones confirmadas por sentencia firme o por actos administrativos de la misma naturaleza, (por lo que) no procede sustituir, sin desvirtuar tal principio, la imposible revisión del acto por una equivalente indemnización de daños y perjuicios, pues ello, además, desnaturalizaría lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia antes invocada del Tribunal Constitucional y de esta Sala, puesto que en definitiva se trata por ambos medios de obtener el mismo resultado que se concreta, en definitiva, en la reparación del perjuicio ocasionado, expresado, en caso de liquidaciones fiscales, en una devolución de ingresos con sus intereses y, en el supuesto de actos no fiscales, y ante la imposible reparación in natura, en el abono de las cantidades dejadas de percibir con sus intereses o, lo que es lo mismo, con la correspondiente actualización monetaria”*.

¹³⁵ Sentencia muy controvertida a la vista de los once votos particulares que se formularon.

¹³⁶ *“Amén de ello, y centrándonos en un supuesto como el que ahora nos ocupa, aquella condición o presupuesto que exige el tenor literal de aquel inciso final del art. 139.3 no es aplicable ni entra en juego cuando la hipotética lesión tiene su origen en la aplicación de leyes o normas con fuerza de ley declaradas inconstitucionales, como es el caso”* (FJ 4).

¹³⁷ Interpretación confirmada por el Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril (CJ IV.15) y en el posterior Dictamen 490/2025, de 26 de junio (CJ IV).

preventiva de responsabilidad patrimonial para el hipotético escenario en que fueran declaradas inconstitucionales (FJ 4).

También se encara, como decimos, la interpretación de los artículos 161.1.a) de la CE¹³⁸ y 40.1 de la LOTC¹³⁹, en el ánimo de verificar si las situaciones jurídicas consolidadas referidas en estos preceptos pueden entorpecer o impedir de algún modo la responsabilidad patrimonial por inconstitucionalidad de las leyes. Se postulaba por la Abogacía del Estado que la inconstitucionalidad de una norma no conlleva por sí misma la extinción de todas las situaciones jurídicas creadas a su amparo ni demanda necesariamente la reparación de las desventajas patrimoniales ocasionadas bajo su vigencia.

La sentencia (FJ 7), empero, recuerda que aquellos preceptos han de calificarse como normas limitativas de derechos y de carácter excepcional, por lo que deben ser interpretadas restrictivamente y no de manera extensiva. Bajo esa premisa se considera que dichos artículos disponen, en verdad, que las sentencias que aplican la norma inconstitucional no pierden el valor de cosa juzgada, y consecuentemente, se impide la revisión del proceso fenecido (con la salvedad de los procesos penales o sancionadores mencionados en el artículo 40.1 de la LOTC). La cosa juzgada -prosigue matizando la sentencia-, alcanza a las pretensiones, pero sólo a las que se ejercitaron en el proceso ya concluido, de modo que no se pueden dar por juzgadas pretensiones distintas de las que se dedujeron en origen, bien porque sean diferentes los sujetos contra los que se suscitaron, bien porque el *petitum* sea distinto, al ser disímil el bien jurídico cuya protección se solicita.

Por estas razones – así se concluye- los artículos 161.1.a) de la CE y 40.1 de la LOTC no pueden ser impeditivos del ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial

¹³⁸ “El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”.

¹³⁹ “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”.

ulterior, ya que siendo cierto que el bien jurídico cuya tutela se pide se halla en íntima conexión con el que se reclamó en el proceso ya concluido y firme, no cabe sugerir una real identidad entre uno y otro. En el proceso originario el bien jurídico se identificaría con los derechos que derivaban de una determinada relación o situación jurídica, mientras que en el ulterior se concretaría en el derecho a ser indemnizado. Tampoco habría una necesaria coincidencia entre las partes.

A mayor abundamiento, se apostilla que esta disociación de pretensiones y partes es afín a la interpretación que el Tribunal de Justicia venía sosteniendo como cimiento de su doctrina sobre la responsabilidad de los Estados miembros por infracción de derecho comunitario (FJ 7).

Sesma Sánchez (2010) se muestra muy crítica con la sentencia comentada, en la medida en que cuestiones tan relevantes como la seguridad jurídica, la cosa juzgada o la distinta índole o intensidad del motivo de inconstitucionalidad se entienden intrascendentes para modular una eventual responsabilidad. Censura que no se exija una inconstitucionalidad “*suficientemente caracterizada*” en parangón a la responsabilidad por violación del derecho comunitario.

No obstante, creemos que el Pleno no fue tan taxativo como se denuncia, ya que el pronunciamiento no niega categóricamente que la causa o razón determinante de la inconstitucionalidad de la ley carezca de influencia concreta en el reconocimiento de la responsabilidad. Más al contrario, admite excepcionalmente su posible incidencia en la ruptura de la antijuridicidad del daño¹⁴⁰. Se abunda en esa misma idea en un fundamento jurídico posterior (FJ 10), cuando después de recordar la regla general destacada matiza que

¹⁴⁰ “Así, no lo es la causa o razón determinante del vicio de inconstitucionalidad, limitada en el caso que aquí enjuicamos a la sola o mera contravención por el RDL del inciso inicial del art. 86.1 CE, pues cuál sea esa causa o razón es y debe ser en principio indiferente si el perjuicio cuya reparación se pretende deriva precisamente de la aplicación de la norma declarada inconstitucional. Otra cosa distinta, posible en hipótesis, es que la concreta causa o razón apreciada pueda incidir en el juicio sobre la antijuridicidad del daño, y que por ello y a tal fin haya de ser valorada y tomada en consideración. Pero no es esto lo que apreciamos en el caso que ahora nos ocupa, tal y como resulta de lo que luego habremos de razonar al examinar ese elemento de la antijuridicidad o inexistencia de un deber jurídico de soportar el daño”. (FJ 6).

“*circunstancias singulares, de clara y relevante entidad*” pueden llegar a ser determinantes para mensurar el deber jurídico de soportar el daño irrogado en el perjudicado.

Varios de los votos particulares formulados a la sentencia inciden en esta cuestión. Así, el primero de ellos¹⁴¹ discute el rígido parecer de la mayoría, sugiriendo que no debe primar un automatismo en el binomio inconstitucionalidad/responsabilidad patrimonial, sino que ha de ponderarse la “*intensidad*” de la violación del orden constitucional. Se distinguen dos supuestos con efectos divergentes: aquellos en los que la inconstitucionalidad se debe a cuestiones competenciales, defectos en la tramitación parlamentaria, o a la incorrecta valoración del requisito de urgencia para la aprobación de los decretos leyes, vicios todos ellos insuficientes para alumbrar la responsabilidad patrimonial; aquellos otros en los que el contenido material de la ley vulnera el orden constitucional, contrariando los derechos de los ciudadanos que sí originan responsabilidad, si es que se ha causado un perjuicio patrimonial¹⁴².

Otro de los votos particulares¹⁴³ insiste, de manera análoga, en la distinción entre inconstitucionalidad material o formal. Sin minimizar la importancia de la inconstitucionalidad formal, reconoce que ésta adquiere una relevancia meramente causal, “*no de ilicitud intrínseca del daño*”, mientras que en la inconstitucionalidad material el patrimonio del particular resulta perjudicado “*como consecuencia de una agresión directa al mismo*”. Se llega a discernir entre las sentencias de inconstitucionalidad por cambio de criterio del propio Tribunal Constitucional y aquellas en las que la causación del daño está

¹⁴¹ Formulado por el Magistrado Campos Sánchez-Bordona, al que se adhiere el Magistrado Lucas Murillo de la Cueva.

¹⁴² “(...) *no es lo mismo, desde la perspectiva que ahora importa, una declaración de inconstitucionalidad basada en elementos externos al contenido normativo de la ley anulada que otra fundada en que estos contenidos vulneran, por sí mismos, los derechos de los destinatarios afectados por la ley. No debería ser igual, desde este punto de vista, que una norma legal de carácter tributario sea anulada por confiscatoria que por haber sido indebidamente incluida en la Ley de Presupuestos: el necesario resarcimiento del daño provocado por la primera no tendría por qué ser equiparable al de la segunda*”.

¹⁴³ El formulado por Díez Picazo Giménez, al que se adhieren los magistrados Aguillo Avilés y Perelló Doménech.

directamente vinculada a la inconstitucionalidad o que resulte de la valoración de derechos susceptibles de amparo¹⁴⁴.

Finalmente, cabe mencionar la doctrina sentada sobre la posible retroactividad de las sentencias declarativas de inconstitucionalidad, y es que, siguiendo la tesis de la Abogacía del Estado, se defiende que éstas tienen siempre eficacia *ex nunc* salvo cuando la propia sentencia contiene un pronunciamiento expreso *ad hoc* en sentido contrario. Si careciera de esa indicación explícita, serán los jueces ordinarios los que, en el ejercicio de su plena jurisdicción, han de resolver la eficacia *ex tunc* o *ex nunc* de aquellas (FJ.5), afirmación rebatida en otro de los votos disconformes¹⁴⁵ porque se considera que la premisa de la que se parte es errónea. Se explica así que la sentencia mayoritaria parece presumir la existencia de un vacío regulatorio, de modo que la falta de un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional sobre la retroactividad de sus sentencias habría de ser colmada por los tribunales ordinarios. Por el contrario, el voto beligerante se ciñe a la literalidad del artículo 40.1 de la LOTC, que establece precisamente esa regla general que ha de aplicarse en presencia de dicha contingencia y que se orienta indubitadamente a la eficacia jurídica *pro futuro* de la sentencia. Es más, se cuestiona incluso la propia jurisdicción de los tribunales ordinarios para determinar los efectos de las sentencias declarativas de inconstitucionalidad¹⁴⁶.

¹⁴⁴ En este sentido el voto particular formulado por el Magistrado Sieira Míguez.

¹⁴⁵ El formulado por Díez Picazo Giménez, al que se adhieren los Magistrados Aguillo Avilés y Perelló Doménech.

¹⁴⁶ Por último, procede observar que la STS 3176/2014, de 22 de septiembre (Rec. 394/2012) aboga por la inexistencia de una “*auténtica similitud entre la declaración de inconstitucionalidad de una ley por el Tribunal Constitucional y la estimación de un recurso por incumplimiento por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*”. Mientras la primera “*implica —salvo en casos verdaderamente excepcionales— su invalidación con efectos ex tunc, sin otro límite que la fuerza de cosa juzgada tal como establece el artículo 40 LOTC*”, la sentencia comunitaria tendría carácter meramente declarativo, en la medida en que se limita a declarar la infracción del derecho de la Unión por parte de un Estado miembro y, si bien de ella dimanarían ciertos deberes para el Estado incumplidor, “*no determina, por sí sola, la invalidez ex tunc de la ley nacional afectada ni de los actos administrativos dictados en aplicación de la misma*”.

3. La regulación vigente de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción de derecho de la Unión Europea

En el discutido estado de situación desgornado anteriormente se encara por fin una nueva regulación legislativa que permitiera henchir la fragante e incomprensible laguna existente en la materia, de manera que pudiera mitigarse la intensa y esforzada labor hermenéutica a la que se había visto forzado el Tribunal Supremo. Nada más lejos de la realidad, se hizo nuevamente indispensable su labor exegética para reconducir una regulación que nació defectuosa.

Frente a la sistemática anterior, se desglosa, como es sabido, dicho régimen jurídico en dos leyes separadas, bifurcando los aspectos procedimentales (LPAC) y sustantivos (LRJSP).

Como destacara el Dictamen 275/2015, de 29 de abril, del Consejo de Estado¹⁴⁷, y es sabido, la normativa anterior carecía de previsión alguna respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por los daños producidos por leyes declaradas inconstitucionales o por infracción de derecho comunitario, siendo intención del legislador de 2015 solventar esa carencia, consagrando algunos de los criterios jurisprudenciales vertidos hasta esa fecha que ya hemos adensado¹⁴⁸, y modificando algún aspecto muy relevante como el relativo a la inexigencia de haber consentido los actos aplicativos de normas inconstitucionales o con violación de derecho comunitario.

El esquema modelado parte de mantener el único supuesto contemplado hasta entonces en el antecedente artículo 139.3 de la LRJPAC. Precisa el Consejo de Estado, en sintonía con lo ya clarificado en la precitada STS de 2 de junio de 2010, que se trata de un supuesto en el que la responsabilidad surge de una ley en la que no se aprecia ningún vicio concreto de inconstitucionalidad y que, no obstante, prevé el derecho a una indemnización,

¹⁴⁷ Emitido en relación con el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁴⁸ “En líneas generales, el régimen que establece el anteproyecto responde a los criterios jurisprudenciales que, ante el limitado ámbito de aplicación que a este respecto alcanza el vigente artículo 139.3 de la Ley 30/1992 -referido exclusivamente a los daños derivados de la aplicación de actos legislativos-, han contribuido a perfilar los contornos de esta institución” (CJ IV.15).

configurándose de este modo una obligación cuya fuente es precisamente la ley que la establece. A ella corresponde, por tanto, determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones habrá de hacerse efectivo el derecho a tal indemnización¹⁴⁹.

Desde un punto de vista sustantivo, se consagran los tres requisitos exigidos para la viabilidad de la reclamación de responsabilidad por infracción de derecho de la Unión Europea ya consolidados en la jurisprudencia del TJUE desde la Sentencia *Brasser du Pecheur*, que se recopilan en el artículo 32.5 de la LRJSP¹⁵⁰.

Como presupuesto procesal común a los dos supuestos de nuevo cuño legal (los derivados de inconstitucionalidad y de infracción comunitaria) se alza, como hemos indicado, la perentoriedad de obtener una sentencia desestimatoria firme contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, además de haberse alegado la inconstitucionalidad o la infracción del derecho a la Unión Europea en el seno del previo procedimiento contencioso administrativo. En este punto el Consejo de Estado rememora el debate ya tratado sobre la doctrina del acto consentido y su distinto tratamiento recibido preliminarmente por el Tribunal Supremo hasta la Sentencia de 17 de septiembre de 2010, y su giro consecuencia de la cuestión prejudicial planteada en los términos ya reseñados. Añade el Consejo de Estado que una regulación como la que proponía el anteproyecto dictaminado podía considerarse conforme a los principios de equivalencia y efectividad, a pesar de apostar por

¹⁴⁹ Cabe significar que en el anteproyecto tramitado se añadía en este punto que para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial era imprescindible el cumplimiento del resto de requisitos previstos anteriormente (los de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas), lo que fue reparado por el Consejo de Estado, y finalmente subsanado: “(...) el proyectado artículo 75.3 impone el cumplimiento de “todos los requisitos previstos en los apartados anteriores”, exigencia que resulta ociosa, habida cuenta de que el mecanismo aquí regulado presenta indubitables diferencias en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración; la más significativa, que el elemento desencadenante de la indemnización lo constituye su reconocimiento en la ley. Atendiendo a ello, se sugiere que se reconsidere la necesidad de dar a este concreto supuesto el mismo tratamiento que a la responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de la Administración” (CJ IV.15).

¹⁵⁰ “La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares. El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado. Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares”.

una solución más restrictiva que la sostenida hasta ese momento por el citado pronunciamiento del Tribunal Supremo y su jurisprudencia posterior¹⁵¹.

No obstante, se sugiere la conveniencia de hacer una regulación expresa y separada de los supuestos en los que la infracción del derecho comunitario viniera originada por la falta de transposición de una directiva, aunque se insiste en la idea de que la regulación proyectada se estimaba suficiente y acorde a los postulados del TJUE, en la medida en que también en esos casos se hacía posible el cumplimiento del requisito procesal impuesto (la sentencia firme estimatoria), bajo el argumento de que el acto que deniegue el derecho derivado de la directiva no transpuesta puede ser igualmente recurrido, criterio que sin embargo será refutado ulteriormente por el TJUE, como podremos comprobar más adelante.

En cualquier caso, de lo hasta ahora señalado, sabemos que el sistema diseñado parte de la exigencia de una sentencia firme desestimatoria (art.32.5 de la LRJSP) y de la necesaria alegación de la infracción del derecho de la Unión Europea “*posteriormente declarada*” (art.32.5 de la LRJSP), todo ello condicionado, por tanto, a un pronunciamiento del TJUE que declare la infracción. El derecho a reclamar prescribe en el plazo de un año desde la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de la sentencia que declare la contrariedad con el derecho de la Unión Europea (art. 67.1 párrafo tercero, de la LPAC), y serán indemnizables los daños producidos en el plazo de cinco años anteriores a la publicación de dicha sentencia (art.34.1. párrafo segundo, de la LRJSP).

Estos aspectos son precisamente los que fueron cuestionados por la Comisión Europea, que inició un procedimiento “*EU Pilot*” contra el Reino de España, el 25 de julio de 2016, y que resultando infructuoso, entabló un procedimiento de infracción que derivó en la formulación de una demanda contra el Reino de España, el 24 de junio de 2020, por

¹⁵¹ “(...) no ofrece dudas que la solución adoptada por el anteproyecto se aparta del criterio jurisprudencial que insta la mencionada STS, al imponer en todo caso como requisito la obtención de una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa lesiva, lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes. Sin embargo, nada impide que una norma con rango de ley pueda, en efecto, establecer dicha condición como requisito necesario para que proceda declarar la responsabilidad patrimonial, siempre que con ello no contravenga los principios de equivalencia y efectividad. Desde esta perspectiva, la solución que ofrece el anteproyecto, aun siendo restrictiva, se acomoda debidamente al criterio sentado por el TJUE” (CJ IV.15).

incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los principios de efectividad y de equivalencia. Finalmente, el TJUE dictó la Sentencia de 28 de junio de 2022 (asunto C-278/20), que sanciona la infracción del principio de efectividad en los supuestos enumerados en su apartado 185, que resumimos a continuación.

1. Se considera contrario al principio de efectividad condicionar al dictado de una sentencia del TJUE (declarativa de infracción comunitaria) la posibilidad de que el particular perjudicado sea indemnizado (apartado 104). Se fundamenta en su indeleble jurisprudencia y *a fortiori* en el hecho de que el ordenamiento jurídico español no contempla otros cauces que permitan exigir la responsabilidad patrimonial del Estado legislador sin requerir esa previa sentencia (apartado 107).

Como apunta la Comisión General de Codificación, en un informe de abril de 2023¹⁵², este incumplimiento resultaba “*muy evidente*” por cuanto venía ya advertido por el Tribunal de Justicia, desde su Sentencia *Brasserie du Pecheur*, de 5 de marzo de 1996¹⁵³, y confirmado expresamente en la Sentencia “*Transportes urbanos*”, de 26 de enero de 2010, para el caso de España: “*la reparación del daño causado por una infracción del Derecho de la Unión por un Estado miembro, no está subordinada al requisito de que una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial declare la existencia de tal infracción*” (apartado 38).

2. En segundo lugar, se declara también infringido el principio de efectividad por la ausencia de una regulación expresa de los supuestos responsabilidad en los que no existe una actuación administrativa que pueda impugnarse ante los tribunales, en el entendido de que impediría cumplir el requisito de procedibilidad consistente en

¹⁵² Se trata del informe de la Comisión General de Codificación (sección segunda) del Ministerio de Justicia titulado “*Análisis comparado, en el ámbito de ciertos países de la Unión Europea, del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado legislador tras la sentencia del TJUE, de 28 de junio de 2020 (C-278/20, Comisión Europea contra el Reino de España)*” -CJ II-.

¹⁵³ “(...) *supeditar la reparación del daño a la exigencia de una declaración previa, por parte del Tribunal de Justicia, de un incumplimiento del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro sería contrario al principio de efectividad del Derecho comunitario*” (apartado 95).

la obtención de una sentencia desestimatoria firme, haciendo inviable, por tanto, la operatividad de aquella responsabilidad.

Como indica el Informe 2/2023, de 19 de abril, de la Abogacía del Estado (CJ 1)¹⁵⁴, los reparos advertidos por el TJUE en este punto pueden tener lugar en los supuestos en que exista una omisión del legislador y el perjuicio derivase justamente de la falta de incorporación al derecho nacional de la normativa comunitaria por causa de esa inacción. También puede acontecer en las conocidas como leyes “*autoaplicativas*”, que constituyen una especial modalidad de las leyes singulares, y que conforme destaca la Sentencia 170/2016, de 6 de octubre, del Tribunal Constitucional (FJ.4) son aquellas que “*contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto*” o “*aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación*”, por lo que los interesados “*sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional*”.

Finalmente, se comprenden los supuestos de presentación de las autoliquidaciones tributarias exigidas por una norma infractora del derecho de la Unión Europea por cuanto no tienen la consideración de acto administrativo.

La sentencia del TJUE asevera que cuando no existe una actuación administrativa susceptible de impugnación, la regulación española “*hace imposible obtener una indemnización*”, a lo que añade que el particular perjudicado no puede estar obligado, mediante un comportamiento activo, a compeler la adopción de un acto administrativo que luego pueda impugnarse, ya que no cabría considerar que tal acto hubiese causado el daño alegado (apartado 127).

¹⁵⁴ Tenía su origen en una consulta potestativa en la que se solicitaba criterio para afrontar la modificación del régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho comunitario.

Por tanto, el Tribunal con sede en Luxemburgo critica la falta de la regulación expresa de los supuestos mencionados en los que el daño derive directamente de una acción u omisión del legislador contrarios al derecho de la Unión Europea, sin que exista una actuación administrativa impugnabile (apartado 132).

Se salva y mantiene, no obstante, para los demás supuestos, la exigencia de la previa sentencia firme desestimatoria, compartiendo así el criterio sostenido en las conclusiones formuladas por el Abogado General, cuando decía que *“en efecto, mediante la impugnación en tiempo oportuno de la actuación administrativa que ocasiona el daño, el particular afectado puede, en principio, evitar que se produzca el perjuicio o al menos, reducir su magnitud”* (apartado 125). Costagliola (2025) ha criticado, por injustificada, la penalización que supone la exclusión total de la posibilidad de obtener la reparación a quien no ha recurrido previamente, desatendiendo la natural confianza en la presunción de que la actuación de los órganos administrativos es conforme a derecho.

Ello no obstante, en el caso particular de las autoliquidaciones -que no son actos administrativos-, doctrina constante del Tribunal Supremo, anterior y posterior a la Sentencia del TJUE comentada, ya advertía que la acción de rectificación de las liquidaciones era considerada una carga proporcional para el ejercicio de un derecho reaccional, que no conlleva aparejadas dificultades excesivas, de modo que si no se ha ejercitado dicha acción no puede después suplirse por una ulterior reclamación de responsabilidad patrimonial para lograr a la postre un idéntico resultado. Dicho planteamiento había sido el marchamo del Consejo de Estado en una serie de dictámenes, de los que puede servir de muestra el Dictamen 553/2025, de 10 de julio¹⁵⁵.

¹⁵⁵ “Es claro, por tanto, que en estos supuestos los contribuyentes tienen a su alcance un procedimiento sencillo para combatir la autoliquidación presentada, pues la acción de rectificación de una autoliquidación es una carga proporcionada para el ejercicio de un derecho reaccional, que no lleva aparejadas dificultades excesivas, y es la llave para abrir la ulterior vía impugnatoria. Es cierto que las autoliquidaciones no son actos administrativos; pero esta circunstancia no permite por sí sola excluir la exigencia del artículo 32.5 de la LRJSP en la interpretación que de este precepto ha hecho el TJUE, puesto que esa eventual falta de

En cualquier caso, el TJUE, consciente de las dificultades que puede ocasionar este requisito de procedibilidad, clarifica, con un inciso de tinte expiatorio, que la norma nacional no exige el agotamiento de todos los recursos disponibles, ya que sólo reclama cosechar una sentencia firme en cualquier instancia, *“lo que puede facilitar el cumplimiento del requisito”* (apartado 126).

3. En cuanto al presupuesto de la necesaria invocación de la infracción de derecho de la Unión Europea en la preceptiva impugnación previa, el TJUE, de forma algo confusa, desestima las alegaciones de la Comisión, que pecaron quizá de excesivamente reduccionistas, aunque desliza un último pronunciamiento, siquiera *obiter dicta* y no exento de contradicción, en el que se admite que tal exigencia *“puede suponer una complicación procesal excesiva, contraria al principio de efectividad. En efecto, en esa fase puede resultar excesivamente difícil, o incluso imposible, prever qué infracción del Derecho de la Unión declarará finalmente el Tribunal de Justicia”* (apartado 144).

Siendo así, cabe plantearse el grado de acierto que puede exigirse a la necesaria invocación de la infracción comunitaria en vía de recurso. A la vista de la consideración trascrita del TJUE coincidimos con el parecer del precitado Informe de la Comisión General de Codificación¹⁵⁶, en el que se afirma que bastaría con

actividad administrativa ha de suplirse -y así lo ha señalado el Tribunal Supremo, como se acaba de ver- con una mínima actividad impugnatoria, acudiendo al procedimiento de rectificación.” (CJ IV.C).

¹⁵⁶ *“(…) lo que no podrá exigirse —por ser de una complejidad procesal excesiva y contraria al principio de efectividad— es que el particular acierte con la razón por la que, posteriormente, la ley estatal haya podido desvelarse contraria al Derecho de la Unión Europea. En definitiva, parece que lo que este requisito puede imponer es que la antinomia entre la ley española y el ordenamiento supranacional haya sido expuesta y manifestada de modo tal que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa hayan tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la pretensión esgrimida con el fundamento de la citada incompatibilidad delante. Pero nada más; con mayor claridad aún, el Abogado General en sus Conclusiones opinará que el hecho de que no se haya identificado correctamente la disposición concreta del Derecho de la Unión Europea infringido no puede impedir la indemnización del perjuicio, pues «no cabe reprochar a un particular, de manera que este pierda su derecho a que se le indemnice un perjuicio que ha sufrido, no haber identificado él mismo la disposición del Derecho de la Unión infringido por el Estado, habida cuenta de que corresponde en primer lugar a este garantizar la conformidad de su Derecho con el Derecho de la Unión y al juez nacional aplicar las disposiciones del Derecho de la Unión»* (aptdo. 102). No hace falta insistir, por otro lado, en que

exponer y manifestar la antinomia entre la ley española y el ordenamiento supranacional de modo tal que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa hayan tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la pretensión esgrimida con el fundamento de la citada incompatibilidad. Idéntica conclusión alcanza Cobreros Mendazona (2022), quien considera inexigible que el motivo alegado por el recurrente deba converger precisa y concretamente con la *ratio decidendi* de la posterior sentencia luxemburguesa que declare el incumplimiento o de la que se deduzca el mismo.

4. Como corolario de la negativa a vincular irremisiblemente la indemnización de los daños causados con la existencia de una sentencia del TJUE declarativa de la infracción comunitaria, se afirma consecuentemente que no cabe establecer un plazo de prescripción que comience a correr desde la publicación de la referida sentencia en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Repárese en que el punto aquí recelado es el establecimiento de un único “*dies a quo*”, en la medida en que la norma nacional silencia el punto de arranque de la prescripción de acciones en supuestos distintos al del dictado de la sentencia declarativa de infracción del TJUE. No se discute en cambio el sometimiento del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial a un plazo de prescripción. Así, el principio de efectividad admite “*establecer plazos razonables de recurso de carácter preclusivo, aun cuando, por definición, el transcurso de estos plazos dé lugar a la desestimación, total o parcial, de la acción ejercitada*” (apartado 112). Por tanto, si existe tal sentencia, sería aplicable este plazo de prescripción de un año para la reclamación de la indemnización, pero se vindica una regulación expresa de los plazos de prescripción y sus puntos de partida en los demás supuestos.

este requisito, aun interpretado de la manera más benévola que acabamos de exponer, solo puede ser exigido en los casos de aplicación administrativa de la ley y no en los que hemos denominado como supuestos de leyes autoaplicativas y, mucho menos, en los de omisiones del legislador” (CJ II).

5. Finalmente, y con esta misma lógica, el TJUE estima contrario al principio de efectividad la limitación establecida en torno a la reparación de los daños, acotada a los cinco años anteriores a la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Unión Europea, ya que no siendo dicho supuesto el único que puede tener lugar, *“el Reino de España pone trabas a que los particulares perjudicados puedan, en todos los casos, obtener una reparación adecuada de su perjuicio”* (apartado 165). De nuevo se urge la regulación del alcance de la reparación en las hipótesis distintas a la señalada.

4. Consecuencias de la Sentencia de 28 de junio de 2022, del TJUE

Es bien conocido que las sentencias estimatorias dictadas por el TJUE en recursos por incumplimiento son declarativas y obligatorias para el Estado afectado. En consecuencia, los Estados miembros están compelidos a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de dichas sentencias, como impone el artículo 260.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y deben hacerlo de manera inmediata, de forma eficaz y en el plazo más breve posible, según ha indicado su propia jurisprudencia¹⁵⁷. También es sabido que el TJUE no puede interferir en el cómo o forma en que el Estado miembro debe ejecutar la sentencia.

Por otro lado, las sentencias del TJUE no anulan ni expulsan del ordenamiento jurídico interno los actos, las normas ni las sentencias estatales declaradas trasgresoras del derecho de la Unión Europea.

Todo ello implica el nacimiento de determinadas imposiciones dentro del Estado infractor que se despliegan en distintos ámbitos, el judicial, el administrativo, y, por supuesto, en el legislativo.

¹⁵⁷ Así viene postulándolo el propio Tribunal de Justicia desde antiguo, como puede verse ya en la Sentencia *Comisión c. Italia*, de 5 de noviembre de 1986 (asunto 160/85) -apartado 9-.

4.1. El principio de primacía y los órganos judiciales nacionales

Los órganos judiciales internos, mientras no se modifiquen o deroguen las normas nacionales afectadas por un pronunciamiento del TJUE, deben inaplicarlas por mor del principio de primacía del derecho de la Unión Europea. Los jueces internos (actuando en estos casos como jueces comunitarios) tienen la facultad y la obligación de dar primacía al derecho de la Unión Europea frente al derecho estatal. No obstante, antes de proceder a esa inaplicación entra en juego el mecanismo de la interpretación conforme, que puede ser una herramienta exegética más respetuosa con la soberanía en el difícil equilibrio entre derecho interno y derecho comunitario, evitando así el desplazamiento de la norma nacional.

Cobrerros Mendazona (2022) enumera algunos ejemplos en los que el Tribunal Supremo, inspirado en este principio de interpretación conforme, ha realizado una exégesis flexible de los preceptos afectados por la sentencia del TJUE que nos ocupa, incluso con anterioridad a su dictado. Se refiere a determinados pronunciamientos que, aunque circunscritos en determinados supuestos a la responsabilidad patrimonial derivada de la inconstitucionalidad de una ley también son trasladables *mutatis mutandi* a los derivados de infracción de una norma comunitaria¹⁵⁸.

En este mismo sentido, podemos colacionar la emblemática STS de 18 de noviembre de 2020 (Rec. 404/2020), que compila y desglosa los criterios hermenéuticos empleados respecto de cada uno de los presupuestos a los que se supedita la responsabilidad patrimonial del Estado legislador derivada de infracción comunitaria.

¹⁵⁸ Alude a aquellos casos en los que se hizo una interpretación flexible sobre la reacción jurídica exigible al perjudicado (STS de 21 de octubre de 2020. Rec. 6717/2019), interpretación igualmente amplia en lo relativo a la invocación de la causa de infracción, que no debe ser necesariamente certera (STS de 27 de julio de 2022. Rec.3340/2019), a la no exigencia del requisito previo de impugnación en caso de leyes autoaplicativas (STS de 27 de octubre de 2020. Rec.454/2018), idéntica ductilidad en caso de omisiones legislativa (STS de 12 de abril de 2021 Rec. 495/2019), o estableciendo la vinculación de la responsabilidad patrimonial a una sentencia del TS que declare la contradicción de la norma nacional con la comunitaria, sin que sea necesaria la sentencia del TJUE (STS de 2 de febrero de 2015. Rec. 46/2013).

En primer lugar, aduce que el condicionamiento a una previa declaración del TJUE responde al supuesto más normal pero no debe entenderse como el único, de suerte que dicho presupuesto debe estimarse cumplido igualmente cuando son los tribunales nacionales los que declaran la infracción del derecho comunitario¹⁵⁹. Puntualiza también que el dictado de la sentencia es la determinante de la antijuricidad del daño haciendo desaparecer el deber jurídico de soportar, ya que no cabe situar dicha antijuricidad en la sola aprobación de la ley.

En cuanto al requisito de procedibilidad (la impugnación de la actividad administrativa previa) se apunta que esta *“exigencia comporta, ya de entrada, un rigor innecesario que pone a los ciudadanos en situación de difícil resolución y comporta unos efectos perjudiciales para la efectividad del derecho de resarcimiento”*, y es que se coloca al ciudadano ante un espinoso devenir de *“larga y costosa impugnación”*, obligación que le impone el legislador y que no puede merecer *“una interpretación estricta”*. De esta manera, la exigencia de una sentencia firme desestimatoria debe entenderse cumplimentada no sólo por la que podría obtenerse en la impugnación del procedimiento administrativo originario, sino también por la que pudiese dictarse con ocasión de un ulterior procedimiento de revisión de oficio¹⁶⁰.

¹⁵⁹ *“Bien es verdad que el precepto parece condicionar dicha declaración al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así parece imponerlo, de manera tácita, el párrafo 6º de este artículo 32, cuando vincula los plazos de reclamación a la publicación de la sentencia del Tribunal. Sin embargo, no se impone esa exclusividad en el precepto de manera expresa y parece que al fijar el mencionado plazo, lo que hace el legislador es acoger la hipótesis más normal. Lo cierto es que esa confrontación puede ser también declarada por los Tribunales nacionales, posibilidad que no es admisible en el supuesto de esta responsabilidad por una ley inconstitucional”* (FJ 2).

¹⁶⁰ *“Sobre esa premisa se considera que, a los efectos de estimarse cumplida la exigencia de la previa sentencia firme, serán “todas aquellas formas de impugnación de dicha actuación que, de una parte, pongan de manifiesto la disconformidad del interesado con la misma cuestionando su constitucionalidad y, de otra, den lugar al control jurisdiccional plasmado en una sentencia firme en la que se valore la constitucionalidad de la norma que después es objeto de pronunciamiento” por el TJUE. Incluso dando un paso más en esa delimitación de este presupuesto formal, declaramos(...) que cabe instar en cualquier momento la revisión del acto nulo de pleno derecho, en virtud de la declaración de inconstitucionalidad de la norma en que se basaba, por el procedimiento establecido en la referida Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, criterio que ha de mantenerse con la precisión, en virtud de la regulación del art. 32.4 LRJSP, de que el procedimiento de revisión de oficio ha de instarse antes de la declaración de inconstitucionalidad de la norma”* (FJ 2).

La necesaria invocación de la vulneración del derecho comunitario se tilda igualmente de “*excesivamente rígida que requiere de matizaciones*”. Se cataloga como una carga impuesta al ciudadano que obvia los principios de confianza legítima y la presunción de validez de las normas. Por ello, se interpreta en términos laxos de modo que puede tenerse por cumplida en cualquiera de las instancias administrativas y judiciales, e incluso se estima suficiente que de oficio fueran los órganos administrativos o judiciales los que pusieran de manifiesto la contradicción, ya que se estaría consumiendo igualmente la finalidad a la que se orienta este requisito, que no es otra que la de provocar un pronunciamiento expreso sobre la cuestión en sentencia.

La regla del plazo de prescripción de un año desde la publicación de la sentencia del TJUE se somete también a una interpretación lógica, bajo el razonamiento de que si bien es cierto que el *dies a quo* señalado es el habitual, puede suceder que deba posponerse necesariamente dicho plazo inicial al momento de la firmeza de la sentencia que se dicte en el proceso en el que se ha impugnado el acto de aplicación¹⁶¹ -como acontece en el caso enjuiciado en dicha sentencia, referido a un procedimiento iniciado antes del dictado de un pronunciamiento europeo declarando la infracción-.

Se acoge finalmente una interpretación lógica y sistemática del plazo de cinco años anteriores a la fecha de publicación de la sentencia del TJUE como periodo al que se extienden los daños indemnizables, de modo que, en coordinación con lo apuntado más arriba, habrá supuestos en los que dicho plazo quinquenal deba contarse desde la firmeza de la sentencia que pusiera fin al proceso¹⁶².

¹⁶¹ “En tales supuestos y siempre que la impugnación se haya realizado con anterioridad a la sentencia del TJUE pero la sentencia firme que se dicte en el proceso impugnado el acto de aplicación adquiera firmeza después del mencionado plazo del año, éste deberá computarse desde esa firmeza. En otro caso, el derecho de resarcimiento quedaría ineficaz y, además, siendo esa firmeza presupuesto del ejercicio del mismo, dicha interpretación es acorde a la romanista doctrina de la “*actio nata*” que rige en materia de prescripción” (FJ 2).

¹⁶² “En la jurisprudencia se atiende a los distintos tipos de daños señalado las particularidades de cada caso, en relación con la consolidación y fijación de la realidad de los mismos. En este sentido y cuando el daño se imputa a un acto administrativo que se considera ilegal, la producción del daño viene referida al momento en que se consolida la situación perjudicial derivada del acto causante, que tiene lugar al agotarse las vías, para corregir o evitar la efectividad del perjuicio, utilizadas por el interesado” (FJ 2).

Como se ha podido atestiguar, son manifiestos y encomiables los esfuerzos interpretativos que ya venía realizando el Tribunal Supremo para integrar una regulación que se sabía defectuosa, empeño con el que se ha proseguido con posterioridad a la Sentencia del TJUE de 28 de junio de 2022 hasta nuestros días, en espera de su modificación legislativa.

4.2. El principio de primacía y los órganos administrativos

Los órganos administrativos también resultan afectados por los pronunciamientos del TJUE ya que el principio de primacía también despliega su potencialidad respecto de estos. Así lo dictaminó por primera vez de forma concluyente la conocida Sentencia *Fratelli Costanzo*, de 22 de junio de 1989 (asunto 103/88), dictada como consecuencia de una cuestión prejudicial elevada por un tribunal italiano, en la que se planteaba si la Administración -en este caso local- tenía la obligación de inaplicar las normas internas contrarias a una directiva, o si tal obligación sólo incumbía a los órganos judiciales.

La Sentencia *Fratelli Costanzo* razonaba que, como las directivas de directa aplicación son invocables por los particulares en su favor ante los órganos jurisdiccionales, las obligaciones allí contempladas se imponen consecuentemente a todas las autoridades de los Estados miembros. Sería contradictorio que los particulares estuvieran legitimados para exigir tales obligaciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales y en contra de las Administraciones públicas, y sostener al tiempo que éstas no se hallaren compelidas a aplicar las directivas desplazando correlativamente las disposiciones de derecho nacional que las infringiesen¹⁶³.

¹⁶³ “cuando se den los requisitos exigidos por la doctrina jurisprudencial de este Tribunal para que los particulares puedan invocar las disposiciones de una directiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales, todos los órganos de la Administración Pública, incluso los no integrados en la Administración Central, como pueda ser el caso de un Municipio, están obligados a aplicar dichas disposiciones” (apartado 31).

Cobrerros Medazona (2015) menciona las reticencias formuladas a este planteamiento, y en particular las expuestas por el Abogado General Ruiz Jarabo¹⁶⁴ quien, aun reconociendo la vigencia de la doctrina *Costanzo*, recela que una autoridad administrativa tenga la obligación de inaplicar normas internas por mor del principio de primacía cuando se halla desprovista de la facultad de plantear una cuestión prejudicial, en contraposición con los jueces que siempre pueden contar con el apoyo interpretativo del TJUE a través de ese diálogo prejudicial.

Estas reconvenciones no pasaron desapercibidas en el Consejo de Estado¹⁶⁵. En su paradigmático informe de 14 de febrero de 2008, titulado “*Sobre la inserción del derecho europeo en el Ordenamiento español*”, el alto órgano consultivo llama a la prudencia en la “*consolidación en el derecho español de esta categoría, concebida por el Tribunal de Justicia en el asunto Costanzo como la extensión al ámbito administrativo de la doctrina Simmenthal, que ya otorgaba dicha potestad a los jueces nacionales*”¹⁶⁶.

Incidía en las dudas doctrinales ante la comentada ausencia en los órganos administrativos de un mecanismo similar a la cuestión prejudicial, y al propio encaje constitucional de la técnica del desplazamiento del derecho interno, que primigeniamente venía cuestionado por el principio de soberanía de los Estados miembros.

¹⁶⁴ En sus conclusiones en el as. *Umweltanwalt von Kärnten*, presentadas el 25 de junio de 2009 (Asunto 205/08) -apartado 51-.

¹⁶⁵ El Dictamen 522/2010, de 8 de julio, alude a esta cuestión: “*Ello suponía una decisión sobre la aplicación al caso de la llamada doctrina Fratelli Costanzo que, aunque recogida en una ya vieja Sentencia del TJCE de 22 de junio de 1989, sigue hoy pendiente de aclarar y continúa suscitando muchas dudas en la doctrina -y en el propio Tribunal de Justicia-, en particular ante la falta de un mecanismo similar a la cuestión prejudicial aplicable a las Administraciones nacionales (cuestión de la que se hacía eco el Consejo de Estado en su Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008)*” (CJ 5).

¹⁶⁶ “*Existen diversos factores que imponen afrontar con templanza posibles cambios tendentes a favorecer la consolidación en el derecho español de esta categoría, concebida por el Tribunal de Justicia en el asunto Costanzo como la extensión al ámbito administrativo de la doctrina Simmenthal, que ya otorgaba dicha potestad a los jueces nacionales*”.

El meritado informe aducía que el foco prioritario debía dirigirse a combatir con carácter preferente las causas que dan origen a la incompatibilidad entre la norma nacional y comunitaria, motivos que pueden encontrarse en la ausencia de incorporación de las directivas, en la inserción tardía mientras ésta se produce, en la transposición inadecuada de las mismas o en la falta de depuración del derecho interno.

Se vindicaba así un cuidadoso acrisolamiento legislativo de las posibles contradicciones entre el derecho nacional y comunitario como la mejor de las medidas preventivas para mitigar la necesidad de activar el principio de primacía.

Finalmente se interpelaba una previsión legal expresa que reconociera la legitimidad del Consejo de Estado y de los órganos autonómicos consultivos equivalentes para, llegado el caso, izar cuestiones prejudiciales. No se apreciaban impedimentos dado que concurrirían en el Consejo de Estado las notas definitorias del órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 267 del TFUE: autonomía orgánica y funcional e independencia en el ejercicio de la función consultiva que lo caracterizan¹⁶⁷. Se proponía también la atribución a dichos órganos de una competencia obligatoria para conocer de las incidencias que, en cualquier asunto administrativo, pudieran suscitarse en orden a discernir las posibles contradicciones entre la previsión comunitaria y la disposición interna, de suerte que si no se reconociera vulneración alguna se impediría inaplicar esta última.

Efectivamente, no sólo se apelaba a la preceptividad del previo informe de estos órganos consultivos sino también a su naturaleza vinculante en garantía del acierto administrativo en la aplicación del principio de primacía.

4.3 Obligaciones del Estado legislador

¹⁶⁷ Notas que acontecerían a la luz del artículo 1.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuando se dispone que éste “*ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes*”.

La atadura al principio de primacía de los órganos judiciales y administrativos en los términos adensados no enerva, ni mucho menos, la obligación del Estado para afrontar y lo antes posible, su necesaria reacción a la sentencia del TJUE mediante un *contrarius actus*. Deviene inevitable esa intervención legislativa para adaptar la legislación española a las admoniciones explicitadas por el TJUE.

La Comisión General de Codificación, en el ya mencionado informe de abril de 2023, se plantea cuáles pueden ser las alternativas regulatorias en esta situación y señala que pueden ser tres desde un punto de vista teórico: una primera, no recomendable por razones de seguridad jurídica, consistente en la derogación de toda la regulación de la

responsabilidad patrimonial por infracción del derecho de la Unión Europea, dejándola inerte, lo que supondría volver a ungir al Tribunal Supremo como el responsable en la aplicación de la doctrina comunitaria. Se retornaría así a la situación latente antes de la regulación de 2015. La segunda pasaría por una tibia modificación, poco agresiva, intentando solventar “*quirúrgicamente*” las deficiencias puestas de manifiesto por el TJUE. La tercera sería aprovechar la obligada modificación legal para abordar una reforma de mayor calado que trascienda a la responsabilidad por infracción de norma comunitaria¹⁶⁸.

5. El proyecto de reforma de la responsabilidad del Estado legislador por infracción de derecho de la Unión Europea

El pasado 17 de octubre de 2025 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación parcial de la LPAC y de la LRJSP, “*en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión Europea*”. Su preámbulo atestigua la necesidad de revisión del régimen actual por imposición de la consabida Sentencia del TJUE de 28 de junio de 2022,

¹⁶⁸ “Aprovechar esta oportunidad que nos brinda la sentencia del Tribunal de Justicia para abordar una reforma más en profundidad y no solo de la responsabilidad patrimonial del Estado por sus leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea, también en la línea con lo que diversas voces académicas han señalado como mejorable en la ley 40/2015” (CJ II).

y advierte que se siguen las pautas tejidas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la interpretación de la norma nacional afectada, en los términos ya glosados.

El enfoque que se ofrece, en palabras del Consejo de Estado¹⁶⁹, implica de *facto* un régimen especial de este tipo de responsabilidad patrimonial del Estado legislador que difiere no sólo del régimen común de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas sino también de la responsabilidad por inconstitucionalidad de la ley, planteamiento que ya fue criticado por Doménech Pascual (2022), quien considera que ninguna razón convincente puede esgrimirse para hacer distingos significativos en función de la naturaleza de la norma infractora (legal o reglamentaria) o por el origen de la norma infringida (constitucional o de la Unión Europea). Recuerda en este sentido que el TJUE, en la Sentencia “*Transportes urbanos*”, no apreciaba distinciones sustanciales para el tratamiento diferenciado dispensado a la infracción constitucional y comunitaria, argumentos que valen igualmente cuando los daños son causados por un reglamento ilegal.

Ciertamente se pretende introducir un nuevo artículo 32 bis dedicado específicamente a esta responsabilidad patrimonial bajo la rúbrica “*principios de la responsabilidad por infracción del Derecho de la Unión Europea*”, que se divide en cuatro apartados.

El primero de ellos enuncia los requisitos sustantivos que deben concurrir, cuya enumeración excusamos por tratarse de los tradicionales ya incluidos en la redacción original del artículo 32.5 de la LRJSP y emanados a su vez de la jurisprudencia del TJUE desde la sentencia *Braserie du Pecheur* ya comentada.

A continuación, los sucesivos apartados desglosan tres supuestos de responsabilidad, actuando como nota significativa la existencia de una actuación administrativa impugnabile o asimilable (autoliquidaciones), que no la haya (leyes autoaplicativas y omisiones legislativas), o que se haya dictado una sentencia del TJUE o del Tribunal Supremo declarando la infracción de derecho de la Unión Europea siempre que concurra una sentencia firme desestimatoria previa.

¹⁶⁹ Dictamen 490/2025, de 26 de junio, emitido en relación con el referido anteproyecto de ley.

5.1. Existencia de una actuación administrativa impugnabile

El artículo 32 bis, apartado segundo¹⁷⁰, regula aquellos supuestos en los que exista una actividad administrativa impugnabile o *“actuaciones realizadas por los particulares que produzcan efectos susceptibles de revisión en vía administrativa”*, esto es, las autoliquidaciones tributarias. Se impone la carga de recurrir aquella o de instar la revisión de ésta para obtener un reconocimiento de la infracción del derecho de la Unión Europea, que puede conseguirse en vía administrativa o jurisdiccional.

En la misma impugnación inicial se podrá ejercitar también la acción de resarcimiento por los daños producidos en concepto de responsabilidad patrimonial, pero si no se acumulare dicha acción podrá instarse una ulterior reclamación autónoma con este objeto, cuyo *petitum* se tendría que fundamentar en el reconocimiento de una infracción comunitaria declarada en el procedimiento anterior.

Por tanto, se pretende abrir un doble cauce para lograr la indemnización de los daños causados cuando se concita una actuación administrativa impugnabile, en dos cauces sucesivos, en su caso, sobre la base de un reconocimiento de la infracción comunitaria.

En los supuestos en que no se hubiera acumulado la acción de resarcimiento de los daños en el procedimiento inicial se establece un plazo de prescripción de un año para su ejercicio desde la fecha de la notificación de la resolución administrativa o de la sentencia que hubiera reconocido la infracción comunitaria (artículo 67.3.a de la LPAC). Debe puntualizarse que el inicial anteproyecto retrasaba este plazo hasta la firmeza de la resolución

¹⁷⁰ El apartado segundo del proyectado artículo 32 bis responde a la siguiente literalidad: *“Siempre que se cumplan los requisitos del apartado 1, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las lesiones imputables a las Administraciones Públicas, o de actuaciones realizadas por los particulares que produzcan efectos susceptibles de revisión en vía administrativa, que impliquen infracción del Derecho de la Unión Europea.*

El reconocimiento de la infracción del Derecho de la Unión Europea podrá obtenerse en vía administrativa o jurisdiccional.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización. No obstante, cuando proceda, la indemnización podrá solicitarse y reconocerse en el mismo proceso en que se hayan anulado el acto o disposición”.

administrativa o judicial, pero se rectificó a instancias del Consejo de Estado, que estimaba preferible emplear la notificación de la resolución o de la sentencia definitiva como arranque de dicho plazo¹⁷¹.

El artículo 34.1 de la LRJSP en su párrafo tercero¹⁷² profiere la regulación del alcance de los daños indemnizables, pero sin atención expresa a este primer supuesto del que nos ocupamos. Efectivamente, su literalidad convoca exclusivamente el caso en el que media una sentencia del TJUE o del Tribunal Supremo declarando la infracción, señalando que los daños indemnizables serán los efectivamente producidos al momento en el que se ejercitó la acción que devino en una sentencia firme desestimatoria.

Se podría interpretar, no obstante, que esta misma regla sería aplicable a los restantes supuestos, de modo que, en el caso analizado, los daños alcanzarían a los efectivamente causados a la fecha de interposición del recurso. Razones de seguridad jurídica aconsejarían, empero, un tratamiento específico en la norma¹⁷³.

A nuestro entender, el principal reparo que cabe plantear a la regulación proyectada en este punto viene dada por la inseguridad jurídica que comporta la consagración como

¹⁷¹ “se estima conveniente modificar la redacción prevista para mantener la notificación de la resolución administrativa o la sentencia definitiva como *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción. Esto no solo preserva la coherencia interna del precepto, sino que elimina las dificultades que en la práctica conlleva determinar cuándo se entiende producida la firmeza de la sentencia a efectos de un eventual cómputo de plazos” (CJ VII).

¹⁷² “En el supuesto de la responsabilidad patrimonial que se regula en el apartado 4 del artículo 32 bis serán indemnizables, los daños efectivamente causados que el particular hubiera pretendido, con derecho a ello, al formular las reclamaciones previstas en los apartados 2 y 3 del citado artículo 32 bis y que hubieran sido desestimadas por sentencia firme por considerar que no existía una infracción del derecho de la Unión Europea”.

¹⁷³ El Consejo de Estado sugirió un cambio en la redacción del precepto, siendo desoído por el prelegislador. Decía el Dictamen 490/2025, de 26 de junio, que la nueva redacción, referida a la extensión de los daños se concreta en los efectivamente causados que el particular hubiera pretendido “con derecho a ello” al formular las reclamaciones. Explica el Consejo de Estado que “la inclusión de la expresión “con derecho a ello” dificulta la interpretación del precepto y podría dar lugar a situaciones en las que la reparación no revista el carácter “adecuado” e “íntegro” que exige la STJUE de 28 de junio de 2022” Ello es así porque la inclusión de la expresión (...) podría dar entrada a los efectos de la prescripción, como ocurre, por ejemplo, en los ámbitos tributario y presupuestario, que tiene un plazo de cuatro años. Esto tendría como resultado, además de la indefinición que comporta para la interpretación del precepto, la posibilidad de que resulte un plazo de extensión temporal de daños menor aún del que se trata de eliminar -y respecto del que la STJUE manifestó su disconformidad” (CJ VII).

títulos de imputación a la resoluciones administrativas o judiciales dictadas en las primeras instancias, declarativas de la infracción comunitaria.

La declaración de infracción de derecho de la Unión Europea por los órganos administrativos convalece de los mismos inconvenientes que los autores y el propio Consejo de Estado achacaban a la aplicación de la doctrina *Costanzo*. Como decíamos, la autoridad administrativa no cuenta con el auxilio de la cuestión prejudicial, y tampoco se han implementado las garantías que proponía el precitado informe de 14 de febrero de 2008. Pudiera suceder también que la resolución administrativa que reconociera la infracción comunitaria y diera lugar al resarcimiento de daños se revisara de oficio con posterioridad al apreciarse sobrevenidamente su conformidad con ocasión de alguna resolución judicial que así lo declarare, o en última instancia, porque el TJUE o el Tribunal Supremo avalaran su adecuación con el derecho comunitario.

En la solución diseñada subyace una idea loable de no dilatar en exceso la efectividad del resarcimiento, aunque se nos antoja ingenuo vislumbrar resoluciones administrativas de reconocimiento de una infracción comunitaria a sabiendas de que conducen a una responsabilidad patrimonial, cuando en asuntos menos complejos y presupuestariamente menos comprometidos se suele acudir al criticable automatismo del silencio administrativo.

En el reconocimiento judicial de la infracción comunitaria los obstáculos se agravan y la seguridad jurídica se resiente por la natural inclinación de las administraciones públicas a agotar todas las instancias judiciales, con la intención de demorar las posibles condenas y en la esperanza de obtener una sentencia contradictoria en alguna de ellas. Nótese en este sentido que el proyecto no exige la firmeza en la sentencia declarativa de la infracción como título detonante de la indemnización.

Tampoco cabe olvidar el propio parecer del Tribunal Supremo que, desde su Sentencia 292/2023, de 8 de marzo (Rec. 258/2020), viene profetizando el monopolio de su Sala Tercera para la declaración de la vulneración de derecho de la Unión Europea y siempre que se cumplan determinados requisitos. Debe emanar de un razonamiento *ratio decidendi* de forma clara y precisa, no siendo suficientes los pronunciamientos colaterales o simples *obiter dicta* y siempre que no deba previamente plantearse una cuestión prejudicial.

En relación con esto último se nos recuerda que cuando no exista un recurso judicial de derecho interno contra la resolución de un órgano jurisdiccional, en el caso de que se plantee ante él una cuestión de interpretación del derecho comunitario, tiene la obligación de someter la cuestión al TJUE, con arreglo al artículo 267 TFUE.

Solo podrá ser dispensado de esa obligación cuando se produzcan determinadas circunstancias: cuando se constate que la cuestión suscitada no es pertinente, que la disposición del derecho de la Unión Europea controvertida ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia o que la interpretación correcta de la norma comunitaria sea tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable. También se dispensaría esta excepción en aquellos casos en los que la cuestión es materialmente idéntica a otra que ya haya sido objeto de una decisión con carácter prejudicial en un caso análogo o, *a fortiori*, en el marco del mismo asunto nacional, o cuando una jurisprudencia ya asentada del TJUE resuelva la cuestión de derecho de que se trate, cualquiera que sea la naturaleza de los procedimientos que hayan dado lugar a dicha jurisprudencia, incluso si no existe una estricta identidad de las cuestiones debatidas¹⁷⁴.

Dicho monopolio del Tribunal Supremo para resolver estas eventuales infracciones responde clara y nuevamente a razones de seguridad jurídica -en el caso allí enjuiciado se partía precisamente de dos sentencias contradictorias sobre esa vulneración, dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y por la Audiencia Nacional¹⁷⁵-. Una segunda

¹⁷⁴ Finalmente, la citada Sentencia 292/2023 señala que para que una interpretación sea evidente es necesario que no deje lugar a ninguna duda razonable y, además, que esa misma evidencia lo fuera igualmente para los demás tribunales nacionales de última instancia de los Estados miembros, así como para el TJUE. Se advierte además que “*tan relevantes son estas obligaciones en relación con el planteamiento de la cuestión prejudicial que, como ya dijimos, nuestro Tribunal Constitucional lo ha convertido en un canon de control, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, respecto del ejercicio por parte de los órganos judiciales de la facultad de inaplicar una ley interna por su eventual contradicción con la normativa de la Unión Europea sin plantear previamente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por todas, STC 37/2019)*” (FJ 9).

¹⁷⁵ Añade que “*también encuentra su justificación este monopolio en el propio diseño del nuevo recurso de casación introducido por la reforma de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, y que contempla en su regulación, como motivo de interés casacional objetivo a los efectos de admisión del recurso, que la resolución que se impugne interprete y aplique el Derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en que aun pueda ser exigible la intervención de éste a título prejudicial. Previsión legal que facilita la intervención del Tribunal Supremo*” (FJ 9).

justificación se halla en el diseño del recurso de casación desde su reforma de 2015¹⁷⁶, cuando se inserta como motivo de interés casacional objetivo, a los efectos de la admisión del recurso, que la resolución que se impugne interprete y aplique el derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del TJUE o en supuestos en que aun pueda ser exigible la intervención de éste a título prejudicial¹⁷⁷, previsión legal que facilita lógicamente la participación del Tribunal Supremo en estos asuntos.

Por todas estas razones la Abogacía General del Estado, en su informe 2/2023, de 19 de abril¹⁷⁸, preconizaba una modificación legal más profusa con ocasión de la Sentencia del TJUE de 28 de junio de 2022, que no se limitara a los necesarios retoques de la LRJSP y LPAP, sino que se extendiera también a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa (LJCA), al objeto de reforzar el conocimiento de estas cuestiones por parte del Tribunal Supremo en convergencia con los postulados ya columbrados en la STS 292/2023.

Consecuentemente, la Abogacía del Estado aconsejaba la modificación del artículo 86.1 de la LJCA, de modo que fueran susceptibles de recurso de casación las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso- administrativo o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, cuando dichas sentencias declarasen la contradicción de una norma nacional con el derecho europeo. Se proponía también consagrar la presunción de interés casacional objetivo cuando la resolución impugnada hubiera declarado que una norma con rango de ley aplicable al caso fuera contraria al derecho de la Unión Europea si no se hubiera planteado previamente una cuestión prejudicial¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁷⁷ En este sentido, el artículo 88.2 f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso -administrativa.

¹⁷⁸ Se trata de un informe solicitado por la Secretaría de Estado de Función Pública, y firmado por la Abogada General del Estado.

¹⁷⁹ El referido informe de la Abogacía General del Estado veía necesario acompañar dichas modificaciones con otra que garantizara el derecho de defensa de la Administración responsable del abono de la indemnización derivada de la infracción del derecho de la Unión Europea: *“con ese propósito, se debe contemplar la intervención del representante de dicha Administración en los recursos judiciales de los que pueda resultar la responsabilidad patrimonial por normas que vulneren el Derecho de la Unión cuando esos recursos se hayan planteado frente a sentencias dictadas en única o primera instancia, o en apelación, en procesos en los que la*

5.2. Supuestos en los que no hay actividad administrativa impugnabile

El artículo 32 bis, apartado tercero¹⁸⁰, regula un segundo grupo de supuestos de responsabilidad patrimonial caracterizado porque no intermedia una actividad administrativa impugnabile, como sucede en las leyes autoaplicativas o en las omisiones del legislador y siempre que el perjuicio derivase justamente de esa inacción. En estos casos se dispone que debería formularse una reclamación autónoma por infracción del derecho de la Unión Europea, lo que permite entender, aunque no se especifique en el proyecto, que la pretensión debe fundarse en dicha infracción, teniendo en consideración la interpretación atenuada que de este requisito ha venido defendiendo el Tribunal Supremo en el sentido de no poder exigir un acierto argumentativo o incluso que esa vulneración sea colacionada sin invocación de parte, en los términos antes explicados.

Se contempla un plazo de prescripción de un año para el ejercicio de la acción desde la fecha en que se manifiesten los efectos lesivos ocasionados -artículo 67.3.b) de la LPAC¹⁸¹-. Ha de indicarse que en una versión inicial del precepto se incorporaba una regla expresa para el supuesto de la omisión legislativa, fijándose como *dies a quo* la expiración del plazo máximo en que el legislador debió atender la labor de trasposición. Sin embargo, tal previsión se suprimió por sugerencia del Consejo de Estado, al considerarla limitadora del plazo de reacción, pues “*transcurrido un año desde la expiración del plazo dispuesto por el derecho europeo, el Estado puede seguir incumpliendo -y el particular soportando daños-*

Administración responsable no haya sido parte, y siempre que el fallo de dichas sentencias se fundamente en la inaplicación del derecho nacional por infracción del derecho europeo”. (CJ. IV). A tal efecto se sugería una nueva redacción del artículo 89.1. de la LJCA.

¹⁸⁰ “Siempre que se cumplan los requisitos del apartado 1 de este artículo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos imputable al legislador, cuando no exista una actuación administrativa impugnabile, mediante la formulación de reclamación por infracción del Derecho de la Unión”.

¹⁸¹ “b) En los supuestos del apartado 3 del artículo 32 bis, desde la fecha en que se manifiesten los efectos lesivos ocasionados”.

sin que pueda accionarse al respecto”. En definitiva, se estimaba que mientras estuviera *“vigente el incumplimiento”* debía estar *“vigente la acción”*¹⁸².

Sobre el alcance de los daños, ya hemos criticado la falta de una regulación específica, aunque entendemos que no habría inconveniente en la aplicación de una solución análoga a la que hemos propuesto para el supuesto anterior.

5.3. Supuestos en los que la infracción comunitaria se declare por el TJUE o por el Tribunal Supremo

Por último, el artículo 32 bis, apartado cuarto, recoge el único supuesto de hecho hasta ahora ya acuñado, esto es, cuando el título de imputación parte del dictado de una sentencia del TJUE declarando la infracción comunitaria, a lo que se adiciona ahora el caso en que sea el Tribunal Supremo quien sentencie dicha vulneración.

Como advierte el Consejo de Estado, dado que *“lo que sustantiva esta vía es la existencia de una sentencia con efectos erga omnes”* (a diferencia de las anteriores), se exige también, como hasta ahora, como presupuesto de procedibilidad, la obtención de una sentencia firme desestimatoria y que se *“hubiera alegado o analizado en cualquier fase de la vía administrativa o judicial la infracción del Derecho de la Unión Europea”* (nótese que se alivia este último requisito *–“alegado o analizado”–* puesto que puede entenderse cumplido por el simple análisis de la cuestión, lo que concuerda con la doctrina del Tribunal Supremo sobre la posibilidad de que los propios órganos judiciales, de oficio, trajeran a la *litis* el estudio de la infracción en ausencia de alegación de parte).

¹⁸² Al Consejo de Estado le sirve de referencia el criterio de la impugnabilidad del silencio administrativo: *“sirva como ejemplo de este criterio la interpretación dada por el Tribunal Constitucional – en la sentencia de 10 de abril de 2014, y otras posteriores- al plazo de seis meses previsto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa, cuando se trata de impugnar actos presuntos por silencio administrativo. El Tribunal Constitucional ha entendido que la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 de la LJCA, manteniendo vigente la acción cuando la Administración ha incumplido su obligación de resolver. Mutatis Mutandis, no debería someterse a un plazo de impugnación por los particulares del incumplimiento por el legislador de una actuación requerida por el derecho de la Unión. Estos deben poder reaccionar mientras persista el incumplimiento”* (CJ VI).

El precepto indica expresamente que el presupuesto de la “*sentencia firme desestimatoria*” es requerido tanto en los supuestos en los que concurre actividad administrativa impugnada como en los de las leyes autoaplicativas u omisiones legislativas, si bien esto último en el entendido de que se hubiera ejercitado la mencionada reclamación autónoma de responsabilidad patrimonial por infracción comunitaria prevista para estos casos, que, desestimada en sentencia firme, fuera sin embargo posteriormente reconocida por una sentencia del TJUE o de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Se mantiene el plazo de prescripción de un año para el ejercicio de la acción desde la fecha de la publicación de la sentencia del TJUE (en el Diario Oficial de la Unión Europea) con idéntica regla respecto de la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo (en el Boletín Oficial del Estado), según el proyectado artículo 67.3.c) de la LPAC. Debe apuntarse, no obstante, que el Tribunal Supremo viene tomando como referencia la fecha de su propia sentencia en lugar de la de su publicación¹⁸³.

Se adiciona con acierto una excepción, y es que ese *dies a quo* se pospondrá si a la fecha de dichas publicaciones estuviera pendiente de resolución de algún recurso en vía administrativa o judicial, de suerte que dicho plazo de un año se contaría desde la fecha de la notificación de la correspondiente resolución¹⁸⁴.

Finalmente, en cuanto a la dimensión del daño indemnizable, ya sabemos que se extiende a los efectivamente causados al formular las reclamaciones, lo que contrasta con el tratamiento más severo que se mantiene en la responsabilidad patrimonial por inconstitucionalidad, que consagra el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de

¹⁸³ Así se reseña en la STS 1211/2025, de 30 de septiembre (Rec.425/2024) (FJ.7). En igual sentido las anteriores STS 1068/2025, de 21 de julio (Rec.426/2024) (FJ.8); 1030/2025, de 16 de julio (Rec.436/2025) (FJ.8) o la STS 1031/2025, de 16 de julio (Rec.428/2024) (FJ.8).

¹⁸⁴ El proyectado artículo 67.3 último párrafo de la LPAC señala al efecto: “*como excepción, si al momento de la publicación de las referidas sentencias estuviera pendiente de resolución el recurso o la vía de impugnación promovida previamente contra la actuación administrativa que ocasionó el daño o contra la denegación de la declaración de responsabilidad patrimonial, el plazo de prescripción se computará desde la fecha de la notificación de aquella resolución*”.

publicación de la sentencia, tratamiento diverso criticado por el Consejo de Estado por situar a los particulares en peor situación sin justificación alguna¹⁸⁵.

6. Epílogo

El proyecto de ley de reforma de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho de la Unión Europea, aunque tardíamente, responde a las indicaciones ofrecidas por el Tribunal de Luxemburgo en tanto en cuanto suple las carencias que fueron sancionadas planteándose la regulación específica y completa de todos los supuestos hasta ahora no contemplados y referidos a aquellos en los que no mediaba una actuación administrativa previa.

Cierto es que de manera bien intencionada se prevén cauces que pretenden antedatar lo máximo posible la declaración de la infracción comunitaria por los propios órganos administrativos o por las primeras instancias judiciales y por ende, anticipar la indemnización, aunque nos resulte difícil visualizar un arrojo administrativo de esa magnitud, sin olvidar la obligación que pesa sobre todo órgano judicial para el planteamiento de cuestiones prejudiciales que dilatarían en definitiva el reconocimiento de la infracción. En cualquier caso, podrían propiciarse situaciones en las que, habiéndose activado los mecanismos resarcitorios de la responsabilidad patrimonial, pudiera mutar la situación ulteriormente con ocasión de resoluciones administrativas o judiciales dictadas con posterioridad en sentido contrario, lo que exigiría tramitar la devolución de las indemnizaciones previamente recibidas con las cargas administrativas o judiciales que ello comportaría y con el consustancial riesgo de insolvencia sobrevenida en la que podrían incurrir los sujetos indemnizados.

Por otro lado, estimamos muy conveniente que se atiendan las sugerencias del Tribunal Supremo y de la Abogacía del Estado que, por razones de seguridad jurídica, propugnan

¹⁸⁵ Así se explica el Consejo de Estado: “este distinto tratamiento jurídico no solo parece injustificado, sino que genera una brecha en cuanto a la reparación de los daños derivados de normas en último término contrarias a nuestro marco constitucional, bien porque se adecúan al bloque de constitucionalidad, bien porque no se atienen a lo dispuesto en el derecho de la Unión Europea, cuya recepción en el derecho interno opera por virtud de los principios y normas constitucionales” (CJ VI).

prudentemente el monopolio de la Sala Tercera para el reconocimiento de las infracciones de derecho comunitario, cuestión no imbricada en el proyecto que actualmente se halla en tramitación parlamentaria, pero que bien pudiera complementarse a través de las correspondientes enmiendas.

Habrà que esperar a su aprobación definitiva para observar si finalmente se perfila el nuevo régimen de forma más aquilatada y depurada.

Bibliografía

- Cobreros Mendazona, Edorta (2015). *La aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión europea por la Administración*. Revista Vasca de Administración Pública n°103 (septiembre-diciembre), págs. 171-207.
- Cobreros Mendazona, Edorta (2022). *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por su incumplimiento del derecho de la Unión Europea tras la intervención del Tribunal de Justicia*. Revista de Administración Pública n.º 219, págs.21-58.
- Costagliola, Federica (2025). *Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los actos administrativos y las sentencias nacionales firmes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Doménech Pascual, Gabriel (2022). *Repensar la responsabilidad patrimonial del Estado por normas contrarias a Derecho*. Revista para el Análisis del Derecho n.º 4, págs. 168-222.
- Rodríguez Carbajo, José Ramón (2010). *La responsabilidad patrimonial del Estado español derivada de las normas internas que infringen el Derecho comunitario después de la STJCE de 26 de enero de 2010*. Diario La Ley n° 7413, Sección Tribuna, 31 de mayo de 2010, Año XXXI, Ref. D-183. La Ley 2230/2010.
- Sesma Sánchez, Begoña (2011). *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del derecho comunitario (Comentario a la STS de 17 de septiembre de 2010)*. Diario La Ley n° 7553, Sección Tribuna, 24 de enero de 2011, Año XXXII, Ref. D-28. La Ley 15150/2010.

2. REPERTORIO DE ACTUALIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA

Novedades del mes de enero de 2026

2.1. Disposiciones y resoluciones comunitarias ¹⁸⁶

2.1.1. Reglamento (UE, Euratom) 2025/2445 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de noviembre de 2025 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas (versión refundida) (DOUE L 8-12-25).

Esta revisión del Reglamento tiene por objeto reforzar la transparencia de los partidos políticos europeos y fortalecer el marco para su financiación, especialmente para contrarrestar los riesgos de manipulación e injerencia por parte de agentes extranjeros. Además, reducirá la carga administrativa y reforzará la transparencia del entorno político europeo y la visibilidad de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas ante la ciudadanía de la UE.

El nuevo Reglamento especifica el tipo de actividades que los partidos políticos europeos pueden organizar conjuntamente con sus partidos miembros, con el fin de contribuir a la formación de la conciencia política europea. No obstante, las nuevas normas mantienen la prohibición de que los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas

¹⁸⁶ La selección y resumen de las novedades de legislación, jurisprudencia y doctrina administrativa ha sido realizada por Federico Lara González (Letrado de la Comunidad de Madrid). Los resúmenes están tomados o basados en el texto de las propias disposiciones y resoluciones, de sus preámbulos o exposiciones de motivos, y en algunos casos de las notas informativas o de prensa publicadas por los propios órganos autores de aquellas.

europas financien campañas nacionales de referendos. Además, el Reglamento incluye fuertes medidas sobre la paridad de género en los partidos.

El Reglamento revisado armoniza los regímenes para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, situando el porcentaje de cofinanciación para la obtención de subvenciones europeas en el 5 % para ambos; asimismo, garantiza un seguimiento adecuado de la nueva categoría contable vinculada a los ingresos financieros generados por las actividades de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas («recursos de autofinanciación»), y establece que esta fuente de ingresos se limitará al 3 % de su presupuesto anual en el caso de los partidos políticos europeos y al 5 % para las fundaciones políticas europeas.

El Reglamento revisado exige que los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas presenten una declaración escrita sobre el respeto, tanto por su parte como por parte de sus miembros, de los valores de la UE, y establece que se debe presentar una nueva declaración cada vez que se produzca algún cambio con relación a los miembros. Además, las nuevas normas limitan el riesgo de injerencia extranjera mediante la aplicación de limitaciones a las nuevas categorías de «partidos miembros asociados» y «organizaciones miembros asociadas». Asimismo, el Reglamento revisado prohíbe las cuotas o contribuciones a los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas procedentes de partidos u organizaciones de fuera de la UE, al tiempo que mantienen la posibilidad de que los partidos sigan cooperando con sus socios políticos más allá de las fronteras de la UE. Por último, el Reglamento introduce medidas de salvaguardia para garantizar que los miembros de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas no estén sometidos a medidas restrictivas.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502445

2.1.2. Reglamento (UE) 2025/2518 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de noviembre de 2025 por el que se establecen normas procedimentales adicionales sobre la garantía del cumplimiento del Reglamento (UE) 2016/679 (DOUE L 12-12-25).

El presente Reglamento establece las normas de procedimiento para dar curso a reclamaciones y realizar investigaciones en asuntos basados en reclamaciones o iniciados de oficio por parte de autoridades de control en el cumplimiento 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), cuando dichos asuntos se refieran a tratamientos transfronterizos.

El objetivo es agilizar los procedimientos administrativos relativos, por ejemplo, a los derechos de los denunciantes o a la admisibilidad de los casos. Se armonizan los requisitos para la admisibilidad de las acciones transfronterizas (la decisión sobre si una denuncia cumple las condiciones para ser investigada). Independientemente del lugar de la Unión Europea donde se presente la denuncia, su admisibilidad se juzgará sobre la base de la misma información. Se aplicarán normas comunes para la participación del denunciante en el procedimiento, el derecho a ser oído por parte de la empresa u organización investigada y el derecho a recibir las conclusiones preliminares para expresar su opinión al respecto. En casos sencillos, las autoridades de protección de datos pueden decidir, para evitar cargas administrativas, resolver las acciones sin recurrir al conjunto completo de normas de cooperación. Respecto a los plazos, el plazo máximo de duración de una investigación se establece en 15 meses, prorrogables por 12 meses más.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502518

2.1.3 Reglamento (UE) 2025/2650 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 2025 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/1115 en lo que respecta a determinadas obligaciones de los operadores y comerciantes (DOUE L 23-12-25).

El Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 995/2010, se adoptó

para reducir la deforestación y la degradación forestal. Establece normas relativas a la introducción en el mercado de la Unión y la comercialización en la Unión, así como a la exportación desde la Unión de los productos pertinentes, enumerados en su anexo I, que contengan o se hayan alimentado o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes, concretamente, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera. En particular, el objetivo de dicho Reglamento es garantizar que dichas materias primas y productos pertinentes se introduzcan en el mercado de la Unión o comercialicen en la Unión o se exporten únicamente si están libres de deforestación, se han producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción y están amparados por una declaración de diligencia debida.

Esta modificación del Reglamento de la UE contra la Deforestación está destinada a simplificar su aplicación y garantizar que los operadores, los comerciantes y las autoridades estén adecuadamente preparados para su aplicación. La revisión simplifica los requisitos de diligencia debida y aplaza la aplicación del Reglamento para todos los operadores hasta el 30 de diciembre de 2026, con un plazo adicional de seis meses para las microempresas y los pequeños operadores. Esto responde a las preocupaciones planteadas por los Estados miembros y las partes interesadas en relación con la carga administrativa y la preparación del sistema informático necesario para el funcionamiento eficaz del Reglamento contra la Deforestación, preservando al mismo tiempo plenamente los objetivos del Reglamento de prevenir la deforestación y la degradación forestal vinculadas a los productos introducidos en el mercado de la UE. A fin de seguir reduciendo la carga administrativa, algunos productos impresos (como libros, periódicos e imágenes impresas) se han eliminado del ámbito de aplicación del Reglamento, lo que refleja el riesgo limitado de deforestación asociado a esos artículos. La revisión introduce la obligación de la Comisión Europea de llevar a cabo una revisión de la simplificación del Reglamento y presentar un informe a más tardar el 30 de abril de 2026. El informe debe evaluar el impacto y la carga administrativa del Reglamento contra la Deforestación, en particular para los operadores más pequeños, y debe ir acompañado, cuando proceda, de una propuesta legislativa.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502650

2.1.4. Reglamento (UE) 2025/2643 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2025 por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa («Reglamento EDIP») (DOUE L 29-12-25).

El Programa para la Industria de Defensa Europea es una iniciativa de la UE para aportar 1.500 millones de euros en forma de subvenciones para reforzar la preparación de Europa en materia de defensa durante el período 2025-2027. El EDIP tiene por objetivo mejorar la competitividad y la capacidad de respuesta de la industria europea de defensa, así como impulsar las adquisiciones en común. Además, establece: (i) medidas para potenciar las capacidades de fabricación de la industria de defensa; (ii) un marco para la cooperación industrial en materia de defensa con Ucrania; (iii) un régimen de seguridad del suministro de productos pertinentes en caso de crisis; (iv) un conjunto de instrumentos jurídicos para favorecer una cooperación a largo plazo en materia de armamento; (v) un mecanismo de ventas militares.

El programa ejecuta varias de las medidas propuestas en la Estrategia Industrial de Defensa Europea, presentada por la Comisión Europea y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en marzo de 2024. Se basa en dos instrumentos operativos de la UE: el instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA) y el Reglamento de Apoyo a la Producción de Municiones.

El presente Reglamento se complementa con las siguientes declaraciones: (i) Declaración conjunta del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la financiación del Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP) y el Instrumento de Apoyo a Ucrania en el marco del Reglamento EDIP; (ii) Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las contribuciones financieras de terceros países para participar en el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa» (SAFE) como recursos financieros adicionales para el Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP) y el Instrumento de Apoyo a Ucrania en el marco del Reglamento EDIP; y (iii) Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los recursos financieros adicionales para el Reglamento EDIP.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502643

2.1.5. Reglamento (UE) 2025/2645 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2025 sobre la concesión de licencias obligatorias para la gestión de crisis y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 816/2006 (DOUE L 30-12-25).

El presente Reglamento permite que determinados derechos de propiedad intelectual (como las patentes) se utilicen sin el consentimiento de sus titulares para garantizar la disponibilidad de productos críticos (como vacunas o equipos de protección) en caso de crisis. El Reglamento hace hincapié en los acuerdos voluntarios y presenta las licencias obligatorias como una medida de último recurso. Este Reglamento, al igual que los instrumentos aprobados para hacer frente a las crisis de escala europea tras la pandemia del coronavirus de 2020 (como el Reglamento de Emergencia y Resiliencia del Mercado Interior y el Reglamento del Consejo relativo a un marco de medidas para garantizar el suministro de contramedidas médicas pertinentes para la crisis en caso de emergencia de salud pública a escala de la Unión), hace hincapié en las soluciones voluntarias, que, también durante las crisis, siguen siendo la herramienta más eficaz para permitir la fabricación rápida de

productos sujetos a derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, cuando los acuerdos voluntarios no sean posibles o no sean la solución adecuada, la concesión de licencias obligatorias puede permitir la fabricación en poco tiempo de los productos necesarios durante una crisis. Asimismo, el Reglamento garantiza que los titulares de derechos de propiedad intelectual no estén obligados a revelar secretos comerciales.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502645

2.1.6. Reglamento Delegado (UE) 2025/2487 de la Comisión de 2 de diciembre de 2025 que modifica la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para los contratos de obras, suministros y servicios (DOUE L 4-12-25).

Se modifica la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, para unificar los umbrales con los de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502487

2.1.7. Directiva (UE) 2025/2450 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de noviembre de 2025 por la que se modifica la Directiva 2009/38/CE en lo que se refiere a la constitución y al funcionamiento de los comités de empresa europeos y a la aplicación efectiva de los derechos de información y consulta transnacional (DOUE L 11-12-25).

El objetivo de la presente Directiva es dar mayor eficacia a la representación de los trabajadores en las grandes empresas multinacionales. La revisión modifica la Directiva sobre los Comités de Empresa Europeos actualmente en vigor con el fin de aclarar las normas, especialmente en lo que respecta a la constitución de los comités de empresa europeos, sus recursos y la protección de sus miembros. La Directiva revisada aclara el ámbito de aplicación de las cuestiones transnacionales, para garantizar que las decisiones que afecten de manera significativa a trabajadores de dos o más Estados miembros den lugar a la obligación de informar y consultar a un comité de empresa europeo, sin que esto se aplique a las decisiones cotidianas o a las cuestiones que solo afectan a los trabajadores de manera trivial. Las nuevas normas establecen también que la empresa solo podrá retener información o tratarla como confidencial si se cumplen criterios objetivos y mientras persistan las razones que justifiquen dichas limitaciones. Asimismo, la Directiva refuerza las disposiciones relativas al acceso a los procedimientos judiciales y (si ha lugar) a los procedimientos administrativos, en particular garantizando la cobertura de los costes asociados a la representación legal y la participación.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502450

2.1.8. Directiva (UE) 2025/2647 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2025 por la que se modifica la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, así como las Directivas (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 y (UE) 2020/1828 tras la supresión de la plataforma europea de resolución de litigios en línea (DOUE L 30-12-25).

La presente Directiva actualiza, simplifica y mejora el marco vigente en materia de resolución alternativa extrajudicial de litigios entre consumidores y comerciantes con la ayuda de terceros imparciales. El texto tiene por objeto hacer de la resolución alternativa de litigios una opción más accesible y atractiva para resolver los litigios derivados de acuerdos contractuales, incluidas las cuestiones relacionadas con las obligaciones precontractuales. Adapta el marco de resolución alternativa de litigios a los mercados digitales, refuerza el uso de la resolución alternativa de litigios en los litigios transfronterizos y simplifica los procedimientos de resolución alternativa de litigios en beneficio de todos los agentes. Además, la propuesta racionaliza las obligaciones de presentación de información y reduce la carga administrativa.

A partir de ahora, bajo determinadas condiciones, la resolución alternativa será una opción para resolver los litigios entre los consumidores establecidos en la UE y los comerciantes de terceros países. Además, los comerciantes tendrán la obligación de responder en un plazo de 20 días a partir del momento en que hayan sido contactados por una entidad de resolución alternativa, y su falta de respuesta se considerará una negativa a participar en el proceso.

La nueva Directiva exige a los Estados miembros que promuevan la participación de los comerciantes y los consumidores en procedimientos de resolución alternativa y que hagan especial hincapié en los sectores que presenten un bajo índice de participación en tales procedimientos o con un elevado volumen de reclamaciones de los consumidores. La Comisión desarrollará y mantendrá una herramienta informática multilingüe y de fácil

utilización para facilitar el uso de la resolución alternativa en los litigios transfronterizos en materia de consumo.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502647

2.1.9. Recomendación (UE) 2025/2609 de la Comisión de 18 de diciembre de 2025 relativa a la lista europea de enfermedades profesionales (DOUE L 22-12-25).

Se aprueba una nueva Recomendación relativa a la lista europea de enfermedades profesionales que sustituye a la Recomendación (UE) 2022/2337, para añadir determinadas enfermedades causadas por el amianto mencionadas en el considerando 6 y corregir algunos errores tipográficos en la versión inglesa del texto.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202502609

2.1.10. Comunicación de la Comisión relativa al apoyo a la aplicación de la Directiva 2009/148/CE, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo, modificada por la Directiva 2023/2668 (C/2025/6743).

Las directrices que acompañan a la presente Comunicación están diseñadas para facilitar el cumplimiento por parte de las empresas y apoyar los esfuerzos de ejecución de los Estados miembros, con el objetivo general de proteger a los trabajadores. Las directrices ofrecen un resumen de las buenas prácticas en la gestión del amianto en el trabajo y esbozan formas prácticas de reducir la exposición de los trabajadores. Las buenas prácticas establecidas en las presentes directrices se ofrecen como ejemplos y no deben considerarse el único medio para aplicar la legislación de la Unión en materia de salud y seguridad en el trabajo. Las directrices están diseñadas para todo tipo de organizaciones, tanto públicas como privadas, de todos los tamaños y son de aplicación a una amplia gama de sectores. Se publicarán y presentarán en el sitio web de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C_202506743

2.2. Disposiciones estatales

2.2.1. Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible (BOE 4-12-25).

Siguiendo la exposición de motivos de la ley, la nueva Ley de Movilidad Sostenible entiende la movilidad como un nuevo derecho de los ciudadanos, que los poderes públicos están obligados a regular y a salvaguardar, si bien, no como un fin en sí misma, sino como un medio para el ejercicio de otros derechos.

Buena parte del contenido de esta ley tiene carácter puramente principal o programático, dejando un amplio espacio para el posterior desarrollo normativo por parte de las Administraciones, a quienes compete formular sus propias políticas de movilidad sostenible.

El título preliminar establece el objeto y finalidad de la ley, define los conceptos que se utilizan en ella, reconoce la movilidad como un derecho colectivo y la necesidad de que las Administraciones faciliten el ejercicio de este derecho, y establece los principios rectores de las Administraciones públicas en esta labor: seguridad, cohesión territorial, igualdad y perspectiva de género, sostenibilidad ambiental, digitalización, accesibilidad universal, resiliencia y transparencia.

El título I de la ley crea y regula, como instrumento de cooperación y colaboración, el Sistema General de Movilidad Sostenible, inspirado en otros sistemas nacionales existentes en el ordenamiento jurídico vigente.

El Sistema General de Movilidad Sostenible cuenta con diversos instrumentos para su desarrollo: el Foro Territorial de Movilidad Sostenible, el Consejo Superior de Movilidad Sostenible, el Consejo Asesor del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM) y el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS).

El título II recoge las medidas para fomentar una movilidad sostenible. Concretamente integra un conjunto de preceptos, instrumentos, procedimientos e iniciativas sobre movilidad sostenible que complementan la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, con el objetivo de favorecer la transición de la oferta del sistema de transportes hacia modos, medios, servicios y pautas de movilidad más eficaces, energéticamente eficientes, seguros, accesibles, asequibles, equitativos y con menos emisiones.

En el capítulo I de este título se regula el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS). Asimismo, se establece la necesidad de fomentar medidas que favorezcan concienciación y sensibilización y de incluir la movilidad sostenible en el sistema educativo, así como en las acciones formativas vinculadas al sistema de formación profesional.

Las cuatro secciones del capítulo II abordan diferentes aspectos de la planificación y gestión de la movilidad, incluyendo obligaciones específicas en cuanto a los instrumentos de planificación de la movilidad. En la sección 1ª se regulan el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM, vigencia máx. 10 años, revisión quinquenal) y otros planes de movilidad sostenible de diferentes ámbitos (obligación de planes de movilidad sostenible para municipios de 20.000 a 50.000 habitantes; planes de movilidad al trabajo en centros con >200 personas trabajadoras o >100 por turno, con seguimiento y negociación laboral). En la sección 2ª se recogen los aspectos inclusivos de la movilidad. La sección 3ª está enfocada a mejorar la sostenibilidad del sistema de transportes a través de actuaciones complementarias en determinadas infraestructuras, edificaciones y otras instalaciones vinculadas al mismo. Por último, la sección 4ª proporciona elementos para mejorar la información y gestión ambiental y de la energía por parte de los operadores de servicios de transporte.

El título III se dedica a la planificación y gestión de infraestructuras para el transporte y los servicios de transporte público, apostando por la integración y la intermodalidad.

El capítulo I se refiere a la provisión de servicios de transporte terrestre de personas y servicios de movilidad en todo el territorio. Se destaca la posibilidad de utilizar cualquier

figura jurídica prevista en la normativa de contratos en aquellos servicios de transporte o de movilidad sostenidos con fondos públicos, así como la utilización de subvenciones o ayudas públicas. Asimismo, se reconoce la posibilidad de incluir la gestión integrada de servicios de movilidad o de infraestructuras vinculadas a los servicios.

El capítulo II define las obligaciones de servicio público en los servicios de transporte de competencia estatal de acuerdo con lo dispuesto en la normativa europea, y establece determinadas prescripciones con la finalidad de exigir su justificación con base en motivos de interés público y de establecer los adecuados mecanismos de evaluación y seguimiento.

En primer lugar, se establecen los principios a los que deben responder las obligaciones de servicio público en servicios de transporte de competencia estatal y los contratos de servicio público. Uno de estos principios básicos es el de corresponsabilidad en la financiación de las obligaciones de servicio público en transportes de competencia estatal. Además, se establecen reglas específicas para los servicios de transporte regular de personas por carretera de uso general de competencia estatal. En este sentido, la disposición transitoria segunda fija el plazo para establecer un nuevo mapa concesional de servicios de transporte regular de personas por carretera de competencia estatal, integrado por el conjunto de servicios de competencia estatal, ajustado a los nuevos principios de la ley. Nos encontramos con ciertos contratos en los que se ha superado el plazo de duración previsto sin que la Administración haya licitado o adjudicado las nuevas concesiones que sustituirían a las prorrogadas, siendo necesario poner fin a la inseguridad jurídica que han generado estas situaciones, indeseables desde el punto de vista del interés general. Se establece un nuevo mecanismo de financiación a las Comunidades Autónomas en caso de que determinados tráficos de competencia estatal pasaran a gestionarse desde el ámbito autonómico, pero con la suficiente flexibilidad para tener en cuenta las características específicas de cada Comunidad Autónoma.

Por otra parte, se explicita que los nuevos servicios de movilidad colaborativa como el coche compartido, que son una realidad en el nuevo ecosistema de la movilidad desde hace unos años, constituyen una modalidad de transporte privado particular en el marco de la ordenación de los transportes terrestres, abriéndose la posibilidad de delimitar adecuadamente por vía reglamentaria dicha actividad económica, de la referida a la

prestación de los servicios de transporte por cuenta ajena. Asimismo, se incluye como nueva categoría de transporte público de personas, junto al transporte regular y discrecional, el transporte a la demanda, que deberá prestarse en el marco de un contrato administrativo, y permitirá a las Administraciones públicas ajustar la prestación de servicios de transporte a las necesidades de zonas con escasa demanda. Por último, se incluye en la ley, como un supuesto de arrendamiento de vehículos sin conductor, la actividad del uso temporal de vehículos, conocida como *carsharing*.

El capítulo III se refiere a la planificación de infraestructuras de transporte de competencia estatal y concretamente a establecer los criterios que permitan una adecuada toma de decisiones en su proceso de planificación y construcción. La disparidad de metodologías existentes para la realización de evaluaciones de las infraestructuras de transporte terrestre, marítimo y aéreo, tal y como se recomienda por los organismos externos, aconseja el establecimiento de procedimientos comunes para los distintos tipos de evaluación socioeconómica y, en su caso, financiera, a realizar para las infraestructuras de titularidad estatal. En este sentido, se prevé la realización de una evaluación ex ante en dos etapas: un análisis preliminar de rentabilidad socioambiental y, posteriormente, un estudio de rentabilidad económica, social y ambiental y, en su caso, financiera. Además, se determina la necesidad de la realización de una evaluación ex post de los proyectos de inversión, en un plazo de cinco años desde su puesta en servicio.

El título IV regula la participación del Estado en la financiación de la movilidad sostenible, incluyendo la financiación estatal del transporte público colectivo urbano de personas. La ley plantea una contribución financiera del Estado al transporte público colectivo urbano de personas que promueva una explotación eficiente del servicio de forma coherente en toda España, si bien, teniendo en cuenta las especificidades y condiciones económicas de cada ámbito de prestación, que incentive la corresponsabilidad de las demás Administraciones en su sostenibilidad financiera y respetando el ámbito competencial vigente. El nuevo sistema, que entrará en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente al de la publicación de las bases reguladoras de las subvenciones con dicho fin y se liquidará en el ejercicio presupuestario posterior, sustituye los dos sistemas actuales para contribuir a la financiación del transporte público colectivo urbano de personas (subvenciones nominativas

y por concurrencia competitiva). El título se desarrolla en siete artículos. En primer lugar, se fijan los servicios objeto de financiación por parte del Estado que serán aquellos reservados a las Entidades Locales por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y se incorporan también determinados servicios de ámbito urbano, aunque su titularidad sea de otras Administraciones. Se crea el «Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible, fondo carente de personalidad jurídica (FECMO-FCPJ)» como instrumento para gestionar las subvenciones, y se definen los destinos a los que se pueden dirigir las subvenciones. Se regulan los conceptos en los que se basará la metodología de cálculo para la determinación de la cuantía de las subvenciones de los costes operativos y se establecen unos límites a la contribución financiera del Estado en relación con los costes operativos, y el déficit de explotación para evitar inequidades o distorsiones (la aportación estatal a costes operativos no superará el 50% ni el déficit de explotación). Finalmente, se regulan las convocatorias para proyectos de inversión que se puedan subvencionar con cargo al FECMO-FCPJ.

El título V se dedica a la innovación, la digitalización y la formación en transporte y movilidad.

El capítulo I regula un «sandbox» o espacio controlado de pruebas normativo para el ámbito del transporte y la movilidad, dirigido a la innovación regulatoria.

El capítulo II se refiere a los vehículos automatizados y su incorporación al sistema de transportes. La utilización de estos vehículos no se encuentra permitida de forma generalizada hoy en día, y desde el punto de vista de la seguridad, cada tipo de vehículo cuenta con un marco regulatorio sectorial, tanto a nivel europeo como, en ocasiones, a nivel nacional. Además, se trata de marcos normativos en constante evolución. Por ello, no es objeto de esta ley regular el funcionamiento de los vehículos ni sus condiciones de seguridad. El capítulo comienza con un artículo sobre los principios de actuación de las Administraciones públicas para la regulación y promoción de la introducción progresiva de los vehículos automatizados en el sistema de transportes. Este artículo, de carácter programático, aplicaría a cualquier tipo de vehículo automatizado, mientras que el resto de los artículos que forman parte de este capítulo se refieren específicamente a la conducción automatizada por carretera. La ley sienta las bases para regular la futura operación de los

vehículos automatizados de pasajeros y mercancías en vías públicas a través de dos actuaciones: por un lado, crea una ventanilla única a través de la cual los interesados pueden consultar la información sobre los procedimientos de pruebas y realizar los trámites correspondientes; por otro, se da preferencia de acceso a espacios controlados de pruebas a los vehículos automatizados y servicios de transporte prestados con estos vehículos. Estas dos actuaciones tratan de facilitar la colaboración público-privada.

El capítulo III se refiere a la digitalización y la promoción de los datos abiertos en materia de transportes y movilidad.

Por último, dentro de este título, se incluye un artículo relativo a la prospección y detección de las necesidades formativas del sistema productivo en el ámbito de la movilidad y el transporte.

El título VI tiene por objeto regular determinadas cuestiones en materia de transporte de mercancías y de logística. Este título contiene una serie de artículos que se refieren a los nodos logísticos.

El título VII se refiere a la participación pública y la transparencia.

El título VIII corresponde al régimen sancionador. Este régimen se ha configurado bajo el principio de intervención mínima del derecho sancionador, pues se considera que los objetivos de la ley no se lograrán a base de rígidas sanciones sino mediante un importante impulso de la formación en materia de movilidad sostenible y una actuación administrativa basada en los principios de colaboración y cooperación. Es por este motivo por el que el régimen sancionador incluye solo aquellas conductas que puedan perjudicar al Sistema General de Movilidad Sostenible y prevé sanciones de cuantía no excesivamente elevada.

Además, modifica numerosas disposiciones:

- Tráfico y Seguridad Vial (RDL 6/2015): reconfigura el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial, crea la Conferencia Sectorial homónima y ajusta preceptos sobre obras y actividades en vías.

- Haciendas Locales (TRLRHL, RDL 2/2004): habilita las tasas por circulación en Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) para vehículos que superen los límites permitidos y adapta la DA quinta al FECMO-FCPJ.
- Estatuto de los Trabajadores (TRLET, RDL 2/2015): incorpora la negociación de medidas/planes de movilidad al trabajo en la negociación colectiva; régimen transitorio aplicable a nuevos convenios.
- LOTT (Ley 16/1987): refuerza la coordinación interadministrativa; reconoce el transporte a demanda como categoría de servicio público; encuadra la movilidad colaborativa (p. ej., coche compartido) como transporte privado particular; prevé autorización a vehículos ≤ 40 km/h y el carsharing como arrendamiento sin conductor; reordena el mapa concesional estatal y su transición.
- Carreteras (Ley 37/2015) y Sector Ferroviario (Ley 38/2015): adapta sus procedimientos a la nueva evaluación de inversiones (*ex ante* y *ex post*).
- Contratos del Sector Público (Ley 9/2017): nueva DA para aplicar los mecanismos generales de revisión de actos (recurso especial) a los contratos de servicio público de viajeros regidos por el Reglamento (CE) 1370/2007.
- Zonas de Bajas Emisiones (RD 1052/2022): ajuste del art. 8.2 y medidas complementarias (p. ej., acceso de vehículos de auxilio).
- Otras: Ley 24/2013 del Sector Eléctrico y RD 244/2019 de autoconsumo (energía y recarga); Ley 7/2021 de cambio climático (coherencia y objetivos renovables); RDL 1/2025 y RDL 8/2023 (ajustes puntuales); Decreto 137/1960 (exención de tasa en obras de carreteras del Estado).

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/04/pdfs/BOE-A-2025-24545.pdf>

2.2.2. Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela (BOE 27-12-25).

Siguiendo la exposición de motivos, esta ley tiene por objeto la regulación de los niveles mínimos de calidad y de la evaluación de los servicios de atención a la clientela de las empresas que presten determinados servicios de carácter básico de interés general y de las grandes empresas. Con el objetivo fundamental de mejorar la protección de las personas consumidoras y usuarias y en línea con la Nueva Agenda del Consumidor de la Comisión Europea, adoptada el 13 de noviembre de 2020, por medio de esta ley se procede a abordar de manera integral la regulación de los servicios de atención a la clientela de las empresas, estableciendo unos parámetros mínimos de calidad que estos servicios deberán cumplir obligatoriamente, prestando una especial atención a los derechos e intereses de las personas consumidoras vulnerables.

El capítulo I de la ley está dedicado a las disposiciones generales. El artículo 1 determina como objeto de la ley el establecimiento de unos parámetros mínimos de calidad de los servicios de atención a la clientela, que tendrán carácter obligatorio para las empresas. El artículo 2 delimita el ámbito de aplicación de la ley por razón de la actividad: venta de bienes y prestación de determinados servicios. En este sentido, esta ley será de aplicación a todas las empresas, establecidas en España o en cualquier otro Estado, que lleven a cabo la ejecución efectiva de los siguientes servicios de carácter básico de interés general, ofrecidos o prestados en territorio español: a) Servicios de suministro y distribución de agua, gas y electricidad; b) Servicios de transporte aéreo de pasajeros, de transporte de viajeros por ferrocarril, de transporte de pasajeros por mar o por vías navegables y de transporte de viajeros en autobús o autocar; c) Servicios postales; d) Servicios de comunicaciones electrónicas, incluidos los servicios telefónicos que se regirán por su normativa sectorial de aplicación y, en particular, por la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones; y e) Servicios financieros, que se regirán por su normativa sectorial de aplicación y, en particular, por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Además, se especifica que la ley solo se aplicará a los servicios de interés general prestados por las Administraciones públicas cuando medie una relación de consumo con la

clientela, esto es, cuando las Administraciones públicas actúen en calidad de empresarios. Esta ley será de aplicación a las empresas y grupos de sociedades, en el sentido del artículo 42 del Código de Comercio, siempre y cuando, en el ejercicio económico anterior, de forma individual o en el seno del grupo de sociedades del que formen parte, hayan ocupado al menos a 250 personas trabajadoras, su volumen de negocios anual haya excedido de 50 millones de euros, o su balance de negocios anual haya excedido de 43 millones de euros. La ley será de aplicación independientemente del canal de comunicación elegido, de la inclusión del servicio de atención a la clientela en la estructura organizativa de la empresa o en la de un tercero o de la ubicación geográfica del punto de comunicación con las personas consumidoras y usuarias. Lo establecido en esta ley se aplicará con carácter supletorio respecto de lo dispuesto en otras leyes generales para la defensa de las personas consumidoras y usuarias o en la normativa sectorial que regula los servicios de atención a la clientela, considerando siempre de aplicación preferente la normativa sectorial. Asimismo, en el caso del sector financiero, además de la aplicación preferente de su normativa específica, se señalan algunas disposiciones de la presente Ley que no le serán de aplicación, debido a las particularidades de dicho sector.

La ley establece los principios generales que han de regir los servicios de atención a la clientela, prestando especial atención a las empresas prestadoras de servicios y, más concretamente, a aquellas que tienen un impacto directo y significativo sobre el medio ambiente como son las empresas de suministro de energía. Además, exige que los medios de interlocución de atención a la clientela figuren en los contratos. Por último, se establece la obligación para las empresas de que la respuesta a las consultas, quejas, reclamaciones e incidencias se lleve a cabo en la misma lengua en la que se realizaron estas.

En el capítulo II se aborda la regulación de los niveles mínimos de calidad exigible a los servicios de atención a la clientela de las empresas, regulándose aspectos básicos de estos servicios tales como los medios mínimos que las empresas deben poner a disposición de su clientela. En este sentido, se considera básico que el servicio se preste, al menos, a través del mismo medio por el que se inició la relación contractual. En este punto, se pretende que la norma abarque los desarrollos tecnológicos tanto presentes como futuros, pudiéndose hacer uso de sistemas de inteligencia artificial que faciliten y sistematicen las

comunicaciones entre las partes. No obstante, se considera fundamental que la clientela pueda acceder, si así lo desea, a una atención personalizada por parte de la empresa, que deberá ser prestada por personas formadas para ello.

El capítulo III contempla la regulación de las obligaciones a las que se deben ajustar las empresas respecto a la implantación de un sistema de evaluación del nivel de calidad del servicio conseguido.

El capítulo IV está dedicado al régimen de infracciones y sanciones, y se prevé al respecto que el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley constituye infracción en materia de protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias, sancionándose por las autoridades competentes conforme a lo previsto en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, así como en la legislación autonómica que resulte de aplicación según corresponda.

Se recoge en la ley una disposición transitoria única, que establece un período de seis meses desde la entrada en vigor de la misma para la adaptación a las novedades establecidas.

Se incorporan cuatro disposiciones finales tendentes a modificar la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/27/pdfs/BOE-A-2025-26698.pdf>

2.2.3 Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las Entidades Locales y de las Comunidades Autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos

de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación (BOE 4-12-25).

El real decreto-ley señala como objetivo el permitir a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales poder emplear el superávit obtenido en sus cuentas durante 2024 para destinarlo a Inversiones Financieramente Sostenibles (IFS) en 2025, 2026 y 2027. Se trata que, en palabras del propio texto legislativo, pretendería favorecer la actividad inversora de ambos tipos de Administraciones públicas, teniendo en cuenta que la situación financiera de muchos de estos territorios les ha permitido generar superávit y remanentes de tesorería en estos últimos años. De esta forma, los recursos generados en 2024, tanto en el caso de las Comunidades Autónomas como de las Entidades Locales, se podrían destinar a las llamadas IFS, que contribuirán al desarrollo de importantes proyectos de interés público. Todo ello sin que compute en la regla de gasto de 2025, 2026 y 2027, aunque sí a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Asimismo, en el caso de que un proyecto de IFS no pueda ejecutarse íntegramente antes del 31 de diciembre de 2026, la parte restante del gasto autorizado se podrá comprometer y reconocer en el ejercicio siguiente, financiándose con cargo al remanente de tesorería del año inmediatamente anterior, con el límite del importe del superávit de 2024. En todo caso, los proyectos de inversión deberán haberse iniciado antes de 31 de diciembre de 2026. Para poder beneficiarse de esta regla especial del destino del superávit presupuestario las Administraciones territoriales afectadas han de cumplir con el período medio de pago a proveedores previsto en la normativa sobre morosidad.

La disposición incorpora asimismo una modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que tiene como objetivo devolver a la Generalidad de Cataluña la gestión de la oferta pública de empleo y procesos de selección de los habilitados nacionales.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/03/pdfs/BOE-A-2025-24446.pdf>

2.2.4. Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se

adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social (BOE 24-12-25).

El objeto principal del real decreto-ley es la revalorización de las pensiones para 2026 y la prórroga durante dicho año de medidas de carácter social para colectivos con dificultades para cubrir necesidades energéticas y habitaciones.

En concreto, el real decreto-ley incluye la revalorización de las pensiones para casi 13 millones de pensiones y prestaciones desde el 1 de enero de 2026, con lo previsto en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. La reforma de las pensiones fijó un nuevo marco estable de revalorización de las pensiones de acuerdo con la inflación media anual registrada en el ejercicio económico anterior, quedando la media interanual registrada entre diciembre de 2024 y noviembre de 2025 en el 2,7%. De esta forma, las pensiones de la Seguridad Social y las de clases pasivas se incrementarán en 2026 con carácter general un 2,7%, de acuerdo al IPC medio, garantizándose un año más el poder adquisitivo. Según el texto, la revalorización supondrá, aproximadamente, 570 euros adicionales al año para las personas con una pensión media de jubilación, mientras que las pensiones medias del sistema aumentarán en torno a 500 euros anuales. Por su parte, el complemento para la reducción de la brecha de género se revalorizará también un 2,7% sobre la cuantía reconocida en 2025. Además, las pensiones mínimas se incrementarán más del 7% en 2026. En el caso de algunas pensiones, como las mínimas con cónyuge a cargo y de viudedad con cargas familiares este incremento será aún más elevado y llegará hasta un 11,4%. A su vez, las pensiones no contributivas y el ingreso mínimo vital se revalorizarán también un 11,4%.

Además, se amplía durante 2026 la suspensión de desahucios y lanzamientos para familias vulnerables sin alternativa habitacional, así como las compensaciones por parte del arrendador o propietario afectado.

En materia energética, el real decreto-ley mantiene hasta el 31 de diciembre de 2026 la garantía de suministro de energía eléctrica, gas natural y agua para los consumidores con la condición de vulnerables, así como los niveles de descuento del bono social eléctrico

vigentes, fijados en el 42,5% para los vulnerables y en el 57,5% para los vulnerables severos. Otras medidas que afectan al ámbito energético que también se mantienen hasta que concluya el próximo 2026 son los incentivos fiscales a particulares y empresas para la compra de vehículos eléctricos, instalar un punto de recarga eléctrica, manteniéndose las deducciones de hasta el 15% en el IRPF, o para obras de eficiencia energética, para realizar reformas para rehabilitar viviendas o edificios, con deducciones del 20%, 40 o 60%.

También se establece una nueva exención del IRPF para las indemnizaciones por daños personales en los incendios forestales del pasado verano en varias Comunidades Autónomas, junto a la prórroga de las ayudas destinadas a la reconstrucción de los municipios afectados por la DANA, a las que se añaden las exenciones en el IRPF e Impuesto sobre Sociedades que se aplican a los profesionales y empresas afectadas. Para reforzar la reconstrucción, entre otras medidas, se prolonga para 2026 la autorización excepcional a la Comunidad Valenciana para que pueda llevar a cabo nuevas operaciones de endeudamiento.

Se prorrogan las entregas a cuenta para las Comunidades Autónomas para que los territorios no pierdan recursos respecto a 2025 ante la continuidad de la prórroga presupuestaria. En la norma se suprime la obligación de presentar la declaración del IRPF para los beneficiarios de la prestación por desempleo y figura también la prórroga para 2026 de los límites para la aplicación del método de estimación objetiva del IRPF de los autónomos y a los regímenes simplificado y especial de la agricultura, ganadería y pesca del IVA.

El texto aprobado hoy desarrolla otras medidas correspondientes a la Seguridad Social, como la actualización de las bases de cotización para los trabajadores y la tabla de cotización para los autónomos, que no sufre cambios. De igual forma, se da luz verde a la cotización adicional para que los agentes medioambientales y los bomberos forestales puedan anticipar su jubilación. Para el personal sanitario se amplía un año más la posibilidad de que los facultativos de atención primaria, médicos de familia y pediatras puedan compatibilizar la pensión de jubilación con su trabajo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/24/pdfs/BOE-A-2025-26458.pdf>

2.2.5. Real Decreto-ley 17/2025, de 23 de diciembre, de medidas de promoción del uso del transporte público mediante la bonificación de abonos y títulos multiviaje (BOE 24-12-25).

Mediante el presente Real Decreto-ley de medidas de promoción del uso del transporte público mediante la bonificación de abonos y títulos multiviaje, se prorrogan, a partir del 1 de enero y para todo 2026, las bonificaciones al transporte público actualmente en vigor. Así, se mantienen las bonificaciones vigentes durante el segundo semestre de 2025, adaptadas a los distintos servicios y territorios.

En los servicios estatales de autobús, se mantiene la gratuidad infantil hasta los 14 años; el bono de 10 viajes con un 40% de descuento, y el abono mensual nominativo con un 50% de descuento y un 70% para jóvenes de hasta 26 años. En cuanto a los transportes públicos de competencia autonómica y de las Entidades Locales, se prorroga igualmente la gratuidad infantil; los descuentos del 50% para jóvenes hasta los 26 años, y la bonificación del 20% al resto de abonos. Estos últimos, con una novedad: el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible financiará este descuento independientemente de que la Administración competente decida financiar un 20% adicional o no. Además, también se mantienen las ayudas específicas para viajeros recurrentes en territorios con singularidades, como el caso de las islas Canarias y Baleares, con la gratuidad del transporte público terrestre; y en Asturias y Cantabria, la gratuidad del servicio de Cercanías.

En lo que se refiere a los servicios de Renfe, también se prorrogan las medidas actuales. Se aprueban también nuevas tarifas de Renfe para los viajeros recurrentes a partir del 1 de enero de 2026, que tienen el objetivo de seguir incentivando el uso del ferrocarril con ofertas flexibles y adaptadas a los nuevos hábitos de movilidad. Como principal novedad destaca el "Pase Vía", un abono trimestral para cualquier origen y destino Avant, cuyo descuento irá en incremento a medida que se sumen viajes, beneficiando así al viajero recurrente y simplificando la planificación de su movilidad. Entre las principales ventajas que se pretenden originar, está el no tener que realizar el desembolso con antelación, sino que el usuario paga cada billete que adquiere y cuanto mayor sea su número, mayor descuento tendrá, desde 45% hasta el 72%. De esta forma, se evita la pérdida de viajes y se paga de acuerdo con los viajes que se realizan. En los servicios Avant se suma igualmente

un bono de 10 viajes válido para 30 días con un descuento del 50%. Estas nuevas tarifas para los servicios Avant sustituirán los títulos multiviaje existentes (tarjeta plus 10, plus 10-45 y plus 30-50). Asimismo, habrá otras novedades en el resto de tarifas de Renfe:

- En Cercanías, un descuento del 40% a partir del quinto viaje utilizando el sistema Cronos, es decir, pagando con la tarjeta bancaria directamente en los tornos y validadoras.

- En servicios de Media Distancia de la red de ancho métrico aumentan los descuentos de ida y vuelta del 7% al 20%, igualándolos con el resto de la red convencional.

- Y se fija un precio máximo de 7 euros para los títulos adquiridos en plaza H.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/24/pdfs/BOE-A-2025-26459.pdf>

2.2.6. Real Decreto 1151/2025, de 17 de diciembre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (BOE 19-12-25).

El real decreto tiene por objeto regular la actividad y organización del fondo carente de personalidad jurídica «Fondo de Carbono para una Economía Sostenible» (FES-CO2) (FCPJ) previsto en el artículo 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. El FES-CO2 es un fondo carente de personalidad jurídica en los términos previstos en los artículos 137 a 139 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. El FES-CO2, y tiene por objeto generar actividad económica baja en carbono y resiliente al clima, contribuir al cumplimiento de los objetivos asumidos por España de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar el desarrollo tecnológico para la descarbonización y la resiliencia al cambio climático mediante actuaciones de ámbito nacional. La norma amplía las actuaciones financiadas por el FES-CO2, que ya no se limitan a la adquisición de créditos de carbono, sino que incluyen también el apoyo a proyectos de adaptación al cambio climático, el

aumento de sumideros de carbono y el impulso a proyectos emblemáticos de desarrollo tecnológico con alto potencial de descarbonización en sectores estratégicos como la industria y la generación eléctrica. Asimismo, se refuerza la coherencia con el Pacto Verde Europeo, el paquete legislativo «Objetivo 55» y el nuevo marco europeo de certificación de absorciones de carbono, garantizando criterios de adicionalidad, eficiencia económica, verificación rigurosa y respeto al principio de "no causar un perjuicio significativo" al medio ambiente.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/19/pdfs/BOE-A-2025-26026.pdf>

2.2.7. Real Decreto 1186/2025, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Oficina Española de Patentes y Marcas, O.A., y se modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, aprobado por el Real Decreto 316/2017, de 31 de marzo (BOE 30-12-25).

El real decreto aprueba el nuevo Estatuto de la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM) para adaptarlo a su realidad operativa actual y a la realidad administrativa tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Además, mediante esta disposición normativa se modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, aprobado por el Real Decreto 316/2017, de 31 de marzo, afectando de forma muy acotada a cuatro artículos relativos al contenido de la publicación en el Boletín Oficial de la Propiedad Industrial de diferentes actos en los procedimientos de concesión de patentes.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/30/pdfs/BOE-A-2025-27007.pdf>

2.2.8. Resolución de 9 de diciembre de 2025, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2025, por el que se aprueba la Adenda de Simplificación al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 11-12-25).

La Adenda de Simplificación al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) persigue el objetivo de agilizar los procesos de verificación y ejecución reduciendo cargas burocráticas, reforzar prioridades estratégicas y optimizar el uso de los recursos disponibles antes de la finalización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, prevista para el 31 de agosto de 2026. La decisión responde a la Comunicación de la Comisión Europea de 4 de junio de 2025, "Next Generation EU - Camino a 2026", que insta a los Estados miembros a revisar sus planes para simplificar procedimientos y maximizar la absorción de fondos.

La Adenda de Simplificación se articula en torno a tres objetivos:

1. Reduce la carga administrativa. Facilita la evaluación y verificación mediante la reformulación de hitos y objetivos del Plan, centrada en elementos esenciales, eliminando duplicidades para facilitar su ejecución. Se han modificado alrededor de 160 medidas.

Ejemplos de ello son la eliminación de: (i) lenguaje ambiguo o confuso, (ii) cualquier especificación innecesaria para demostrar el cumplimiento de las medidas de los planes de recuperación, (iii) hitos y objetivos intermedios.

2. Refuerza las prioridades estratégicas. Amplía inversiones que han demostrado una elevada ejecución y prioriza ámbitos determinantes para la resiliencia económica, por ejemplo, mediante la contribución de 300 millones al programa europeo de supercomputación o con 2.500 millones adicionales para un esquema de ayudas que movilizará inversiones vinculadas a la descarbonización o a la transición energética.

3. Mantiene el grado de ambición del Plan, maximizando el impacto económico con un uso eficiente y responsable de los fondos disponibles: mantiene la ejecución del 100% de las transferencias (en torno a 80.000 millones de euros) y rebaja la previsión de endeudamiento público a cerca de 22.800 millones de euros en préstamos europeos.

Un elemento destacable de la adenda es que ofrecerá financiación a las empresas para que puedan desarrollar sus inversiones más allá de 2026, configurando una red de seguridad

financiera nacional, con la idea de reducir la carga administrativa y el coste financiero equivalente.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/11/pdfs/BOE-A-2025-25276.pdf>

2.2.9. Orden HAC/1358/2025, de 20 de noviembre, por la que se establece el régimen de las actuaciones realizadas a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de aplicación de los tributos cuya tramitación corresponda a la Dirección General de Tributos y se prevé la aprobación del formulario y modelo de representación de carácter voluntario a utilizar en dichos procedimientos.

En la orden de referencia se establece expresamente la aplicación a la Dirección General de Tributos de la normativa aplicable a la Agencia Tributaria en las actuaciones realizadas a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de aplicación de los tributos que sean competencia de dicha dirección general, salvo que exista normativa específica aplicable a dichas actuaciones. En concreto, dicha previsión se aplicará en el caso de las notificaciones electrónicas, así como en el de los sellos electrónicos, código seguro de verificación y firma mediante código seguro de verificación. Además, la acreditación de la representación, los apoderamientos y su registro ante la Agencia Tributaria podrán considerarse suficientes cuando se actúe ante la Dirección General de Tributos. Asimismo, este último centro directivo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 96 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en su normativa de desarrollo, promoverá la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos necesarios en los procedimientos y actividades de su competencia mediante el establecimiento de un modelo normalizado de consultas y un documento normalizado de representación de carácter no obligatorio que facilitará en su sede electrónica asociada a todos los ciudadanos y empresas (BOE 1-12-25).

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/01/pdfs/BOE-A-2025-24255.pdf>

2.2.10. Orden HAC/1361/2025, de 20 de noviembre, por la que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para la interposición, tramitación y resolución de las reclamaciones y recursos en vía económico-administrativa por los obligados tributarios, y se aprueban diversos formularios.

La orden tiene por objeto: a) Regular la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para la interposición de reclamaciones económico-administrativas, reclamaciones sobre actuaciones u omisiones de los particulares en materia tributaria, recursos de alzada ordinarios, recursos de anulación, recursos extraordinarios de revisión, solicitudes de rectificación de errores, recursos contra la ejecución, solicitudes e incidentes de suspensión, así como aprobar sus formularios. b) Regular la presentación de alegaciones, modificación del domicilio previamente comunicado al Tribunal a efectos del procedimiento de que se trate, designación de representante, personación, otorgamiento de poder apud acta, contestación a requerimientos y otras solicitudes.

La presente orden se aplica a los órganos que dicten el acto reclamado en vía económico-administrativa y a los Tribunales Económico-Administrativos. Lo establecido en ella no resultará de aplicación a la presentación de recursos en la vía económico-administrativa por parte de los órganos de la Administración que hayan dictado el acto administrativo objeto de reclamación económico-administrativa (BOE 2-12-25).

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/02/pdfs/BOE-A-2025-24369.pdf>

2.2.11. Orden TED/1393/2025, de 2 de diciembre, por la que se establece la Instrucción técnica complementaria para determinar bajo qué circunstancias un vertedero clausurado ya no constituye un riesgo significativo para el medio ambiente (BOE 6-12-25).

El objeto de esta orden es establecer una instrucción técnica complementaria para determinar bajo qué circunstancias un vertedero clausurado ya no constituye un riesgo significativo para el medio ambiente en cumplimiento de lo previsto en el artículo 16.5 del Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/06/pdfs/BOE-A-2025-24842.pdf>

2.2.12. Orden HAC/1517/2025, de 18 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2026 (BOE 26-12-25).

A partir del 1 de enero de 2026 las cifras que figuran en Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales y en la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, en los artículos que se expresan a continuación, deben ser sustituidas por las que determinan los Reglamentos Delegados (UE) 2025/2151, 2025/2152 y 2025/2150 de la Comisión de 22 de octubre de 2025, por los que se modifican las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, y en el Reglamento Delegado (UE) 2025/2487 de la Comisión 2 de diciembre de 2025, por el que se modifica la Directiva 2009/81/CE, en lo que concierne a sus umbrales de aplicación en materia de procedimientos de adjudicación de contratos.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/26/pdfs/BOE-A-2025-26605.pdf>

2.2.13. Orden HAC/1518/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE 26-12-25).

La Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la citada Ley Orgánica 2/2012 establece la

concreción, el procedimiento y el plazo de remisión de la información a suministrar por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. La modificación de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, obedece a satisfacer el interés general en el que se fundamenta la necesidad de actualizar determinadas previsiones de la norma y de incrementar el suministro de información económico-financiera de las Administraciones territoriales para la transposición al derecho interno de los nuevos requisitos de información contenidos en la Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos de los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/26/pdfs/BOE-A-2025-26606.pdf>

2.2.14. Resolución de 23 de diciembre de 2025, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el primer semestre natural del año 2026 (BOE 31-12-25).

A efectos de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en la redacción dada por el artículo 33.Tres de la Ley 11/2013, el tipo legal de interés de demora a aplicar durante el primer semestre natural de 2026 es el 10,15%.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/31/pdfs/BOE-A-2025-27201.pdf>

2.2.15. Acuerdo de 20 de noviembre de 2025, adoptado por las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, por el que se aprueba el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (BOE 1-12-25).

Transcurridos casi veinte años desde la aprobación del vigente Estatuto del Personal de las Cortes Generales de 2006, se ha considerado imperativo actualizar de manera completa el Estatuto de referencia y sustituirlo por uno nuevo que recoja, de manera positiva, no solo los cambios producidos, normativamente hablando, derivados, entre otros, de

nuestros compromisos con la Unión Europea, sino que busque, también, una proyección hacia el futuro con vocación de permanencia para acometer los retos a los que se debe enfrentar todo Parlamento contemporáneo en las próximas décadas.

Entre las principales novedades que afectan individualmente al personal funcionario, debe destacarse el progreso en las condiciones de igualdad en el acceso y permanencia a los puestos públicos; el establecimiento de medidas que mejoran la conciliación de la vida personal, familiar y profesional; la profundización en las políticas que han promovido el reconocimiento de nuevos permisos, así como la consolidación normativa de la interpretación favorable de determinadas situaciones que ya se venía realizando.

Por otro lado, durante los próximos años, en las cámaras legislativas cohabitará personal funcionario perteneciente al régimen de clases pasivas junto con el de Seguridad Social. Por ello, el Estatuto ha tenido que prever esta circunstancia, minimizando el impacto de esa duplicidad en la estructura organizativa. Destaca la reordenación de la situación y carrera administrativa con una mejora de las condiciones de promoción interna entre los distintos Cuerpos, premiando, de esta forma, el aprendizaje adquirido sobre el funcionamiento de las Cámaras. Con ese mismo sentido e idéntica finalidad se introduce como novedad la carrera horizontal, que persigue incentivar y motivar al personal funcionario para que su desempeño sea reconocido en todo momento, más allá de la tradicional carrera vertical. Por último, y en conexión con la conciliación de la vida personal y profesional, se incorporan nuevas formas de prestación de servicios junto con la posibilidad de acceder a reducciones de jornada flexibles, que mejoran la conciliación y permiten una adaptación mejor al funcionamiento de las Cámaras. Y, en fin, debe resaltarse la introducción de la idea de mentoría encaminada a la formación del personal aprovechando la experiencia y el talento de aquellos que deseen prolongar su situación de servicio activo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/01/pdfs/BOE-A-2025-24253.pdf>

2.2.16. Acuerdo de 17 de diciembre de 2025, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2025, sobre provisión de plazas de nombramiento discrecional en órganos judiciales (BOE 25-12-25).

El presente reglamento sustituye el Reglamento 1/2010, de 25 de febrero, sobre provisión de plazas de nombramiento discrecional en órganos judiciales, actualizando la regulación de esta materia de acuerdo con la jurisprudencia del TC y del TS.

En términos más concretos, la necesidad de la reforma se justifica, en primer término, en el artículo 326.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, efectuada para incorporar al estatuto de los integrantes de la carrera judicial las reformas que vienen impuestas por compromisos internacionales, en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, y señaladamente las referentes al régimen de los cargos de nombramiento discrecional. La reforma también viene exigida por la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Para evitar cualquier atisbo de arbitrariedad y cohonestar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad con el margen de discrecionalidad del Consejo, el reglamento introduce un marco de objetivación reforzada, en el que el principio de discrecionalidad convive con obligaciones procedimentales estrictas que se deben observar en el procedimiento de provisión de plazas judiciales de nombramiento discrecional. Se aspira a una regulación completa y acabada del proceso selectivo, agotando en lo posible tanto los aspectos materiales o sustantivos como los procedimentales y adjetivos, garantizando a las personas participantes un marco seguro en el que se desarrollen las distintas convocatorias, completado con las bases de cada una, en el que se plasmarán los derechos y garantías que reconocen la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/25/pdfs/BOE-A-2025-26555.pdf>

2.2.17. Acuerdo de 11 de noviembre de 2025, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 29 de septiembre de 2025, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre nueva composición de las Secciones Segunda, Tercera, Cuarta y Octava de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 8-12-25).

Se aprueba la nueva composición de las secciones que se han visto afectadas por la toma de posesión del presidente de la Sala Tercera y de tres nuevos magistrados de dicha sala. Las secciones afectadas son: la Sección Segunda, la Tercera, la Cuarta y la Octava, que quedan integradas de la forma que se indica sin que en las demás haya modificación.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/08/pdfs/BOE-A-2025-24982.pdf>

2.2.18. Acuerdo de 25 de noviembre de 2025, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 27 de octubre de 2025, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre composición y funcionamiento de las Salas y Secciones del Tribunal Supremo y asignación de ponencias para el año judicial 2026 (BOE 8-12-25).

Se establecen para el año 2026 los criterios sobre los turnos precisos para la composición y funcionamiento de las salas y secciones del Alto Tribunal, así como las normas de asignación de las ponencias que deben turnarse a los magistrados.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/08/pdfs/BOE-A-2025-24983.pdf>

2.2.19. Resolución de 1 de diciembre de 2025, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de la demanda a las redes de transporte de electricidad (BOE 10-12-25).

Estas Especificaciones de Detalle, de conformidad con el procedimiento dispuesto en el artículo 18 de la Circular 1/2024, de 27 de septiembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica, tienen por objeto establecer los aspectos particulares de criterio y metodología para el cálculo de la capacidad de acceso a la red de transporte para

instalaciones de demanda o de almacenamiento en modo consumo, ya sean nuevas o existentes que modifiquen sus permisos de acceso, con conexión directa a la red de transporte o con conexión en distribución que necesiten informe de aceptabilidad de acuerdo con lo regulado en el apartado 5.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/10/pdfs/BOE-A-2025-25253.pdf>

2.2.20. Circular 7/2025, de 16 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 5/2019, de 5 de diciembre, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica; y se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de inversión y de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplearán en el cálculo de dicha retribución (BOE 26-12-25).

La Circular 7/2025, de 16 de diciembre, de la CNMC, modifica la anterior Circular 5/2019, estableciendo una actualización y mejora de la metodología para calcular ciertos costes y retribuciones en el sector eléctrico, buscando mayor transparencia y eficiencia, especialmente en la gestión de cargos y el balance de ingresos/costes del sistema, y adaptando las reglas a las nuevas dinámicas del mercado energético y los objetivos de descarbonización. Según se aprecia, la Circular 5/2019 funcionó adecuadamente durante el periodo regulatorio 2020-2025, permitiendo que las empresas que realizan la actividad de transporte hayan realizado las inversiones necesarias, así como la operación y mantenimiento de las redes, obteniendo una rentabilidad razonable en el desarrollo de su actividad. Si bien, estando próxima la finalización de dicho periodo regulatorio, resultaba

necesario proceder a realizar determinadas modificaciones en la metodología de cálculo de la retribución del transporte. En el siguiente periodo regulatorio 2026-2031, la metodología ha de adaptarse a inversiones crecientes derivadas del proceso de descarbonización, asegurando el equilibrio entre el desarrollo de infraestructuras, un uso eficiente de las redes existentes y la incorporación de las nuevas funcionalidades que se

espera de las mismas asociadas a la digitalización y a las nuevas figuras que emergen en el sistema eléctrico.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/26/pdfs/BOE-A-2025-26676.pdf>

2.2.21. Circular 8/2025, de 22 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica (BOE 30-12-25).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 14.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la retribución de la actividad de distribución se determinará por periodos regulatorios de seis años de duración. Dado que el primer periodo regulatorio de aplicación de la hasta ahora vigente Circular 6/2019, de 5 de diciembre, según su disposición adicional primera, abarca los ejercicios 2020 a 2025, se hace necesario llevar a cabo una revisión de la metodología a aplicar a partir del año 2026. Asimismo, el artículo 3.5 de la citada Circular dispone que, antes del inicio de cada nuevo periodo regulatorio, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia establecerá, previo trámite de audiencia, el conjunto de parámetros técnicos y económicos que se utilizarán para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución durante dicho periodo regulatorio.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/30/pdfs/BOE-A-2025-27018.pdf>

2.2.22. Circular 9/2025, de 22 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 2/2019, de 12 de noviembre, por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural, y se establece la tasa de retribución financiera aplicable a las actividades de transporte, operación del sistema y distribución de energía eléctrica en el periodo regulatorio 2026-2031 (BOE 30-12-25).

La circular tiene por objeto: 1. Modificar la Circular 2/2019, de 12 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la

metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural.

2. Establecer la tasa de retribución financiera aplicable a las actividades de transporte, operación del sistema y distribución de energía eléctrica en el periodo 2026-2031.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/30/pdfs/BOE-A-2025-27019.pdf>

2.2.23. Circular 2/2025, de 7 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado, sobre la audiencia preliminar del procedimiento abreviado (BOE 9-12-25).

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, además de una importante transformación organizativa de la Administración de Justicia, ha supuesto la introducción de reformas procesales que afectan, en mayor o menor medida, a todos los órdenes jurisdiccionales. Una de esas reformas ha consistido en la creación de un nuevo trámite en el seno del procedimiento abreviado denominado «audiencia preliminar», cuya regulación se recoge fundamentalmente en los artículos 785 y 786 LECrim. y que supone, además, una reformulación del capítulo V del título II del libro IV LECrim. (artículos 785 a 789). La celebración de esta nueva audiencia se prevé una vez superada la fase intermedia del procedimiento abreviado, con la inequívoca finalidad de preparar el juicio oral, decidir sobre la admisión de pruebas, depurar defectos procesales y solventar aquellas cuestiones que pudieran impedir su celebración o determinar su suspensión, incluida la posible nulidad de pruebas por vulneración de derechos fundamentales; igualmente, constituye un momento procesal en el que las partes pueden instar del órgano judicial la finalización anticipada del proceso con el dictado de una sentencia de conformidad.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/09/pdfs/BOE-A-2025-25117.pdf>

2.3. Disposiciones autonómicas (Comunidad de Madrid)

2.3.1. Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (BOCM 29-12-25).

Esta ley tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público de la Comunidad de Madrid. Deroga la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y la Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del Control Parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. Asimismo, modifica las siguientes leyes: Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid; Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid; Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid; Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Entrada en vigor: 1 de enero de 2026. Todos los órganos, entidades y organismos del sector público autonómico, en el momento de la entrada en vigor de esta ley continuarán rigiéndose por su normativa específica, hasta su adaptación a lo establecido en las disposiciones adicionales de esta ley.

Siguiendo su exposición de motivos, el título preliminar «Disposiciones generales», establece en el artículo 1 el objeto de la ley, esto es, la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público de la Comunidad de Madrid.

En este título se recoge la estructura del sector público de la Comunidad de Madrid a efectos de esta ley que, además, se trasladará a la Ley 1/1984, de 19 de enero, según lo regulado en la disposición final primera. El sector público autonómico queda conformado por la Administración de la Comunidad de Madrid y el sector público institucional, en el que se incluyen, en primer lugar, los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid, que pueden adoptar la forma de organismos autónomos o de entes de Derecho público, bien de régimen especial o bien sometidos al Derecho privado. Forman parte, así mismo, del sector público institucional las sociedades mercantiles, los consorcios adscritos, las fundaciones del sector público y las universidades públicas. En cuanto a la figura de las Instituciones, reguladas de manera global en el texto de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, se recoge ahora con referencias expresas a la Asamblea y a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; a esta última se le aplicará, siempre

con respeto a su normativa propia, el régimen general de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Después de definir el sector público institucional, en el título preliminar de la ley se recogen definiciones y principios fundamentales como la definición de la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid, el principio de presupuesto anual, el sometimiento al control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el régimen de contabilidad o el principio de caja única, la reserva de ley para la regulación de determinadas materias o las competencias de los distintos órganos y sujetos del sector público autonómico en esta materia.

El título I, «Del régimen de la Hacienda Pública», se divide en dos capítulos. El capítulo I regula los derechos de la Hacienda Pública conforme con lo establecido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Se establece la distinción del régimen aplicable en función de su naturaleza pública o privada, el principio de no afectación y en la regulación de las prerrogativas y procedimientos de gestión de los tributos e ingresos de derecho público se realiza una remisión, salvo legislación especial, a la normativa estatal. Por su parte, el capítulo II regula el nacimiento, extinción y exigibilidad de las obligaciones, así como las prerrogativas de la Administración y de los distintos sujetos del sector público, en el cumplimiento de dichas obligaciones. Se regulan igualmente las devoluciones de ingresos indebidos y el cumplimiento de resoluciones judiciales firmes como fuentes de obligaciones, el abono de intereses de demora y la prescripción.

El título II, «Del régimen presupuestario», supone una adaptación de la normativa presupuestaria autonómica a la legislación europea y estatal, incorporando novedades con respecto a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, relativas a cuestiones como la programación plurianual a medio plazo y la estabilidad presupuestaria.

En el capítulo I se recogen los principios básicos de la política presupuestaria con especial referencia a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. Se regulan cuestiones como el fondo de contingencia de conformidad con lo previsto en el artículo 31

de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, o el procedimiento de aprobación del límite de gasto no financiero.

En el capítulo II se regula el contenido de los presupuestos generales, su ámbito temporal, la estructura presupuestaria y, como novedad destacada, se recoge la regulación de la programación presupuestaria, estableciendo la necesaria aprobación de los escenarios presupuestarios a medio plazo, elaborados por la consejería competente en materia de hacienda y que deberán ser respetados a la hora de elaborar los anteproyectos de las leyes anuales de presupuestos. Además, se recoge la estructura del presupuesto de gastos y del presupuesto de ingresos, el procedimiento de elaboración y la documentación anexa que debe acompañar al proyecto de ley de presupuestos generales.

Por su parte, el capítulo III establece el régimen de los créditos estableciendo su carácter limitativo y vinculante y, como excepción a estas limitaciones, regula las distintas modificaciones presupuestarias. Además, en relación a la ejecución de los créditos se recogen disposiciones referidas a los gastos de carácter plurianual, a la tramitación anticipada de los gastos y a la disponibilidad de los créditos.

El capítulo IV, sobre la ejecución y liquidación de los presupuestos de carácter limitativo, regula las competencias para su gestión, el proceso del gasto y del pago, así como las figuras singulares de los pagos a justificar, los anticipos de caja fija y las ayudas públicas.

En el capítulo V se regulan los presupuestos de carácter estimativo de determinados sujetos del sector público institucional, en concreto, el contenido de dichos presupuestos, y se traen a la ley las limitaciones y el procedimiento para su modificación, cuestiones que venían incluyéndose en las leyes anuales de presupuestos y cuya finalidad vuelve a ser que la ejecución del gasto sea consecuente con el principio de estabilidad presupuestaria conforme con lo establecido en la normativa europea y estatal.

El capítulo VI se dedica al presupuesto de las universidades públicas, con el respeto debido a la autonomía financiera que les reconoce la Constitución Española y en el marco de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

El título III, «De la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el control interno y la contabilidad pública», aglutina en un único título el control interno y el régimen de la contabilidad pública, que en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, se regulaban en dos títulos diferentes.

El capítulo I regula la definición, estructura y organización de la Intervención General de la Comunidad de Madrid como órgano superior de control interno del sector público autonómico y órgano directivo y gestor de su contabilidad pública. Recoge los principios a los que se someterá su actuación, los deberes y facultades del personal que ejerce el control interno, así como los objetivos y forma de ejercicio de dicho control.

El capítulo II regula el ejercicio de esta competencia cuyo objeto fundamental es el control, antes de que sean aprobados, de todo acto o disposición de los que se deriven gastos, así como el pago de los mismos y la real y efectiva aplicación de los fondos públicos. Se recogen las modalidades de la función interventora, es decir, la fiscalización previa, que incluye expresamente la de las bases reguladoras de subvenciones, la intervención del reconocimiento de obligaciones y de la comprobación de la inversión, la intervención formal de la ordenación del pago y la intervención material del mismo. Asimismo, se establecen los principios reguladores de las modalidades de fiscalización e intervención previa de muestra y de requisitos esenciales. Por último, se regulan los supuestos de exención de fiscalización e intervención previa y el procedimiento de interposición de reparos por la Intervención General de la Comunidad de Madrid como consecuencia de sus actuaciones, la resolución de discrepancias y, como novedad, se regula el procedimiento a seguir en caso de omisión de la fiscalización previa.

En el capítulo III se regula el control financiero, que puede ejercerse bajo las modalidades de control financiero permanente, la auditoría pública, la supervisión continua del sector público institucional y el control financiero de subvenciones. Todo ello configura una completa regulación de esta forma de control, ejercido sobre el sector público autonómico. Se destaca, en esta regulación, la figura de los «planes de acción», que recogerán las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de manifiesto en los informes de control financiero remitidos por la Intervención General de la Comunidad de Madrid. Asimismo, se

regula con detalle el control financiero ejercido sobre las subvenciones otorgadas con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid en aras de asegurar la correcta aplicación de los fondos públicos por sus beneficiarios.

El capítulo IV, «Contabilidad del sector público», comienza definiendo los objetivos que se pretenden conseguir con el sistema de información económico-presupuestaria y financiera y los fines de la contabilidad del sector público de la Comunidad de Madrid en el ámbito de la gestión, el control, análisis e información. Se detallan, además, las competencias en materia contable de la consejería competente en materia de hacienda y de la Intervención General de la Comunidad de Madrid como centro directivo y centro gestor. A continuación, en la sección tercera se regulan las cuentas anuales de las entidades del sector público y la Cuenta General de la Comunidad de Madrid. Se establece la obligación de rendir cuentas de todos los sujetos que conforman el sector público autonómico, de acuerdo con los principios contables que les sean de aplicación. A estos efectos se distingue entre el sector público administrativo, el empresarial y el fundacional para facilitar la consolidación de cuentas dependiendo del plan contable que las entidades hayan utilizado, en coherencia con la normalización contable que demandan las normas internacionales de contabilidad del sector público. Se recoge el contenido de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, que se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público autonómico a estos efectos; es de destacar la ampliación del ámbito subjetivo de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid a la totalidad de entidades pertenecientes al sector público autonómico.

El título IV, «De las operaciones financieras y los avales», contiene la adaptación de la normativa a la realidad financiera que se ha ido regulando en las distintas leyes anuales de presupuestos, distinguiendo entre las operaciones financieras pasivas y las activas.

Así, en el primer capítulo de este título se regulan las operaciones financieras pasivas, estableciendo las modalidades que pueden adoptar estas operaciones. La creación de endeudamiento debe autorizarse por ley y cumplir los requisitos establecidos en la legislación vigente en materia de financiación autonómica, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y prudencia financiera. En el capítulo II se definen las operaciones financieras activas como aquellas que tengan por objeto instrumentos de capital o de

patrimonio neto de otras entidades o derechos a recibir efectivo u otro activo financiero de un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente favorables. Pueden realizarse tanto a largo como a corto plazo. En el capítulo III se regulan los avales, se establece su objeto, la competencia para su otorgamiento y formalización, la inspección de aquellos y la posibilidad de que el titular de la consejería competente en materia de hacienda establezca los mecanismos para limitar el riesgo de ejecución de los avales otorgados por la Administración de la Comunidad de Madrid.

El título V, «De la Tesorería», recoge, como novedad, la distinción entre la Tesorería General de la Comunidad de Madrid definida como todos los recursos financieros, ya sean dinero, valores o créditos del sector público autonómico, con la excepción de los recursos de las universidades públicas, y la Tesorería Central como unidad que realizará la actividad de tesorería respecto a los recursos financieros de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de los organismos autónomos y entes de Derecho público de régimen especial que carezcan de tesorería propia. Así mismo, se regulan las tesorerías propias del resto de entidades del sector público institucional, que se regirán, sin perjuicio de su normativa propia, por las disposiciones que al respecto dicte la consejería competente en materia de hacienda.

El título VI, «De las responsabilidades», regula, como principio general, la responsabilidad, por dolo, culpa o negligencia grave, de las autoridades y el personal al servicio del sector público autonómico que causen daños y perjuicios a la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid, o en su caso, al respectivo ente, organismo o entidad y que vendrán obligados a indemnizarles por ello. Se establecen los hechos que podrán dar lugar a responsabilidad, así como el procedimiento para su exigencia y el régimen de indemnización.

Además de la parte expositiva, la parte dispositiva compuesta por ciento noventa y cinco artículos integrados en un título preliminar y seis títulos, la ley incluye once disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y ocho disposiciones finales.

Destaca la disposición adicional tercera, en la que se regula la adaptación de los actuales órganos de gestión sin personalidad jurídica. El Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid y el Centro de Asuntos Taurinos se integrarán en la estructura orgánica de su consejería de adscripción con rango de dirección general; por su parte, el Instituto Regional de Arbitraje de Consumo se integrará en su consejería de adscripción como subdirección general. La disposición final séptima establece la posibilidad de modificar el rango con el que se adscriben los extintos órganos de gestión sin personalidad jurídica a las correspondientes consejerías, mediante los decretos por los que se establezca la estructura orgánica de dichas consejerías, deslegalizando así la materia respecto a lo dispuesto en la disposición adicional tercera. Las empresas públicas con forma de entidad de derecho público desaparecen como tales de la configuración del sector público autonómico. Como consecuencia de ello tanto la empresa pública Hospital Universitario de Fuenlabrada como la Unidad Central de Radiodiagnóstico comenzarán su proceso de extinción, para pasar a formar parte del Servicio Madrileño de Salud como centro de atención hospitalaria, la primera, e integrada por completo en el Servicio Madrileño de Salud, la segunda. Esta cuestión se regula en la disposición adicional cuarta. La disposición adicional quinta prevé la transformación del ente público Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid que, por la naturaleza de su actividad y su funcionamiento, pasará a tener naturaleza jurídica de ente de derecho público de régimen especial. La disposición adicional sexta establece el régimen jurídico de las fundaciones públicas sanitarias de la Comunidad de Madrid de conformidad con lo dispuesto en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. En cuanto al ente público «Hospital Universitario Fundación Alcorcón» se establece, en la disposición adicional séptima, su conversión en fundación pública sanitaria quedando integrada como entidad dependiente bajo la dirección y gestión del Servicio Madrileño de Salud, y sin que ello afecte a la prestación de sus servicios. La disposición adicional octava regula la adaptación del resto de entes públicos a la nueva configuración del sector público autonómico. En la disposición adicional novena se regula un régimen específico para el ejercicio de la función interventora en materia de personal.

En las disposiciones transitorias se regula, entre otras cuestiones, la situación transitoria de los órganos, entidades y organismos afectados por la reestructuración del sector público contenida en la ley.

En cuanto a las disposiciones finales, en la primera de ellas se modifica la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, para adaptarla a la nueva tipología de entidades del sector público autonómico.

La disposición final segunda modifica la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, para modificar la naturaleza jurídica de la empresa pública con forma de entidad de derecho público Canal de Isabel II, que se transformará en un ente de derecho público sometido al derecho privado de los previstos en la modificación del artículo 2.2.c), de la Ley 1/1984, de 19 de enero; el ente se seguirá rigiendo por lo establecido en la citada Ley 17/1984, de 20 de diciembre, y supletoriamente por la regulación de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

La disposición final tercera modifica la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid. La modificación de esta ley se hace necesaria para adaptarla a la legislación básica estatal recogida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Se recoge el concepto de subvención, se regula el ámbito de aplicación y el régimen jurídico, distinguiendo las figuras de subvención y transferencia, los planes estratégicos de subvenciones, los procedimientos para la determinación de la cuantía adicional en las convocatorias de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, el régimen de las subvenciones gestionadas o la definición de las subvenciones nominativas. Asimismo, se recoge la diferenciación entre bases reguladoras con vocación de permanencia y bases reguladoras que han de considerarse actos administrativos plúrimos.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/29/BOCM-20251229-1.PDF

2.3.2. Ley 6/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2026 (BOCM 29-12-25).

Siguiendo la exposición de motivos de la ley, los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2026 suponen un incremento global del presupuesto autonómico que se sitúa en el 6,98 % con respecto a las cifras de 2025, con un gasto no financiero de 30.663,6 millones de euros. En lo que a la clasificación económica se refiere, los incrementos más importantes se sitúan en los capítulos vinculados al gasto corriente, que son los más estrechamente vinculados al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Las inversiones más reseñables en el ámbito sectorial responden a una línea de continuidad en el despliegue de las grandes infraestructuras: ampliación de la línea 11 de Metro de Madrid, la Ciudad de la Justicia en Valdebebas y el gran proyecto de la Ciudad de la Salud en el entorno del actual hospital de La Paz. La Consejería de Educación, Ciencia y Universidades contará en 2026 con un volumen de inversión que representa aproximadamente una cuarta parte del presupuesto total de la Comunidad de Madrid. El presupuesto de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales para 2026 aumenta un 7,79 %. La Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local contará con un presupuesto de 1.227 millones de euros, un 7% más con respecto a 2025.

Por lo que se refiere a la política tributaria, la Comunidad de Madrid consolida las reducciones fiscales aprobadas en ejercicios anteriores, a las que se unirán dos bonificaciones específicas; la primera mediante una deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por costes de matrícula para jóvenes menores de 30 años, y la segunda, una bonificación del 95% de la cuota tributaria en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados para contribuyentes titulares de un comercio o negocio de hostelería con solera. Asimismo, se aprueba una nueva deducción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para jóvenes que compaginan estudio y trabajo y se promoverán nuevos beneficios fiscales en la futura ley de apoyo a la empresa familiar.

Madrid continuará siendo, como cada año, la principal aportante neta al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), con una contribución del 71,64 % entre 2009 y 2023. Para 2026 se prevé una transferencia a este fondo de 7.689 millones, a la que se añaden otros 1.168 millones de aportación al Fondo de Suficiencia.

Uno de los objetivos de la Consejería de Digitalización es mejorar el modelo de relación entre la Administración, la ciudadanía y el tejido empresarial. Se pondrá en marcha un ambicioso programa de eficiencia orientado a optimizar esta interacción y avanzar hacia una gestión pública más ágil y eficaz. Este programa incluirá la revisión de los procedimientos, la automatización de tareas repetitivas y la aplicación de indicadores de rendimiento que permitan mejorar los tiempos de respuesta y la calidad del servicio. Asimismo, se dará continuidad a los procesos de digitalización de los servicios públicos, apostando por la simplificación administrativa y la incorporación de tecnologías emergentes como la robótica y agentes de inteligencia artificial, entre ellos el avatar digital de la Comunidad de Madrid. Se pondrán en marcha medidas orientadas a la renovación tecnológica de las aplicaciones en toda la Administración, digitalizando procesos administrativos e incorporando nuevas soluciones en ámbitos como el transporte, justicia, sanidad, familia y asuntos sociales, medioambiente o interior. La implantación de soluciones de inteligencia artificial en el entorno educativo, especialmente en tareas administrativas, permitirá reducir la carga burocrática y liberar tiempo para la docencia y la atención personalizada al alumnado, mejorando así la calidad educativa y la experiencia de los ciudadanos.

Se desarrollarán actuaciones en gestión urbanística y del suelo, avanzando hacia la presentación del proyecto de ley del Suelo, dotándonos de un nuevo marco normativo y la constitución de nuevos consorcios urbanísticos.

En el capítulo de Justicia continuarán las obras para la construcción de la Ciudad de la Justicia, que se va a convertir en el complejo judicial más grande del mundo. Para ello se destinará en este ejercicio más de 100 millones de euros. Y dentro de las actuaciones de mejora de las infraestructuras judiciales se ejecutarán además las nuevas sedes judiciales de Móstoles y Collado Villalba. Se reforzará también la plantilla en los distintos Tribunales de Instancia y la Fiscalía, se crearán nuevos puestos en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y se abrirá una nueva Oficina de Atención a Víctimas los fines de semana y festivos. También se incrementarán en más de 3,5 millones de euros —hasta alcanzar los 66,5 millones— los recursos destinados a la asistencia jurídica gratuita.

En materia de función pública se impulsará la plena implantación de la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal, así como una estrategia de renovación de la política formativa, basada en itinerarios formativos, autoformación y gestión del conocimiento interno. Se agilizará el desarrollo de los procesos selectivos.

En materia de economía, se impulsarán iniciativas legislativas como la Ley de Lucha contra la Hiperregulación y la Ley de apoyo a la Empresa Familiar.

La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2026 se divide en seis títulos. Respecto a ejercicios anteriores, el contenido del articulado de la ley de presupuestos se ha visto afectado por la elaboración del proyecto de ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, cuya aprobación supone la derogación de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y en la que se recogen algunas de las disposiciones que se habían incluido reiteradamente en la ley anual de presupuestos.

El título I, «De la aprobación de los presupuestos y de sus modificaciones», recoge, en tres capítulos, lo que se ha venido denominando «contenido esencial» de las leyes de presupuestos. En el primer capítulo se define el ámbito subjetivo de la ley y se incluye la totalidad de los gastos e ingresos de los sujetos cuyos presupuestos se integran en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid. Además, se recoge el importe de los beneficios fiscales derivados de la legislación estatal y autonómica que afectan a los tributos propios de la Comunidad de Madrid y a los cedidos total o parcialmente por el Estado. El capítulo II, referido a la estabilidad presupuestaria, recoge la declaración del cumplimiento, por parte de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como del principio de transparencia, establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En el capítulo III se establecen un conjunto de normas sobre la vinculación de los créditos y las modificaciones presupuestarias. Se dispone, con carácter general, la vinculación jurídica de los créditos a nivel de artículo.

El título II, «De los gastos de personal», consta de dos capítulos; el primero regula el régimen de retribuciones del personal al servicio de la Comunidad de Madrid, distinguiendo

dicho régimen según la naturaleza jurídica de su relación de servicios, así como las retribuciones de los altos cargos y del personal directivo. Como consecuencia de la inexistencia de un proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2026, y al tratarse de normativa básica en esta materia, no puede incluirse en el texto articulado previsión alguna sobre un incremento retributivo para los empleados públicos en 2026. Sin embargo, la disposición adicional decimoctava prevé la adecuación de lo dispuesto en esta ley a la normativa básica estatal cuando se dicte, especialmente, en cuestiones relativas a incremento retributivo, oferta de empleo público o tasa de reposición de efectivos. En este mismo capítulo se regula la Oferta de Empleo Público, que se llevará a cabo a través de la tasa de reposición de efectivos que se establece en un máximo del 120 por ciento en los denominados sectores prioritarios, entre los que destacan, por ejemplo, la docencia, la sanidad, la investigación o la prevención y extinción de incendios. Para el resto de los sectores, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 110 por ciento. Además, con la finalidad de dar cumplimiento al objetivo legal de que la temporalidad en el sector público no supere el 8 por ciento de las plazas estructurales, se podrá autorizar una tasa de reposición específica para alcanzar dicho objetivo. En el capítulo II de este título se encuentran otras disposiciones en materia de personal que, fundamentalmente, se refieren a los requisitos para la determinación o modificación de las retribuciones del personal laboral y no funcionario, la prohibición de cláusulas indemnizatorias o los requisitos para la contratación de personal laboral con cargo a los créditos para inversiones.

El título III, bajo la denominación «De operaciones financieras», recoge la regulación de las operaciones financieras, tanto a corto como largo plazo. Se establecen las autorizaciones que serán necesarias para la contratación de operaciones financieras por parte del sector público institucional. Además, se recogen las condiciones de calificación crediticia que deben tener las operaciones financieras activas que se realicen por parte del sector público autonómico y se establece un plazo no superior a 6 meses para la concertación excepcional de depósitos en aquellos supuestos de entidades financieras que, estando sujetas al sistema de supervisión del Banco Central Europeo o que perteneciendo al grupo de una entidad que lo esté, no cumplan los criterios de calificación crediticia.

El título IV, «Procedimientos de gestión presupuestaria», estructurado en nueve capítulos, establece especialidades en la gestión presupuestaria con respecto a lo regulado en la normativa vigente. En el capítulo I se establece la cuantía que delimita la competencia reservada al Consejo de Gobierno para la autorización de gastos (1.500.000 euros en gastos de capital y operaciones financieras, y 500.000 en gastos corrientes). En el capítulo II, referido a los centros docentes no universitarios, se establecen normas para las autorizaciones, competencia de la Comunidad de Madrid, referidas al número máximo de nuevas unidades a concertar en centros privados sostenidos con fondos públicos durante el ejercicio 2026, a cupos de efectivos o contrataciones de otro profesorado no universitario. Además, se recogen normas relativas a los módulos económicos para la financiación de centros docentes privados sostenidos con fondos públicos. En el capítulo III, «Universidades públicas», se regula la necesidad de someter las cuentas anuales consolidadas de las universidades públicas a una auditoría externa financiera y de cumplimiento antes de su aprobación; además, se establecen las condiciones para la celebración de sus operaciones financieras, así como la liquidación de las transferencias internas a sus presupuestos. Por su parte, el capítulo IV regula determinadas especialidades del régimen de gestión económica y presupuestaria del Servicio Madrileño de Salud y las particularidades en la tramitación de las modificaciones presupuestarias que afecten a sus créditos, reglas específicas de vinculación de su capítulo 1 y normas de gestión presupuestaria para sus créditos con la finalidad de agilizar dicha gestión. En el capítulo V se establece, de forma similar a lo señalado para el SERMAS, un régimen particular de gestión económica y presupuestaria para la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta que este ente es el encargado de realizar funciones de contratación en el ámbito sanitario. Por su parte, el capítulo VI, «Transferencias de crédito entre el Servicio Madrileño de Salud y la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid», regula las transferencias de crédito entre ambos entes, atribuyendo la competencia para su autorización al titular de la Viceconsejería de Sanidad. El capítulo VII, «Régimen de gestión económica y presupuestaria de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112», pretende que la gestión económica y financiera en la Agencia, ente con presupuesto limitativo, se realice con la agilidad que requieren las materias de su competencia, para lo que se la dota de un régimen de gestión económica y presupuestaria específico en el que el consejero delegado asume

determinadas competencias relacionadas con el proceso del gasto y las transferencias de crédito dentro de la propia Agencia. En el capítulo VIII, relativo a la gestión económico-presupuestaria de determinados créditos destinados a actuaciones supramunicipales del Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid, se establecen especialidades respecto a la gestión de dichos créditos, con la finalidad de realizar una ejecución eficaz del gasto en esta materia tan importante para las Corporaciones Locales de la Comunidad de Madrid. Por último, en el capítulo IX «Otras normas de gestión presupuestaria» se establecen las cuantías de la prestación de la Renta Mínima de Inserción y de la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar de menores de la Comunidad de Madrid.

En el título V, «Disposiciones sobre promoción económica y actividad del Sector Público», se regulan cuestiones generales sobre reordenación del sector público y otras, relativas a la información a suministrar por los organismos autónomos mercantiles, empresas públicas y fundaciones sobre su situación económico-financiera. Se autoriza al Consejo de Gobierno durante el ejercicio 2026 para que, mediante decreto, a propuesta de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y a iniciativa de la consejería interesada por razón de la materia, proceda a reestructurar, modificar y suprimir organismos autónomos, empresas públicas y demás entes del sector público creados o autorizados por ley, dando cuenta a la Asamblea en un plazo de treinta días desde su aprobación.

Finalmente, en el título VI, «De las tasas», se establece el mantenimiento de la cuantía de las tasas de la Comunidad de Madrid y su no incremento durante el ejercicio 2026.

Las disposiciones adicionales completan el marco jurídico presupuestario recogiendo preceptos de índole muy variada. Se regulan cuestiones relativas a los recursos humanos de la Comunidad de Madrid, entre otras, las que se refieren al personal transferido o a la contratación de personal en empresas públicas, fundaciones del sector público y de los consorcios adscritos a la Comunidad; la adecuación a la normativa básica estatal, las condiciones para la puesta a disposición de inmuebles para organizaciones sindicales, el régimen jurídico del Consorcio Institución Ferial de Madrid o el suministro de información sobre sentencias judiciales a la Asamblea de Madrid.

En las disposiciones finales destaca la modificación del texto refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, para establecer, por un lado, una nueva deducción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para los contribuyentes menores de 30 años que compaginen trabajo y estudios, y, por otro, una bonificación en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados destinada a los comercios o negocios de hostelería con solera con ejercicio continuado de la actividad en la Comunidad de Madrid, cuando sus titulares realicen operaciones de adquisición o arrendamiento de inmuebles afectos a su actividad o cuando se adquieran los negocios por contribuyentes que continúen con el mismo.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/29/BOCM-20251229-2.PDF

2.3.3. Decreto 91/2025, de 10 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, en relación con la duración y tramitación de determinados convenios (BOCM 11-12-25).

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, contempla en su artículo ciento cinco la opción de vincular plazas asistenciales y de salud pública de la institución sanitaria con cualquiera de las modalidades de profesorado universitario, en el marco de la planificación asistencial y docente de las Administraciones Públicas. Este tipo de plazas vinculadas, dotadas con personal docente y estatutario, aseguran el desempeño simultáneo de las funciones asistenciales y docentes fomentadas por la citada normativa. Actualmente, la suscripción de este tipo de conciertos está sujeta a plazos de vigencia limitados a cuatro años, prorrogables por un máximo de otros cuatro, circunstancia que conlleva la necesidad de instar una modificación normativa que permita otorgarles una mayor vigencia que, entre otros efectos, concilie la previsión y provisión de plazas vinculadas. De esta forma, se adiciona un nuevo apartado al artículo 2 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, en relación con la posible

duración máxima de este tipo de conciertos, considerándose la opción más adecuada el establecimiento de una vigencia máxima de 30 años.

Por otra parte, se suprime el hasta ahora vigente artículo 6.1.e) del Decreto 48/2019, de 10 de junio, que hacía mención al informe de la dirección general competente en materia de Asuntos Europeos en los convenios que instrumenten una ayuda conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con la normativa comunitaria de ayudas públicas, suprimido por Decreto 7/2025, de 5 de marzo.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/11/BOCM-20251211-1.PDF

2.3.4. Decreto 92/2025, de 10 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid (BOCM 15-12-25)

El objeto del presente decreto es la creación de la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid, la regulación de la tramitación centralizada de los informes preceptivos y necesarios para la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos a través de la plataforma habilitada a tal efecto, así como la declaración de especial relevancia de los instrumentos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 10. La Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid es un órgano colegiado de carácter interdepartamental adscrito a la consejería competente en materia de urbanismo a través de la viceconsejería que tenga atribuidas dichas competencias. El decreto es de aplicación a todos los órganos administrativos y entidades públicas de la Administración autonómica y a aquellos municipios que voluntariamente así lo soliciten en la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos.

La Aceleradora Urbanística tiene los siguientes fines: a) Agilizar la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos previstos en el artículo 8 a través de la centralización, observación y seguimiento de los plazos de emisión de los informes, garantizando así el rigor y calidad de estos. Esta función se desarrollará conforme al

principio de concentración de trámites previsto en el artículo 72 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, a tal efecto, se habilita una plataforma para centralizar y automatizar la solicitud y recepción de los informes y realizar su seguimiento y asistencia al municipio en el caso de conflicto. b) Impulsar y acelerar la tramitación de los instrumentos previstos en el artículo 10 mediante la declaración de especial relevancia, que servirá de fundamento para la declaración, en su caso, de la tramitación urgente y/o preferente por parte del órgano que tenga encargada la tramitación de los mismos, de conformidad con lo previsto en los artículos 33 y 71.2, respectivamente, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/15/BOCM-20251215-1.PDF

2.3.5. Decreto 94/2025, de 23 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial en la Comunidad de Madrid (BOCM 26-12-25).

El decreto tiene por objeto establecer la regulación de la jornada escolar en centros docentes que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial, en la Comunidad de Madrid. Asimismo, el decreto tiene por objeto establecer el procedimiento de cambio de jornada en colegios públicos que impartan segundo ciclo de Educación Infantil y Primaria.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/26/BOCM-20251226-1.PDF

2.3.6. Decreto 95/2025, de 23 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Programa Educativo de Actividades Artísticas de la Comunidad de Madrid (BOCM 26-12-25).

Este decreto tiene por objeto la creación del Programa Educativo de Actividades Artísticas de la Comunidad de Madrid, en el que se integran las siguientes actividades: a) Coro de Niños y Jóvenes de la Comunidad de Madrid, b) Agrupación de Percusión de la Comunidad de Madrid.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/26/BOCM-20251226-2.PDF

2.3.7. Acuerdo de 23 de diciembre de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se fija el calendario para el año 2026 de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid (BOCM 24-12-25).

Se fija el calendario de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos que regirá durante el año 2026 en la Comunidad de Madrid.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/24/BOCM-20251224-1.PDF

2.3.8. Orden 4747/2025, de 1 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se regula el procedimiento para la obtención y renovación del certificado acreditativo del personal de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, se establecen las normas de gestión, liquidación y recaudación de la tasa por derechos de examen y se determinan las características y expedición del distintivo identificativo (BOCM 10-12-25).

Esta orden tiene por objeto establecer el procedimiento para la obtención y renovación del certificado acreditativo recogido en el Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas; determinar las normas de gestión, liquidación y recaudación de la tasa por derechos de examen, y regular las características y la expedición del distintivo que identifica al personal de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas.

En virtud de los cambios realizados por el Decreto 114/2024, de 18 de diciembre, y en el ámbito de las funciones atribuidas a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 en el artículo 30.1 f) de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, se ha considerado necesario revisar y modificar el procedimiento de obtención del certificado y su renovación, así como las condiciones del distintivo de identificación personal, unificando su regulación en una sola disposición, que viene a derogar y sustituir a las tres órdenes existentes hasta ahora, actualizando el marco normativo y competencial para el desarrollo de la actividad. En relación a las principales novedades, la presente orden incorpora en un solo texto la regulación de todos los procedimientos citados, establece la obligación de superar pruebas solo en la obtención inicial del certificado, introduce en el temario del test de conocimientos la igualdad de género y prevención de la violencia sexual, y actualiza la tramitación a través de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/10/BOCM-20251210-24.PDF

2.3.9. Orden de 17 de diciembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se establecen los baremos aplicables y los criterios adicionales de gestión respecto de las acciones formativas para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM 26-12-25).

La presente orden tiene por objeto establecer los criterios y determinar la cuantía de los baremos por los que se deberá regir la retribución y el pago de honorarios de todas aquellas figuras docentes o entidades que intervengan en la planificación, desarrollo y ejecución de las acciones formativas incluidas en los planes de formación para empleados públicos gestionados por la Dirección General de Función Pública, así como fijar reglas adicionales para la ejecución de dichos planes y las reglas específicas para posibilitar la participación de empleados públicos en acciones formativas externas al plan anual de formación.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/26/BOCM-20251226-23.PDF

2.3.10. Resolución de 2 de diciembre de 2025, 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 2026 (BOCM 12-12-25).

Se declaran inhábiles para el trabajo, retribuidos y no recuperables, en el año 2026, los días de fiestas locales que, con referencia a sus respectivos municipios, se incluyen en la lista incorporada a la resolución. Ha resultado modificada por una Resolución de 15 de diciembre de 2025 (BOCM 29-12-25).

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/12/BOCM-20251212-34.PDF

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/29/BOCM-20251229-19.PDF

2.3.11. Calendarios de guardias de los Juzgados de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid para el año 2026 (BOCM 27-12-25)

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, del Consejo General del Poder Judicial, sobre los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, se publican los acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por los que se aprueban los calendarios de guardias de los Juzgados de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid durante el año 2026.

<https://www.bocm.es/boletin-completo/BOCM-20251227/308>

2.4. Disposiciones locales (Ayuntamiento de Madrid)

2.4.1. Acuerdo del Pleno, de 22 de diciembre de 2025, por el que se aprueba el Reglamento 16/2025, de 22 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y Cementerios de 25 de mayo de 2016 (BOCM 30-12-25; BOAM 30-12-25).

Mediante la presente modificación se lleva a cabo la necesaria refundición de las normas sobre servicios funerarios. A saber: (i) La derogación de la Ordenanza Reguladora de la Prestación del Servicio de Incineración de Cadáveres y Restos Humanos, de 30 de marzo de 1973, integrando su contenido en el Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y Cementerios. (ii) Integrar el contenido vigente de las Normas para la Tramitación de Expedientes de Abono de los Servicios Funerarios Gratuitos de Carácter Social en el Municipio de Madrid, de 30 de abril de 2003, en el Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y de Cementerios.

Además, transcurridos más de cinco años desde la aprobación del Reglamento de Prestación de Servicios Funerarios y de Cementerios, se han evidenciado determinadas dificultades relativas a la gestión de la transmisión de titularidad de las concesiones administrativas referentes a las unidades de enterramiento gestionadas en el ámbito de los cementerios municipales. En concreto, en lo relativo a la transmisión de la titularidad en el supuesto de fallecimiento de la persona titular de la propia concesión administrativa. Igualmente se ha puesto de manifiesto la necesidad de incluir en el reglamento aspectos relativos a las visitas organizadas de tipo cultural o de otro tipo realizadas a los cementerios municipales, el acceso

de animales domésticos a aquellos y la titularidad de una unidad de enterramiento a entidades jurídicas distintas a las religiosas.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/30/BOCM-20251230-52.PDF

<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=d9bf3cbf59a4b910VgnVCM200000f921e388RCRD&vgnnextchannel=741d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextfmt=default>

2.4.2. Acuerdo del Pleno, de 25 de noviembre de 2025, por el que se aprueba la Ordenanza 7/2025, de 25 de noviembre, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración (BOCM 5-12-25).

La disposición sustituye, integra y depura los criterios surgidos desde 2020 y corrige los problemas detectados tras la modificación de 2022, reforzando la seguridad jurídica y la accesibilidad.

De un modo sinóptico, las principales novedades son las siguientes:

- Naturaleza y discrecionalidad: configura expresamente las autorizaciones como demaniales, temporales y revocables, sin derecho automático a obtenerlas; se prevé denegación por concentración de terrazas o interés general.
- Mejora de la claridad técnica y de las condiciones de accesibilidad: las «construcciones ligeras» pasan a denominarse “estructuras ligeras”; catálogo y medidas de elementos más detallado (alturas, sujeciones, protección de alcorques). Itinerario peatonal mínimo de 2,50 m y ocupación máxima del 50% del ancho; distancias específicas amplias; límites en BIC y entornos singulares; prohibición de publicidad, salvo identificación tasada; exigencia de protecciones acústicas y veto a música/altavoces.
- Procedimiento y vigencia: renovación automática si no cambian las condiciones; cambio de titularidad ligado al del local; posibilidad de simultanear trámites; garantía previa cuando haya anclajes; silencio desestimatorio en 2 meses.
- Horarios y periodos: terraza estacional (16/03–31/10); cierres 01:00 (D-J) y 01:30 (V-S y vísperas); resto del año hasta las 24:00; reducibles y

supeditados a Zonas de Protección Acústica Especial/Zonas Ambientalmente Protegidas.

- Ordenación conjunta de zonas: criterios objetivos para «zonas saturadas» (porcentajes y flujos peatonales) y estudios que pueden reducir el número de terrazas o su superficie, homogeneizar mobiliario y bajar cierres hasta 23:00, previa información pública y publicación.
- Disciplina y sanciones: multas coercitivas reiterables hasta 3.000 €; catálogo actualizado de infracciones y extinción de la autorización por reincidencia; control del apilamiento.
- Gobernanza y transparencia: refuerzo de la Comisión de Terrazas y Hostelería de Restauración (dictámenes y gestión de zonas/estudios) y creación de un censo público de terrazas.

Régimen transitorio: adaptación de autorizaciones antes del 30/12/2028; entrada en vigor el 01/01/2026.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/05/BOCM-20251205-59.PDF

<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=94b97c842a4ca910VgnVCM200000f921e388RCRD&vgnnextchannel=741d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextfmt=default>

2.4.3. Acuerdo del Pleno, de 22 de diciembre de 2025, por el que se aprueba el Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para 2026, integrado por el Presupuesto del propio Ayuntamiento, los de los organismos autónomos dependientes del mismo y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Madrid (BOCM 26-12-25; BOAM 26-12-25).

Asimismo, se publican las siguientes ordenanzas fiscales:

- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza 8/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ordenanza Fiscal 13/2021, de 29 de diciembre, General de Gestión, Recaudación e Inspección.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza 9/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza 10/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Actividades Económicas.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza 11/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza 12/2025, de 22 de diciembre por la que se modifica la Ordenanza Fiscal 7/2023, de 22 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza 13/2025, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza Fiscal 14/2025, de 22 de diciembre, reguladora de la Tasa por Prestación del Servicio de Gestión de Residuos de Competencia Municipal.
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2025, del Pleno, por el que se aprueba la Ordenanza Fiscal 15/2025, de 22 de diciembre, reguladora de la

Tasa por el mantenimiento de los servicios de emergencia que presta el Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid.

https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2025/12/26/BOCM-20251226-71.PDF

<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=c5d6585c07a4b910VgnVCM200000f921e388RCRD&vgnextchannel=741d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default>

2.5. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

2.5.1. Derecho a un juicio justo (art. 6.1 CEDH). Obligación de motivar la decisión de no plantear cuestión prejudicial ante el TJUE. STEDH de 16 de diciembre de 2025, caso Gondert c. Alemania (demanda n.º 34701/21).

Se refiere a un procedimiento en el cual el tribunal nacional no remitió al TJUE una cuestión prejudicial. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que, cuando una parte en el procedimiento ha solicitado explícitamente una remisión al TJUE para una resolución prejudicial y esta ha sido denegada por un tribunal nacional cuyas decisiones no pueden ser recurridas, dicho tribunal está obligado a motivar la denegación. Por lo tanto, en la presente sentencia, dictada por unanimidad en sala, el Tribunal declara, en el caso del Sr. Gondert, que se ha violado el artículo 6, apartado 1 (derecho a un juicio justo), del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El tribunal nacional no motivó la denegación de la remisión de la cuestión prejudicial al TJUE para que se pronunciara con carácter prejudicial, a pesar de la solicitud precisa del Sr. Gondert y de sus alegaciones detalladas al respecto.

[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-247860%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-247860%22]})

2.5.2. Derecho a un juicio justo (art. 6.1 CEDH). Principio de seguridad jurídica. Sentencias divergentes dictadas por un mismo tribunal respecto a los mismos hechos.

STEDH de 18 de diciembre de 2025, caso Latorre Alance c. España (demanda 33818/2022).

El Tribunal reitera que uno de los aspectos fundamentales del Estado de Derecho es el principio de seguridad jurídica, implícito en el Convenio. Las sentencias contradictorias atinentes a casos similares, dictadas por el mismo tribunal, que además es el tribunal de última instancia en el asunto, pueden vulnerar dicho principio y, por consiguiente, socavar la confianza pública en el poder judicial, confianza que constituye uno de los componentes esenciales de un Estado de derecho. El Tribunal reconoce que la posibilidad de decisiones judiciales contradictorias es inherente a todo sistema judicial y no puede, en sí misma, considerarse contraria al Convenio. Sin embargo, decisiones divergentes de tribunales nacionales basadas en hechos idénticos pueden ser contrarias al principio de seguridad jurídica e incluso constituir una denegación de justicia (véase *Melgarejo Martínez de Abellanos*, §§ 30 y 34, e *Inmovilizados y Gestiones S.L. c. España*, n.º 79530/17, §§ 40-41, 14 de septiembre de 2021).

El Tribunal observa que las sentencias en cuestión fueron dictadas por la misma sala de la Audiencia Nacional en un plazo relativamente breve, siendo relativas a la misma cuestión jurídica y con los mismos antecedentes fácticos. Por lo tanto, la divergencia se debió a una resolución incoherente por parte de la misma formación judicial, actuando en circunstancias idénticas. La resolución incoherente de demandas interpuestas por varias personas en situaciones similares generó un estado de incertidumbre que debió reducir la confianza pública en el poder judicial, siendo dicha confianza uno de los componentes esenciales de un Estado de derecho (véase *Ștefănică y otros c. Rumanía*, n.º 38155/02, § 38, 2 de noviembre de 2010). Las tres sentencias contradictorias (una desestimatoria y dos estimatorias de recursos basados en el mismo razonamiento) revelan una manifiesta incoherencia en la valoración de los hechos y argumentos jurídicos pertinentes por parte de la misma Sección de la Audiencia Nacional. Esta inconsistencia fue posteriormente reconocida por el Tribunal Supremo, que declaró expresamente un error judicial con respecto al caso del solicitante.

En cuanto a la queja del demandante sobre la falta de motivación, el Tribunal reitera que, según su jurisprudencia, las partes en un procedimiento judicial tienen derecho a recibir

una respuesta específica y explícita a los argumentos decisivos para el resultado de dicho procedimiento (véase Melgarejo Martínez de Abellanos, antes citado, §§ 41-43). En el caso analizado, la Audiencia Nacional omitió abordar la alegación principal del demandante relativa a la validez de los pagos a REEF, que podría determinar el alcance de su responsabilidad. Esta omisión impide al Tribunal verificar si el argumento fue examinado y desestimado o simplemente ignorado.

En vista de lo anterior, el Tribunal concluye que el procedimiento interno adolece tanto de una vulneración del principio de seguridad jurídica derivada de sentencias contradictorias dictadas por la misma sala en casos idénticos (véase Inmovilizados y Gestiones S.L., loc. cit.), como de una falta de motivación suficiente en respuesta a un argumento decisivo. Estas deficiencias, en conjunto, menoscabaron la equidad del procedimiento. En consecuencia, se había vulnerado el artículo 6.1 del Convenio.

[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-247565%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-247565%22]})

2.6. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

2.6.1. Protección de datos personales. Concepto de «responsable del tratamiento» o «responsable». Responsabilidad del operador de un mercado en línea por la publicación de los datos personales contenidos en anuncios colocados en su mercado en línea por usuarios anunciantes. Corresponsabilidad con esos usuarios anunciantes. Posibilidad de que, respecto al incumplimiento de dichas obligaciones, tal operador invoque la exención de responsabilidad de un prestador intermediario de servicios de la sociedad de la información. STJUE (Gran Sala) de 2 de diciembre de 2025, asunto C-492/23.

1) Los artículos 5, apartado 2, y 24 a 26 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), deben interpretarse en el sentido de que el operador de un mercado en línea, como responsable del tratamiento en el sentido del artículo 4, punto 7, de dicho Reglamento, de los datos personales contenidos en anuncios publicados en su mercado en línea, está obligado, antes de la publicación de los anuncios y aplicando medidas técnicas y organizativas apropiadas: (i) a identificar los anuncios que contengan datos sensibles, en el sentido del artículo 9, apartado 1, del mismo Reglamento, (ii) a verificar si el usuario anunciante que se dispone a colocar un anuncio de ese tipo es la persona cuyos datos sensibles figuran en el anuncio y, de no ser así, (iii) a denegar su publicación, a menos que dicho usuario anunciante pueda demostrar que el interesado ha dado su consentimiento explícito para que los datos en cuestión se publiquen en ese mercado en línea, en el sentido del citado artículo 9, apartado 2, letra a), o concurra alguna de las otras excepciones establecidas en el citado artículo 9, apartado 2, letras b) a j).

2) El artículo 32 del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que el operador de un mercado en línea, como responsable del tratamiento, en el sentido del artículo 4, punto 7, de dicho Reglamento, de los datos personales contenidos en anuncios publicados en su mercado en línea, está obligado a aplicar medidas de seguridad técnicas y organizativas apropiadas para impedir que anuncios que se hayan publicado en ese mercado y que contengan datos sensibles, en el sentido del artículo 9, apartado 1, del mismo Reglamento, sean copiados e ilícitamente publicados en otros sitios web.

3) El artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), y el artículo 2, apartado 4, del Reglamento 2016/679 deben interpretarse en el sentido de que el operador de un mercado en línea, como responsable del tratamiento, en el sentido del artículo 4, punto 7, del Reglamento 2016/679, de los datos personales contenidos en anuncios publicados en su mercado en línea, no puede invocar, respecto al incumplimiento de las obligaciones resultantes de los artículos 5, apartado 2, 24 a 26 y 32 de este Reglamento, los artículos 12 a 15 de dicha Directiva, relativos a la responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=306764&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=14944462>

2.6.2. Derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información. Protección de las obras de artes aplicadas. Concepto y criterios de apreciación de las «decisiones libres y creativas» a efectos de la apreciación de la vulneración de los derechos exclusivos. STJUE (Sala Primera) de 4 de diciembre de 2025, asuntos acumulados C-580/23 y C-795/232.

1) La Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, debe interpretarse en el sentido de que no existe una relación de regla-excepción entre la protección de los dibujos y modelos y la de los derechos de autor, de tal manera que, al examinar la originalidad de los objetos de artes aplicadas, se deban imponer exigencias más estrictas que las previstas para otros tipos de obras.

2) Los artículos 2, letra a), 3, apartado 1, y 4, apartado 1, de la Directiva 2001/29 deben interpretarse en el sentido de que constituye una obra, a efectos de dichas disposiciones, un objeto que refleja la personalidad de su autor, manifestando las decisiones libres y creativas de este. No son libres y creativas las decisiones dictadas por diversas limitaciones, en particular técnicas, que vinculan a dicho autor durante la creación del referido objeto; tampoco son libres y creativas aquellas decisiones que, aun siendo libres, no llevan la impronta de la personalidad del autor confiriendo a dicho objeto un aspecto único. Las circunstancias como las intenciones de dicho autor durante el proceso creativo, las fuentes de inspiración de este y la utilización de formas que se encuentran en el acervo general de dibujos y modelos, la posibilidad de creaciones independientes similares o el reconocimiento del propio objeto en los círculos especializados pueden tenerse en cuenta, si procede, pero no son, en todo caso, ni necesarias ni determinantes para acreditar la originalidad del objeto cuya protección se reivindica.

3) Los artículos 2, letra a), 3, apartado 1, y 4, apartado 1, de la Directiva 2001/29, deben interpretarse en el sentido de que, para declarar la existencia de una infracción de los derechos de autor, procede determinar si han quedado incorporados de forma reconocible en el objeto supuestamente infractor elementos creativos de la obra protegida. Una misma impresión visual general creada por ambos objetos en conflicto y el grado de originalidad de la obra de que se trate no son pertinentes. La posibilidad de una creación similar no puede justificar la denegación de la protección.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=306835&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=16378625>

2.6.3. Protección de los consumidores. Cláusulas abusivas. Préstamos hipotecarios. La excepción de compensación formulada por el consumidor no implica la renuncia tácita a la excepción de prescripción. STJUE (Sala Novena) de 11 de diciembre de 2025, asunto C-767/24.

El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, considerado a la luz del principio de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que, en el contexto de la anulación en su totalidad de un contrato de préstamo hipotecario celebrado entre un consumidor y una entidad bancaria debido a que ese contrato contiene una cláusula abusiva sin la cual el contrato no puede subsistir, se opone a una jurisprudencia nacional conforme a la cual la presentación por ese consumidor de una declaración de compensación de su crédito con el de esa entidad bancaria implica una renuncia implícita a la excepción de prescripción relativa al crédito que invoca la referida entidad bancaria.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307040&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=2714400>

2.6.4. Medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Validez y efectos de una declaración de compensación de créditos con eficacia retroactiva. STJUE (Sala Cuarta) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-481/24.

Los artículos 3, apartados 1 y 3, letra a), y 6, apartados 1 y 2, 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, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual no se adeudan al acreedor el interés legal de demora ni la compensación por los costes de cobro cuando el deudor haya saldado la cantidad adeudada mediante una declaración de compensación, presentada una vez expirado el plazo de pago fijado en el contrato, debido al efecto retroactivo que se vincula a tal declaración a partir del momento en que esa compensación resultó posible.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307248&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10136663>

2.6.5. Protección de datos personales. Derecho de información al interesado en relación con datos personales obtenidos mediante cámaras corporales que llevan los revisores del transporte público. STJUE (Sala Primera) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-422/24.

Los artículos 13 y 14 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, deben interpretarse en el sentido de que, en una situación en la que se obtienen datos personales mediante las cámaras corporales que llevan los revisores en los transportes públicos, la información a los interesados se rige por el artículo 13 de este Reglamento [datos obtenidos de los interesados] y no por su artículo 14 [datos no obtenidos de los interesados].

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307247&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10136663>

2.6.6. Libre circulación de mercancías y servicios. Régimen jurídico aplicable al servicio de entrega de libros a domicilio. Medida nacional que establece una tarifa mínima por dicho servicio. STJUE (Sala Tercera) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-366/24.

1) El artículo 1, apartado 4, 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, debe interpretarse en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de dicha directiva una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan, con el fin de proteger o de promover la diversidad cultural, tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros.

2) Los artículos 34 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una medida adoptada por un Estado miembro por la que se fijan tarifas mínimas para la entrega, en el territorio de ese Estado miembro, de libros que el comprador no recoge en un comercio de venta al por menor de libros, debe examinarse únicamente a la luz de la libre circulación de mercancías garantizada por el artículo 34 TFUE y no puede considerarse referida a una «modalidad de venta» en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905).

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307246&mode=req&pageIndex=3&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10136663>

2.6.7. Política industrial. Procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información. Normativa nacional que obliga a entregar el código fuente de un software inscrito en la base de datos de la Administración tributaria a un organismo de evaluación de la conformidad de las exigencias técnicas fiscales. STJUE (Sala Séptima) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-353/24.

El artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que obliga al prestador de servicios encargado del mantenimiento de dispositivos de pago automático a entregar al organismo de control de la conformidad de dichos dispositivos el código fuente del software registrado de estos constituye un «reglamento técnico», en el sentido de la referida disposición solo puede oponerse a los particulares si el proyecto de normativa correspondiente ha sido objeto de una comunicación previa a la Comisión Europea con arreglo al artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la citada Directiva.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307245&mode=req&pageIndex=3&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10136663>

2.6.8. Servicios de paquetería. Decisión de la autoridad nacional de reglamentación que impone obligaciones de información a los prestadores de servicios de paquetería. Extensión y alcance. STJUE (Sala Quinta) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-345/24.

1) El Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos, debe interpretarse en el sentido de que, en lo que respecta a la comunicación de información a la autoridad nacional de reglamentación correspondiente, se aplica a todo prestador de servicios de paquetería, con independencia del carácter nacional o transfronterizo de los servicios de que se trate, salvo en caso de exclusión específica.

2) Los artículos 22 y 22 bis de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, en su versión modificada por la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, y el artículo 4 del Reglamento 2018/644, deben

interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una autoridad nacional de reglamentación imponga a prestadores de servicios de paquetería obligaciones generales de información relativas, en particular, a las condiciones aplicadas a los diferentes tipos de clientes, a saber, el público y determinados clientes profesionales, a los contratos que regulan las relaciones con las empresas que, de diversas maneras, concurren en esta prestación de servicios, así como a las condiciones económicas y a la protección jurídica ofrecidas a los trabajadores empleados en distintos conceptos en la referida prestación de servicios, siempre que las obligaciones impuestas sean adecuadas para poder cumplir las funciones asignadas a dicha autoridad, necesarias a tal fin y proporcionadas en la medida en que no suponen una carga excesiva para dichos prestadores de servicios.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307244&mode=req&pageIndex=3&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10136663>

2.6.9. Protección de los consumidores. Cláusulas abusivas. Enjuiciamiento de la abusividad de una cláusula penal por el órgano jurisdiccional nacional tras la devolución del asunto por parte del tribunal de casación. Cosa juzgada. STJUE (Sala Cuarta) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-320/24.

Los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, a la luz del principio de efectividad y del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual la aplicación del principio de cosa juzgada no permite al juez nacional que conoce del procedimiento seguido tras la devolución del asunto por parte del tribunal de casación, examinar de oficio la nulidad de una cláusula contractual supuestamente abusiva cuando, por una parte, el motivo basado en el carácter abusivo de esta cláusula no ha sido invocado por el consumidor durante las fases anteriores del procedimiento judicial y, por otra parte, la nulidad de tal cláusula no ha sido examinada

de oficio por los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco del procedimiento que ha dado lugar a la sentencia de casación.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=req&pageIndex=5&docid=307241&doclang=ES&text=&part=1&dir=&occ=first&cid=10136663>

2.6.10. Libre circulación de trabajadores. Subsidio familiar por el hijo del cónyuge o pareja registrada del trabajador no residente. Interpretación del requisito del aseguramiento de la manutención. STJUE (Sala Cuarta) de 18 de diciembre de 2025, asuntos acumulados C-296/24 y C-307/24.

El artículo 45 del TFUE, artículo 1, letra i), y el artículo 67 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en relación con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, y con el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE y 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, deben interpretarse de la siguiente manera: La condición para conceder a un trabajador no residente, en el Estado miembro de empleo, un subsidio familiar por el hijo de su cónyuge o pareja registrada, a saber, que este trabajador esté obligado a «asegurar la manutención» de dicho hijo, se cumple cuando existe una relación familiar entre el trabajador y el hijo biológico o adoptivo de su cónyuge o pareja registrada, que se caracteriza por la existencia de una residencia compartida entre el trabajador y el hijo.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307239&mode=req&pageIndex=5&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=10136663>

2.6.11. Propiedad intelectual. Obra colectiva. Acción por infracción de los derechos de autor. Exigencia de intervención de todos los cotitulares de dichos derechos. STJUE (Sala Primera) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-182/24.

El artículo 8 de la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información; el artículo 3 de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual, y el artículo 1 de la Directiva 2006/116/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines, en relación con los artículos 17 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la legislación nacional supedita la admisibilidad de una acción por infracción de los derechos de autor de una obra colectiva a la intervención de todos los cotitulares de este derecho, siempre que la interpretación y aplicación de estas normas no hagan innecesariamente complejo o costoso el procedimiento prescrito, y que el procedimiento no debe imposibilitar ni dificultar excesivamente que solo uno o más cotitulares interpongan esta acción. El tribunal nacional debe, en cualquier caso, garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307234&mode=req&pageIndex=7&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=10168608>

2.6.12. Competencia y propiedad intelectual. Abuso de posición dominante por entidad de gestión colectiva de derechos de autor. Falta de consideración del índice de ocupación de las habitaciones en la tarificación de los cánones para la concesión de licencias de puesta a disposición de obras protegidas por derechos de autor en establecimientos hoteleros. STJUE (Sala Tercera) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-161/24.

1) El artículo 102 TFUE, párrafo segundo, letra a), debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que una entidad de gestión colectiva de derechos de autor no tenga en cuenta el índice de ocupación de los establecimientos hoteleros para calcular los cánones que se le deben como contraprestación de la concesión a esos establecimientos de una licencia de puesta a disposición de obras protegidas por derechos de autor puede, en función de todas las circunstancias pertinentes, contribuir a que se constate un abuso de posición dominante consistente en aplicar precios no equitativos, siempre que se compruebe que la cuantía de los cánones es excesiva en relación con la naturaleza y el ámbito del uso de las obras y con el valor económico generado por dicho uso.

2) El artículo 102 TFUE, párrafo segundo, letra a), debe interpretarse en el sentido de que la constatación de una explotación abusiva de posición dominante está suficientemente fundamentada cuando se acredite que la práctica de que se trate puede menoscabar una estructura de competencia efectiva, sin que sea necesario demostrar que dicha práctica puede, además, causar un perjuicio directo a los consumidores.

3) El artículo 102 TFUE, párrafo segundo, letra a), debe interpretarse en el sentido de que una autoridad de defensa de la competencia está obligada a demostrar que una práctica abusiva puede afectar sensiblemente al comercio entre Estados miembros. Cuando una práctica tarifaria de una entidad de gestión colectiva de derechos de autor sea considerada abusiva, bastará, a fin de demostrar que el comercio entre Estados miembros puede verse sensiblemente afectado por dicha práctica abusiva, con que se acredite que esa entidad de gestión colectiva de derechos de autor gestiona no solo los derechos de titulares que son nacionales del Estado miembro en el que dicha entidad ostenta un monopolio, sino también los de titulares de otros Estados miembros.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307232&mode=req&pageIndex=8&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10168608>

2.6.13. Contratos públicos. Prohibición de utilizar el precio como único criterio de adjudicación en los contratos cuyo valor total esté constituido al menos en un 50%

por los costes de mano de obra. STJUE (Sala Tercera) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-769/23.

El artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, así como el principio de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, en el caso de contratos públicos que tengan por objeto servicios que presenten elementos normalizados, pero cuyo valor total esté constituido al menos en un cincuenta por ciento por los costes de la mano de obra, se prohíbe al poder adjudicador utilizar el precio como único criterio de adjudicación de dichos contratos. A este respecto, carece de pertinencia el hecho de que la licitación exija que cualquier posible rebaja propuesta por un licitador se efectúe únicamente sobre la retribución de esos servicios y no pueda implicar una disminución de la retribución de los trabajadores empleados por ese licitador.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307230&mode=req&pageIndex=9&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10168608>

2.6.14. Estado de Derecho. Tutela judicial efectiva. Independencia e imparcialidad judicial. Principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la UE. Principio del efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Aplicación de los principios del marco constitucional de la Unión a los tribunales constitucionales nacionales. Decisión de un tribunal constitucional nacional que niega el principio de primacía del Derecho de la UE y de la efectividad de las resoluciones del TJUE. STJUE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-448/23, Comisión c. Polonia.

Ante el primer procedimiento de infracción relativo a dos sentencias de un tribunal constitucional nacional que declaraban incompatibles con la Constitución nacional varias disposiciones y principios del marco constitucional de la Unión Europea, el Tribunal, constituido en Gran Sala, estima el recurso interpuesto por la Comisión contra Polonia. En primer lugar, reafirma, en particular, el alcance de los principios de primacía, autonomía y

efectividad del Derecho de la UE, así como el carácter vinculante de la jurisprudencia del Tribunal. En segundo lugar, se pronuncia sobre las consecuencias del nombramiento irregular de miembros de un tribunal constitucional para su condición de «tribunal independiente e imparcial, establecido de antemano por la ley», en el sentido del artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del TUE.

En virtud del artículo 258 TFUE, puede apreciarse un incumplimiento por parte de un Estado miembro con independencia del órgano de dicho Estado cuya acción u omisión esté en el origen de dicho incumplimiento, incluso cuando la jurisprudencia del tribunal constitucional de un Estado miembro pueda constituir un incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, del TUE impone a los Estados miembros una obligación de resultado clara, precisa e incondicional, cuyo efecto directo implica, de conformidad con el principio de primacía del Derecho de la Unión, que toda disposición, jurisprudencia o práctica nacional contraria a dicho artículo debe dejarse inaplicable. Por consiguiente, toda disposición o práctica nacional que disminuya la eficacia del Derecho de la Unión denegando al juez competente la facultad de hacer, en el momento de la aplicación de dicho Derecho, lo necesario para dejar de lado las disposiciones legislativas nacionales que puedan obstaculizar la plena eficacia de las normas directamente aplicables del Derecho de la Unión es incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza de dicho Derecho.

El Tribunal de Justicia observa que el artículo 279 TFUE le faculta para ordenar las medidas provisionales que considere necesarias para garantizar la plena eficacia de una resolución firme que se dicte, evitar una laguna en la protección jurídica concedida por el Tribunal de

Justicia y garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. En consecuencia, las disposiciones nacionales que regulan la organización del poder judicial pueden ser objeto de medidas provisionales ordenadas por el Tribunal de Justicia, destinadas, en particular, a suspender dichas disposiciones. Sin embargo, este mecanismo se vería comprometido si una disposición de Derecho nacional pudiera impedir el reconocimiento del efecto vinculante de

las medidas provisionales ordenadas por el Tribunal de Justicia e impedir, por tanto, que un órgano jurisdiccional nacional que conozca de un litigio regulado por el Derecho de la Unión las ejecute.

En lo que respecta, en primer lugar, a la vulneración de los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia recuerda que el ordenamiento jurídico de la Unión cuenta con su propio marco constitucional y sus propios principios fundacionales, características esenciales que han dado lugar a una red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan recíprocamente a la Unión y a sus Estados miembros. En cuanto al principio de primacía del Derecho de la UE, el Tribunal de Justicia reitera que este exige a todas las instituciones de los Estados miembros garantizar la plena aplicación de las diversas normas de la UE. Por consiguiente, la invocación por un Estado miembro de disposiciones de Derecho nacional, incluido el Derecho constitucional, no puede menoscabar la unidad ni la eficacia del Derecho de la UE. El Tribunal de Justicia subraya que el respeto de la igualdad de los Estados miembros ante los tratados, en virtud del artículo 4, apartado 2, del TUE, solo es posible si los Estados miembros, en virtud del principio de primacía del Derecho de la UE, no pueden imponer ninguna medida unilateral contra el ordenamiento jurídico de la UE.

En el mismo contexto, el Tribunal de Justicia señala que la aplicación uniforme del Derecho de la UE es un requisito fundamental del ordenamiento jurídico de la UE. Dicho requisito es, de hecho, inherente a la existencia misma de una comunidad de Derecho y es necesario para garantizar el respeto de la igualdad de los Estados miembros ante los tratados. El Tribunal recuerda además que la Unión está formada por Estados que se han adherido libre y voluntariamente a un conjunto de valores comunes, cuyo respeto y promoción constituyen la premisa fundamental de la confianza mutua entre los Estados miembros. El respeto de estos valores, consagrados en principios que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros, no puede reducirse a una obligación a la que está sujeto un Estado candidato para adherirse a la Unión y de la que podría quedar exento tras la adhesión.

Sin embargo, si bien, como estipula el artículo 4, apartado 2, del TUE, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a sus estructuras políticas

y constitucionales fundamentales, de modo que estos Estados disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, de ello no se desprende que esta obligación de resultado pueda variar de un Estado miembro a otro. En efecto, si bien poseen identidades nacionales distintas, que la Unión respeta, los Estados miembros se adhieren a un concepto de «Estado de derecho» que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales y que se han comprometido a respetar continuamente. En consecuencia, los Estados miembros deben cumplir, por una parte, el requisito de independencia judicial que se deriva del artículo 2 y del artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del TUE, y, por otra, el principio de primacía del Derecho de la Unión y la obligación de abstenerse de adoptar medidas que menoscaben la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión. En cuanto a las afirmaciones del Tribunal Constitucional en sus sentencias de que, por una parte, el artículo 2 y el artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del TUE, y, por otra, el artículo 4, apartado 3, del TUE y el artículo 279 del TFUE, según su interpretación, son contrarios a diversos principios consagrados en la Constitución polaca y menoscaban la identidad constitucional polaca, el TJUC considera que las exigencias derivadas del respeto a valores y principios como el Estado de derecho, la tutela judicial efectiva y la independencia del poder judicial no pueden afectar a la identidad nacional de un Estado miembro, en el sentido del artículo 4, apartado 2, del TUE. Por consiguiente, ni el artículo 4, apartado 3, del TUE ni el artículo 279 del TFUE pueden eximir a los Estados miembros del cumplimiento de estas exigencias.

En segundo lugar, en cuanto a la violación del principio del efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este señala que las obligaciones de Polonia también se aplican a las normas que regulan el sistema judicial de la Unión y, por tanto, al reparto de competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, tal como determinan los Tratados. Además, el Tribunal de Justicia subraya que las normas y principios establecidos en el artículo 4, apartado 1, el artículo 5, apartado 2, y la primera frase del artículo 13, apartado 2, del TUE, no autorizan a los tribunales nacionales a pronunciarse unilateral y definitivamente sobre el alcance de las competencias atribuidas a la Unión ni sobre el respeto de los límites de dichas competencias. En efecto, determinar el alcance de las competencias de la Unión, así como supervisar el respeto de dichos límites, implica necesariamente la interpretación de las disposiciones de los Tratados, cuya

interpretación definitiva y vinculante incumbe al Tribunal de Justicia, al igual que la de todas las demás disposiciones del Derecho de la Unión.

Además, permitir que los tribunales nacionales se pronuncien sobre el alcance de las competencias conferidas a la Unión también sería incompatible con la necesaria coherencia del sistema de protección judicial establecido por los Tratados. Incumbe, sin duda, a los tribunales nacionales competentes interpretar la constitución de su Estado miembro y determinar las limitaciones que esta pueda imponer a la adhesión de dicho Estado miembro a la Unión. No obstante, desde la fecha de su adhesión a la Unión, un Estado miembro queda vinculado sin reservas, salvo las que puedan estar previstas en el Acta de Adhesión, por todas las disposiciones del Derecho primario, así como por los actos adoptados por las instituciones de la Unión antes de la adhesión, según la interpretación del Tribunal de Justicia. Así pues, un tribunal de un Estado miembro no puede, basándose en su propia interpretación del Derecho de la UE, concluir válidamente que el Tribunal de Justicia ha dictado una resolución que excede los límites de las competencias conferidas a la Unión y negarse a ejecutarla, ni prohibir a las autoridades públicas del Estado miembro al que pertenece dicho tribunal que cumplan la jurisprudencia del Tribunal o apliquen las disposiciones del Derecho de la UE interpretadas por este. Lo mismo se aplica a una resolución de un tribunal constitucional o un tribunal supremo de un Estado miembro que se niegue a ejecutar una resolución del Tribunal de Justicia, en particular por el motivo de que el Tribunal se extralimitó en su jurisdicción o de que la resolución no tuvo en cuenta la identidad constitucional del Estado miembro en cuestión, en relación con el artículo 4, apartado 2, del TUE.

El artículo 4, apartado 2, del TUE, que debe interpretarse a la luz de la estructura y los objetivos de la Unión, no confiere a los Estados miembros la facultad de establecer excepciones unilaterales a las disposiciones del Derecho de la UE invocando dicha identidad nacional. Cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro considera que la interpretación del Tribunal de Justicia de una disposición de Derecho de la UE incumple los requisitos derivados del artículo 4, apartado 2, del TUE, no puede, basándose en su propia interpretación del Derecho de la UE, concluir válidamente que el Tribunal ha dictado una resolución que excede su competencia y, en consecuencia, denegar su ejecución. En tal caso,

corresponde al órgano jurisdiccional, si procede, plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia para que este pueda evaluar la posible incidencia en dicha interpretación de la necesidad de tener en cuenta la identidad nacional del Estado miembro de que se trate.

El Tribunal recuerda que el Tribunal Constitucional, como tribunal en el sentido del Derecho de la UE, es capaz de resolver sobre cuestiones relacionadas con la aplicación e interpretación del Derecho de la UE. En consecuencia, debe cumplir los requisitos de la tutela judicial efectiva, en particular el requisito de que el tribunal esté previamente establecido por ley. Este requisito, junto con el de independencia, abarca el proceso de nombramiento de los jueces y exige el cumplimiento de las normas fundamentales que rigen el procedimiento para su nombramiento. El requisito de un tribunal establecido previamente por ley se viola cuando, con base en una evaluación general, la naturaleza y gravedad de la irregularidad crean un riesgo real de que otros poderes del gobierno, en particular el ejecutivo, ejerzan una discreción indebida, poniendo en peligro la integridad del resultado del proceso de nombramiento y, por lo tanto, sembrando dudas legítimas en los litigantes sobre la independencia e imparcialidad del juez o jueces en cuestión. El Tribunal considera que, dado que el Tribunal Constitucional no cumple los requisitos de un tribunal independiente e imparcial, establecido de antemano por la ley, debido a irregularidades en los procedimientos de nombramiento de tres de sus miembros en diciembre de 2015 y de su presidente en diciembre de 2016, Polonia ha incumplido sus obligaciones en virtud del artículo 19(1), párrafo segundo, del TUE.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307225&mode=req&pageIndex=12&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FR&cid=17531173>

2.6.15. Igualdad de trato independientemente de su origen racial o étnico. Conceptos de «origen étnico», de «discriminación directa» y de «discriminación indirecta». Normativa nacional que exige la adopción de planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en ciertas zonas de vivienda. Identificación de esas zonas en función de la proporción de «inmigrantes

procedentes de países no occidentales y sus descendientes». STJUE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2025, asunto C-417/23.

El artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prescribe la obligación de adoptar planes de desarrollo destinados a reducir el porcentaje de viviendas públicas familiares en las zonas de vivienda en las que, entre otras características, durante los últimos cinco años, la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» que residen en esas zonas haya superado el 50 %: (i) constituye una discriminación directa, a los efectos de la letra a) de este artículo 2, apartado 2, si se acredita que la aprobación de dicha normativa nacional se basa en los orígenes étnicos de la mayoría de los residentes de esas zonas de vivienda y la referida normativa nacional tiene como consecuencia que todos los que residen en ellas sean objeto de un trato menos favorable que el dispensado a los residentes de zonas de vivienda comparables, pero en las que la proporción de «inmigrantes procedentes de países no occidentales y sus descendientes» no haya superado el 50 %; (ii) constituye una discriminación indirecta, a los efectos de la letra b) del referido artículo 2, apartado 2, si se acredita, por un lado, que dicha normativa nacional, pese a formularse o aplicarse, en apariencia, de manera neutra, es decir, en atención a factores distintos del origen étnico, tiene por efecto situar en desventaja particular a las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos y, por otro lado, que no respeta, para la realización del objetivo imperioso de interés general que persigue, el principio de proporcionalidad.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=307224&mode=req&pageIndex=12&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=10168608>

2.7. Tribunal Constitucional

2.7.1. Derecho al ejercicio del cargo representativo, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes.

Condición de diputado no adscrito. STC (Sala Segunda) 167/2025, de 17 de noviembre de 2025. Recurso de amparo 5774-2022 (BOE 26-12-25).

Promovido con respecto de los acuerdos del Parlamento de La Rioja que atribuyeron a determinada persona la condición de diputada no adscrita y definieron los derechos que, como tal, le correspondían. El diputado no adscrito no puede verse privado, por adquirir esta condición, de los derechos y facultades que son inherentes al cargo público del que es titular y cuyo ejercicio o desempeño no requiera la pertenencia o la intermediación de grupo parlamentario alguno. Por tanto, las previsiones que contiene el reglamento parlamentario han de entenderse complementadas por la titularidad de los derechos y facultades reglamentariamente reconocidas a los diputados individualmente considerados. La decisión de atribuir a la demandante la condición de diputada no adscrita, por incidir en el núcleo de su función representativa, es susceptible de comprometer sus derechos de representación política del art. 23.2 CE.

En el presente caso no concurría el presupuesto normativo al que el art. 24.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja anuda exclusivamente la condición de diputado no adscrito, la separación del grupo parlamentario al que pertenecía, ya fuera por voluntad propia de la demandada, ya por voluntad del grupo del que formaba parte. De modo que la mesa de la Cámara ha fundado su decisión de declarar diputada no adscrita a la recurrente en amparo en un presupuesto no previsto en el Reglamento de la Cámara –la baja como afiliada en la formación política en cuya candidatura había concurrido a las elecciones–. Sustentar la atribución a la demandante de amparo de la condición de diputada no adscrita, dejando de pertenecer al grupo parlamentario en el que estaba integrada, en haber causado baja como afiliada en la formación política en cuya candidatura había concurrido a las elecciones «implica una confusión de dos sujetos políticos perfectamente diferenciados como son el partido político y el grupo parlamentario», con base en un razonamiento que «no puede ser aceptado desde la perspectiva del derecho a la representación política [...], ya que implica desconocer la jurisprudencia constitucional [...] sobre las diferencias sustanciales que, desde la óptica del art. 23 CE, existen entre el partido político y el grupo parlamentario» [STC 93/2023, FJ 4 c) (ii), con cita de las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1, y 10/2013, de 28 de enero, FJ 3]. En consecuencia, los acuerdos recurridos han vulnerado

su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE), al haber incidido de manera relevante en el núcleo esencial de su función representativa como consecuencia de una decisión adoptada con base en una interpretación y aplicación de la normativa parlamentaria carente de cobertura en el reglamento de la Cámara.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/26/pdfs/BOE-A-2025-26682.pdf>

2.7.2. Derecho al ejercicio de las funciones representativas. Inadmisión de una pregunta parlamentaria con respuesta oral en Pleno, formulada por el diputado de un partido que sostiene al presidente del Gobierno autonómico, por no ser un partido de la oposición. STC (Sala Primera) 171/2025, de 17 de noviembre de 2025. Recurso de amparo 1137-2025 (BOE 26-12-25).

Promovido por el diputado y portavoz de la Agrupación Parlamentaria Partido Aragonés en relación con los acuerdos de la mesa y la junta de portavoces de las Cortes de Aragón que inadmitieron una iniciativa parlamentaria.

Se resume la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales del art. 23 CE, en conexión con el alcance de las funciones de las mesas de las Cámaras de calificar los escritos de índole parlamentaria y de decidir sobre su admisibilidad y tramitación. Los acuerdos impugnados se adoptaron expresando el motivo en que se fundamentaron, que no es otro que la pregunta no había sido presentada por un grupo parlamentario de la oposición, requisito previsto en el art. 260 del Reglamento de las Cortes de Aragón, y, teniendo en cuenta las notas-informe emitidas por los servicios jurídicos de la cámara, tal y como consta en los propios acuerdos y en las actas de las sesiones de los respectivos órganos de la Cámara. La demanda no cuestiona la restricción que, para formular preguntas al presidente con respuesta oral en el Pleno, supone el requisito reglamentario de que se trate de un grupo parlamentario de la oposición, sino que la agrupación parlamentaria de la que forma parte haya merecido tal consideración.

El art. 260 RCA no define, sin embargo, el término «oposición» a los efectos del propio reglamento. Parece evidente que, si son varios los elementos que pueden tenerse en cuenta para la definición del término «oposición», también podrán ser diferentes las acepciones de este término. Lo que nos lleva a la consideración de que nos encontramos ante un concepto abierto que concede a los órganos de la Cámara un amplio margen de interpretación. La autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) implica otorgar a los órganos rectores de las cámaras un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que el Tribunal Constitucional no puede desconocer. Además, los conceptos abiertos, como en este caso el término «oposición», determinan que los órganos rectores de las cámaras tengan un mayor margen de interpretación en la aplicación del reglamento de la Cámara y, en este caso, del art. 260 RCA. Ahora bien, como ya se ha señalado por el Alto Tribunal en numerosas ocasiones, los órganos de la Cámara deben realizar «una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos *ex* art. 23.1 CE» [SSTC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 47/2018, de 26 de abril, FJ 3 b), entre otras muchas» (STC 97/2025, de 28 de abril, FJ 3). En todo caso, la definición de grupo parlamentario de la oposición entra en el margen de interpretación que corresponde a los órganos de la Cámara de acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria.

Dicho lo cual, dentro de las interpretaciones posibles, los órganos de la Cámara podrán adoptar un criterio en uno u otro sentido, pero, una vez adoptado deberá ser aplicado por igual, conforme a la doctrina constitucional. No ha sido así en este caso. El concepto «grupo parlamentario de la oposición» ha sido interpretado de diferente manera por los órganos de la Cámara, tal y como aduce el recurrente en amparo. El concepto «grupo parlamentario de la oposición» ha sido interpretado de diferente manera por los órganos de la Cámara, tal y como aduce el recurrente en amparo. La doctrina constitucional ha exigido un esfuerzo argumentativo que justifique, en su caso, la diversidad de trato acordada en supuestos de acuerdos de inadmisión a trámite precedidos de una decisión de admisión a

trámite de iniciativas similares (STC 74/2009, FJ 3). En este caso, ni en los acuerdos de los órganos rectores ni en las notas-informe a las que se remite ni en el acta de las sesiones de dichos órganos se ha justificado la diversidad de trato dada en la aplicación del art. 260 RCA a la Agrupación Parlamentaria Partido Aragonés. La quiebra inmotivada del propio precedente puede llegar a suponer, cuando afecta a las condiciones de ejercicio del cargo representativo, una infracción del derecho enunciado en el art. 23.2 CE (por todas, STC 25/2023, de 17 de abril, FJ 4 B) b).

A este respecto se ha de tener en cuenta que, adoptado un criterio en uno u otro sentido, es exigencia del art. 23.2 CE que dicho criterio se aplique por igual (STC 118/1995, de 17 de julio, FJ 4) y, en todo caso, que se hubiese dado respuesta a la diferencia de trato de la consideración de la Agrupación Parlamentaria Partido Aragonés como legitimada para formular preguntas al amparo del art. 260 RCA. Al no hacerlo así, no se ha cumplido con las exigencias de este tribunal en orden a que tales resoluciones debieran haber incorporado una motivación expresa, suficiente y adecuada. La quiebra inmotivada de las decisiones anteriores de los órganos anteriores determina la vulneración del art. 23.2 CE del recurrente en amparo, en relación con el art. 23.1 CE.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/26/pdfs/BOE-A-2025-26686.pdf>

2.7.3. Financiación autonómica; principios de lealtad institucional, equidad en la distribución de los recursos públicos y la renta regional y solidaridad interterritorial: constitucionalidad del precepto legal que establece la distribución de la recaudación del impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras en función del producto interior bruto de las Comunidades Autónomas de régimen común. STC (Pleno) 174/2025, de 19 de noviembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 2088-2025 (BOE 26-12-25).

Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura respecto del apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un

impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias.

El IMIC es un impuesto estatal que se crea y regula por la disposición final novena de la Ley 7/2024, con efectos desde el 1 de enero de 2024 y vigencia limitada a tres ejercicios. El hecho imponible es la obtención en territorio español de un margen positivo de intereses y comisiones por parte de las entidades de crédito, sucursales de entidades de crédito extranjeras y establecimientos financieros de crédito como resultado de su actividad. La normativa reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común no ha experimentado ningún cambio a raíz de la creación del IMIC; en cambio, los regímenes forales sí se han adaptado a dicha creación.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura argumenta que el criterio de distribución del IMIC se ha establecido al margen de las previsiones de la LOFCA y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, y sin la participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Aunque admite que la Constitución otorga al Estado la competencia de coordinar y establecer la financiación de las Comunidades Autónomas, considera que el PIB regional es un criterio «nuevo, atípico y anómalo» que se aparta de los puntos de conexión previstos en los artículos 10.4 LOFCA y 30 y ss. de la Ley 22/2009, incumpléndose también el artículo 21 de esta ley, ya que no se ha revisado el fondo de suficiencia global, como establece dicho precepto.

Se sintetiza la doctrina constitucional sobre la financiación de las CCAA, la autonomía financiera de éstas y los tributos cedidos. El IMIC es un tributo creado por las Cortes Generales en ejercicio de las competencias previstas en los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, que no se ha cedido a las Comunidades Autónomas. La decisión de ceder un determinado tributo solo corresponde al legislador estatal, debiendo seguir el procedimiento establecido (vid. supra apartado B) b), lo que en el caso del IMIC no se ha hecho, pues no se han modificado la LOFCA ni los estatutos de autonomía ni la Ley 22/2009 ni, en fin, las leyes específicas de cesión a cada Comunidad Autónoma. En coherencia con esto, tampoco se han

reunido las comisiones mixtas Estado-Comunidades Autónomas para aceptar la cesión y revisar el fondo de suficiencia global.

Al no haberse configurado como un tributo cedido, el IMIC no queda sujeto a las normas sobre los puntos de conexión de dicho tipo de tributos que recogen los artículos 10.4 LOFCA y 30 y ss. de la Ley 22/2009, ni a las reglas sobre revisión del fondo de suficiencia global del art. 21.2 de la Ley 22/2009, a los que se refiere específicamente la demanda. En general, no se aplica al IMIC ninguna prescripción en materia de tributos cedidos ni del sistema de financiación. Así lo corrobora el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 26 de febrero de 2025 cuando afirma que los importes puestos a disposición de las Comunidades Autónomas «no tendrán la consideración de recursos del sistema de financiación autonómica» y, en consecuencia, no serán tenidos en cuenta a los efectos de ninguno de los fondos en que se articula dicho sistema, precisando específicamente que «no supondrá la revisión del fondo de suficiencia global en los términos previstos en el art. 21.2 de dicha ley [Ley 22/2009]».

El abogado del Estado apunta al carácter temporal del IMIC como razón para no ceder el impuesto ni integrarlo en el sistema de financiación. Según la STC de referencia, más allá de que pueda ser una explicación plausible, no corresponde al Tribunal Constitucional indagar la razón de dicha decisión del legislador, que dispone de un margen de discrecionalidad para configurar los distintos recursos con los que se financian las Comunidades Autónomas dentro del marco «flexible y abierto» establecido por la Constitución (vid. supra apartado B) a) y no está constitucionalmente obligado a justificar sus opciones legislativas (entre otras muchas, SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8). Lo relevante de cara al enjuiciamiento en sede constitucional es que el IMIC no ha sido cedido, sino que se dispone su transferencia como una «asignación con cargo a los presupuestos generales del Estado», que es otra de las posibles fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas con arreglo al art. 157.1 c) CE; asignación que tiene carácter incondicionado, de forma que las Comunidades Autónomas podrán dar a los fondos recibidos el destino que elijan, en coherencia con el principio de autonomía financiera del art. 156.1 CE.

El gobierno autonómico recurrente argumenta que, al quedar el IMIC fuera del sistema de financiación, se configura como un mecanismo de «financiación singular» de las Comunidades Autónomas, que debe reputarse inconstitucional por vulnerar, entre otros, el principio de lealtad institucional del art. 2.1 g) LOFCA y las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009. Igualmente, alega que no se ha respetado la preceptiva participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyo acuerdo sobre la distribución del impuesto fue posterior a la aprobación de la Ley 7/2024.

Se sintetiza la doctrina constitucional sobre el principio de lealtad institucional y el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera. No se aprecia vulneración del principio de lealtad institucional porque el IMIC, lejos de producir un «incremento de gasto» o una «reducción de ingresos tributarios», conlleva una inyección neta de recursos adicionales para las comunidades autónomas. Por otra parte, en el caso del IMIC, que no se integra en el sistema de financiación, la participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la definición del criterio de distribución no resultaba exigible. Con mayor motivo, habida cuenta que ni la creación del impuesto ni su distribución a las comunidades autónomas formaban parte del proyecto de ley presentado por el Gobierno, sino que se incorporaron mediante enmienda durante la tramitación parlamentaria en el Congreso (vid. fundamento jurídico 2 A) b). Debe recordarse, en este sentido, que las enmiendas parlamentarias no requieren, ni en su presentación ni en su tramitación ulterior, de la emisión preceptiva de ningún dictamen ni informe previo (arts. 110 del Reglamento del Congreso y 107 del Reglamento del Senado). Los recursos financieros de las comunidades autónomas no son únicamente los regulados en la Ley 22/2009, sino que el art. 157.1 CE prevé un elenco abierto que incluye, en lo que aquí interesa, las «asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado» del art. 157.1 c) CE, correspondiendo al Estado regular su criterio de distribución. Por tanto, ningún reproche cabe formular a que por una ley estatal se fije un concreto criterio de reparto de una asignación presupuestaria incondicionada en favor de las Comunidades Autónomas.

Por último, la demanda sostiene que el reparto del IMIC según el PIB regional es contrario al principio de solidaridad interterritorial (arts. 138.1 y 156.1 CE), ya que dicha variable no mide la situación social, la distribución de la riqueza ni el bienestar de los

ciudadanos, sino que atribuye un mayor importe del tributo a las Comunidades Autónomas con una economía más próspera, en perjuicio de las más desfavorecidas.

Se resume la doctrina constitucional sobre el principio de solidaridad. Con base en dicha doctrina, la queja dirigida contra el reparto del IMIC en función del PIB regional de cada Comunidad Autónoma no puede acogerse. A decir del TC, el cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial, al igual que los de autonomía y suficiencia financiera, no puede valorarse a la vista de uno solo de los recursos que el Estado distribuye a las Comunidades Autónomas. Tampoco sería constitucionalmente exigible, según la sentencia de referencia, que todos y cada uno de los recursos que señala el artículo 157.1 CE se repartan conforme a un criterio redistributivo, siempre que el resultado conjunto de todos los recursos a disposición de estas garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía financiera y, en lo que ahora importa, solidaridad interterritorial, conforme al art. 156.1 CE. Su distribución con arreglo a un indicador de actividad económica como es el PIB regional no puede reputarse ajena a la naturaleza del tributo, sin perjuicio de que, naturalmente, cabe plantear criterios alternativos, como el volumen de operaciones realizado por las entidades en cada territorio que se ha seguido para la concertación con los territorios forales. Ahora bien, la existencia de otros criterios posibles –concluye la STC- no determina la inconstitucionalidad del escogido por la ley.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/26/pdfs/BOE-A-2025-26689.pdf>

2.7.4. Principio de capacidad económica: constitucionalidad del método de cálculo de los pagos a cuenta, autónomos y provisionales respecto de la obligación tributaria principal, del impuesto sobre sociedades. STC (Pleno) 175/2025, de 20 de noviembre de 2025. Cuestión de inconstitucionalidad 2525-2024. Votos particulares (BOE 26-12-25).

Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con la disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del impuesto sobre sociedades, en la redacción dada

por el artículo 71 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018.

La Sala promotora de la cuestión argumenta que el sistema de cuantificación de los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades aplicable a las grandes empresas (aquellas con una cifra de negocios de, al menos, diez millones de euros en los doce meses anteriores a la fecha en que se inicie el periodo impositivo), al basarse en el resultado contable y no tener en cuenta los ajustes ni las compensaciones de bases imponibles negativas que se aplican para calcular la base imponible, genera unos pagos a cuenta desconectados de la obligación tributaria principal o cuota líquida del impuesto. Sostiene que, en virtud del método legal de cálculo aquí cuestionado, la cuantía de los pagos fraccionados será sistemáticamente mayor que la de dicha cuota líquida, gravando así una capacidad económica irreal o ficticia. Según el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la falta de correlación en la cuantificación de estas obligaciones tributarias, principal y a cuenta, que debiera adecuarse ex art. 31.1 CE a criterios «idénticos», infringe el principio de capacidad económica.

La sentencia desestima la cuestión de inconstitucionalidad. Así, razona que el método cuestionado no grava rentas «irreales» ni «ficticias», sino que hace una medición razonable de la renta en términos reales (no estimados), netos (no brutos) y actuales (del ejercicio en curso). El cálculo del importe de los pagos fraccionados se realiza aplicando al resultado contable positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio de los tres, nueve u once primeros meses de cada año natural y un tipo del 23%, en tanto que el tipo general del gravamen del impuesto es del 25%. El resultado contable puede ser igual, mayor o menor que la base imponible. La sentencia concluye que es una forma razonable de cuantificación porque el resultado contable es fiel reflejo de los beneficios de la entidad. Subraya que los pagos fraccionados son un tipo de pago a cuenta que se aplica también en otros tributos como el IRPF. Son una obligación tributaria autónoma y provisional respecto de la obligación tributaria principal.

<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/26/pdfs/BOE-A-2025-26690.pdf>

2.8. Tribunal Supremo (Sala Tercera)

2.8.1. Energía eléctrica. Rentabilidad razonable de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con retribución primada a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio. Condicionamiento del mantenimiento de la rentabilidad razonable a no haber promovido un procedimiento arbitral o judicial fundado en la modificación del régimen retributivo especial. STS, Sec. 3ª, nº 1425/2025, de 7 de noviembre de 2025, RC 541/2025.

El apartado 3, en relación con el apartado 4.b).1º de la disposición final tercera bis de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, introducida por la reforma operada por la disposición final segunda apartado dos, del Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, no tiene naturaleza sancionadora a la luz de lo dispuesto en el artículo 25.1 CE, pues la medida que dicha norma establece no tiene una finalidad represiva o de castigo, sino que, a través de ella, lo que se pretende es alcanzar un objetivo de interés público consistente en reducir la litigiosidad mediante un incentivo voluntario que favorece a quienes no promueven acciones judiciales o arbitrales o desisten de las iniciadas. Por ello, no infringe el precepto constitucional citado.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0e245ae256e47588a0a8778d75e36f0d/20251211>

2.8.2. Solicitud de indemnización formulada al amparo de la Ley (de la Comunidad de Madrid) 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, Requisito de empadronamiento en la Comunidad de Madrid. Silencio positivo. STS, Sec. 3ª, nº 1450/2025, de 13 de noviembre de 2025, RC 748/2022.

El artículo 31.1 de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, de la Comunidad de Madrid, dispone, en su redacción originaria, que el plazo máximo de resolución y notificación de la concesión de las ayudas y medidas será de seis meses, a contar desde la fecha del acuerdo de inicio, si el procedimiento se ha iniciado de oficio, o desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación, si se inicia a solicitud del interesado. Asimismo, establece que, transcurrido dicho plazo, se podrá entender estimada la solicitud siempre que el solicitante cumpla los requisitos para obtener las ayudas establecidas en dicha ley. Tal previsión no resulta contraria a la normativa estatal reguladora del procedimiento administrativo común y, por ende, al artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto esta norma básica, que rige el silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, contempla como excepción a la regla del silencio positivo los supuestos en que una norma con rango de ley establezca lo contrario.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e5ba49c4c544fb24a0a8778d75e36f0d/20251211>

2.8.3. Procedimiento administrativo. Improrrogabilidad de los plazos administrativos. Plazo de interposición del recurso de reposición. STS, Sec. 3ª, nº 1501/2025, de 20 de noviembre de 2025, RC 5294/2022

El principio de improrrogabilidad de los plazos procedimentales preclusivos que se infiere de la regulación sobre obligatoriedad de términos y plazos y acerca del cómputo de plazos contenida en los artículos 47 y 48 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico Común de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actuales artículos 29 y 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), a la luz del principio de seguridad jurídica y del deber de buena administración, en los términos de los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, comporta que no resulte aplicable el principio de proporcionalidad para determinar el cómputo del plazo relativo a la interposición del recurso de reposición previsto

en el artículo 117 de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), estando vinculada la Administración Pública a cumplir estrictamente dicha normativa procedimental, sin excepcionar discrecionalmente su aplicación *intuitu personae*, salvo la acreditación de circunstancias extraordinarias o excepcionales que hayan sido previamente puestas en conocimiento de la propia Administración para no causar menoscabo de su derecho a la protección jurídica, sin indefensión, frente a actos de la Administración Pública.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ea35d0ce18763078a0a8778d75e36f0d/20251211>

2.8.3. Derecho tributario. Procedimiento sancionador. Efectos de la falta de resolución sobre la solicitud de prueba de descargo. STS, Sec. 2ª, nº 1511/2025, de 24 de noviembre de 2025, RC 5958/2023.

1) Constituye causa de invalidez de la resolución sancionadora en materia tributaria la circunstancia de que el órgano competente para imponer una sanción tributaria no se pronuncie de modo expreso sobre la solicitud de prueba de descargo, pretendida tempestivamente por el interesado en el procedimiento, sin justificar ni motivar el rechazo o la denegación de su práctica.

2) La sanción así impuesta, prescindiendo total y absolutamente de eventuales pruebas de descargo propuestas, que habría podido valorar el órgano sancionador, vulnera el derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa y, en relación con dicho derecho, a la presunción de inocencia (art. 24.2 Constitución Española).

3) Dada la naturaleza de las infracciones advertidas y verificado que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que se han mencionado, la sanción así adoptada es nula de pleno derecho (art. 217.1.a) LGT) y, por tal razón, no susceptible de subsanación o convalidación en procedimientos o procesos posteriores.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ff9400b075013bd9a0a8778d75e36f0d/20251204>

2.8.4. Regulación de la sustitución de los procuradores en el Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales. STS, Sec. 3ª, nº 1517/2025, de 24 de noviembre de 2025, RC 5191/2022.

1) La regulación que sobre la sustitución de los procuradores se contiene en los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, aprobado por el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España en fecha 22 de diciembre de 2017, no vulnera el principio de jerarquía normativa, en relación con lo previsto en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en el artículo 29 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, en relación con la sustitución de los procuradores.

2) La regulación de los artículos 9 y 28.bis) del referido Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales no implica una actuación restrictiva de la competencia en el ejercicio de la actividad profesional de los procuradores, en cuanto que se ha determinado para alcanzar un objetivo legítimo, que es garantizar el pleno respeto de los derechos de los particulares a que los procuradores representan mediante un contrato de mandato. Aquellos, en su actividad profesional deben velar por la ética deontológica y la dignidad profesional.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a7586c88b1a828e2a0a8778d75e36f0d/20251211>

2.8.5. Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Principio de cosa juzgada material o prejudicial. Requisitos. STS, Sec. 3ª, nº 1530/2025, de 26 de noviembre de 2025, RC 6313/2022.

El artículo 222.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, debe interpretarse en el sentido de que el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada material, a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo expuesta en las sentencias de 22 de marzo de 2022 (RC 1588/2020) y de 24 de junio de 2025 (RC 883/2022), no exige la plena identidad entre los objetos de los procesos, sino que los sujetos de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal y la conexidad de los objetos.

No obstante, aunque no concurren los presupuestos exigidos para apreciar el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada, a tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en las sentencias 16/2008, de 31 de enero, y 31/2025, de 10 de febrero, acerca del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la Constitución Española, en relación con lo dispuesto en los artículos 93, 117 y 118 de la propia norma fundamental, en los supuestos de derivación de responsabilidad solidaria a un administrador de una sociedad mercantil por las deudas contraídas por esta última con la Seguridad Social, la declaración de nulidad del nombramiento de administrador, acordada en sentencia firme por un Juzgado de lo Mercantil, determina que, debido a la evidente y estrecha conexión entre los objetos y presupuestos de ambos procesos, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que conozca posteriormente del enjuiciamiento impugnatorio de las resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social por las que se reclaman al administrador las cuotas debidas por la sociedad cuya responsabilidad se deriva al administrador, deba ajustar su pronunciamiento relativo a la validez del nombramiento de administrador que constituye el presupuesto legalmente exigido para derivar la responsabilidad solidaria, a la declaración que, al respecto, haya establecido la jurisdicción mercantil.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4f22df108a5c2e8ea0a8778d75e36f0d/20251218>

2.8.6. Contratos públicos. Indemnización por suspensión de la ejecución del contrato por causas imputables a la Administración. Gastos generales. Determinación. STS, Sec. 3ª, nº 1542/2025, de 27 de noviembre de 2025, rec. 5384/2022.

El apartado 2 del artículo 203 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público, ha de interpretarse en el sentido de que los daños y perjuicios causados en el concepto «gastos generales» por la suspensión de la ejecución del contrato por causas imputables a la Administración que deben ser abonados por ésta, han de ser identificados y acreditados en cuanto a su producción y a su alcance por el contratista mediante cualquier medio de prueba que, en primer lugar, permita llegar a la convicción de que tales daños se han producido en ese concepto, y, en segundo lugar, precise su alcance, pudiendo, en este último supuesto, el tribunal juzgador y para su concreción, si esta prueba no es determinante, aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material de la obra a tenor del tiempo de la suspensión, atendiendo siempre a las circunstancias que concurran en cada caso.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/014641ac7a3143eca0a8778d75e36f0d/20251211>

2.8.7. Función pública. Procedimiento administrativo. Posibilidad de que los funcionarios interinos sean instructores de expedientes sancionadores. STS, Sec. 4ª, nº 1541/2025, de 27 de noviembre de 2025, RC 6013/2024.

En interpretación de lo que disponen los artículos 9.2 y 10 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, corresponden a los funcionarios públicos, ya lo sean de carrera o interinos, las funciones propias de la instrucción de los expedientes abiertos en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b1c093d7ee80d3f2a0a8778d75e36f0d/20251212>

2.8.8. Disposiciones administrativas de carácter general. Instrucción técnica complementaria sobre pruebas físicas del personal adscrito a centrales nucleares para la protección contra incendios. STS, Sec. 4ª, nº 1552/2025, de 1 de diciembre de 2025, Rec. 6576/2024.

Un acuerdo del Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear, con forma de instrucción técnica complementaria, que establezca las pruebas físicas que deben superar los miembros de las brigadas de protección contra incendios de las centrales nucleares afectadas, modificando la previsión general vigente hasta entonces, por su contenido, finalidad y repercusión sobre dicho personal, tiene carácter reglamentario y está sujeta al régimen jurídico previsto para este tipo de disposiciones generales.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f3242ac44aabe5dca0a8778d75e36f0d/20251212>

2.8.9. Responsabilidad patrimonial sanitaria. Agotamiento de la vía administrativa ante entidad concertada con la Administración. STS, Sec. 5ª, nº 1561/2025, de 2 de diciembre de 2025, Rec. 6243/2023.

La reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida a un ente concertado -o que actúa por derivación del servicio público sanitario- tiene los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública en lo relativo al agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa, articulado como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d9efc9533d816bfea0a8778d75e36f0d/20251212>

2.8.10. Naturaleza jurídico-administrativa de la aprobación de la modificación de estatutos de la LNFP por el CSD. Las relaciones entre la LNFP y los clubes de fútbol son relaciones de sujeción especial. STS, Sec. 3ª, nº 1565/2025, de 3 de diciembre de 2025, RC 4955/2024.

La decisión del Consejo Superior de Deportes consistente en aprobar una modificación de los Estatutos de la Liga Nacional de Fútbol Profesional constituye una actuación administrativa sujeta al Derecho Administrativo y, por tanto, comprendida en el

ámbito de enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 1.1 LJCA). Y ello es así con independencia del tipo de relaciones jurídicas afectadas por el precepto estatutario cuya aprobación es objeto de impugnación. La decisión del Consejo Superior de Deportes, al aprobar la modificación estatutaria objeto de controversia, constituye un palmario ejercicio de las potestades públicas que dicho organismo tiene conferidas en orden al control y aprobación de las modificaciones de los estatutos y reglamentos de las ligas profesionales. Y, dado que esta decisión del Consejo Superior de Deportes es precisamente el acto administrativo objeto de impugnación en el proceso, no hay duda de que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo puede y debe dilucidar si tal decisión aprobatoria es o no ajustada a derecho, con independencia de cuál sea la naturaleza de las relaciones afectadas por la norma estatutaria en cuestión.

Aun no siendo una categoría jurídica precisa ni plenamente delimitada en la doctrina constitucional y en la jurisprudencia, puede aceptarse sin dificultad que las relaciones entre la Liga Nacional de Fútbol Profesional y los clubes de fútbol son incardinables entre las que se denominan relaciones de sujeción especial. Y debe admitirse que los clubes deportivos, precisamente por esa relación o vinculación singular con la Liga y por su participación en el proceso de elaboración de sus Estatutos, tienen un conocimiento temprano del régimen disciplinario incluido en los citados Estatutos. Tal reconocimiento conlleva una flexibilización o modulación de las garantías y exigencias del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora, principalmente en su vertiente formal, en particular en lo que se refiere al rango de la norma que contiene la descripción de la conducta infractora o al requisito de publicidad de la norma sancionadora en un diario oficial, siendo estos aspectos sobre los que no se ha suscitado debate en casación. En cambio, en la vertiente material o sustantiva, incluso en el ámbito de una relación de sujeción especial, una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25.1 de la Constitución.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/3aed857d312c25b0a0a8778d75e36f0d/20251211>

2.8.11. Responsabilidad patrimonial. Daños y perjuicios causados por la anulación de la adjudicación de contrato público. Legitimación activa de la UTE, una de cuyas empresas asociadas es cesionaria de la empresa originaria. STS, Sec. 5ª, nº 1568/2025, de 3 de diciembre de 2025, RC 3116/2023.

En el caso de cesión de la participación en una unión temporal de empresas adjudicataria de un contrato, la unión temporal de empresas -integrada ahora por la que la componía inicialmente y por la cesionaria- tiene legitimación activa para el ejercicio de una acción por responsabilidad patrimonial en relación con el contrato, con independencia de la fecha en que se haya producido el hecho al que se atribuya el daño reclamado, siempre que dicha cesión haya sido aceptada por la Administración contratante.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d21b0980510bba8ca0a8778d75e36f0d/20251218>

2.8.12. Derecho tributario. Utilización en los procedimientos sancionadores de documentación o información autoincriminatoria aportada a la Administración en los procedimientos de aplicación de los tributos. STS, Sec. 2ª, nº 1578/2025, de 4 de diciembre de 2025, RC 3664/2023. Varias sentencias.

1) La documentación o información autoincriminatoria aportada a la Administración en los procedimientos de aplicación de los tributos (con advertencia de la imposición de sanción prevista en el art. 203 LGT), podrá utilizarse en el procedimiento sancionador siempre que tenga una existencia que pueda ser calificada como independiente de la voluntad del obligado tributario. La Administración, al trasladar la prueba obtenida en los procesos de aplicación al procedimiento sancionador, deberá analizar si ha obtenido alguna prueba contraria al derecho de no autoincriminación y, de haberlo hecho, no podrá, a efectos sancionadores, tener en cuenta dicha prueba ni las derivadas de aquella.

2) El derecho a la no autoincriminación se extiende únicamente al proceso sancionador, no operando en los procedimientos de aplicación de los tributos, y comprende tanto el derecho a no responder a preguntas de las que se infiera directamente la comisión de la infracción como a no aportar documentos o cualquier otra prueba que pueda resultar

perjudicial para la defensa de aquel a quien se imputa la realización de una conducta sancionable, siempre que la aportación del documento o prueba tenga una existencia que pueda ser calificada como dependiente de la voluntad del obligado tributario.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1a846b44f18d2c01a0a8778d75e36f0d/20251219>

2.8.13. Derecho tributario. Responsabilidad subsidiaria de las personas o entidades de las que los obligados tributarios tengan el control efectivo. Declaración previa de simulación negocial. STS, Sec. 2ª, nº 1576/2025, de 4 de diciembre de 2025, RC 7698/2023.

La derivación de responsabilidad del artículo 43.1.h) de la LGT no requiere necesariamente, para colmar el requisito de utilización abusiva o fraudulenta tendente a evitar la responsabilidad patrimonial universal frente a la Hacienda Pública, una previa declaración de la Administración por la que califique de simulación negocial los contratos traslativos de dominio que ocasionen el vaciamiento patrimonial; todo ello, siempre y cuando el acuerdo de derivación cumpla con los requisitos de motivación, justificación y acreditación de los presupuestos a los que nos hemos referido.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/3b4bd35b834d07d7a0a8778d75e36f0d/20251219>

2.8.14. Contratos públicos. Legitimación del licitador excluido para impugnar el acto de exclusión en función de sus posibilidades de ser seleccionado como adjudicatario. STS, Sec. 3ª, nº 1579/2025, de 4 de diciembre de 2025, RC 6796/2022.

No cabe negar al licitador excluido de una licitación, legitimación activa en un recurso administrativo o en vía contencioso-administrativa, para recurrir el acto de exclusión aduciendo que su recurso no supondría ventaja para sus derechos e intereses legítimos porque su oferta en ningún caso resultaría la económicamente más ventajosa, si tal

conclusión se alcanza sin haber tomado en cuenta el resultado de incluir dicha oferta inicialmente excluida en la aplicación de los criterios valorativos previstos en el pliego.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/998128c4c2b6352fa0a8778d75e36f0d/20251218>

2.8.15. Derecho tributario. Comprobación de valores. Aplicación del valor comprobado a otros obligados tributarios concurrentes en el mismo hecho imponible. STS, Sec. 2ª, nº 1589/2025, de 9 de diciembre de 2025, RC 5855/2023.

1) Si bien el artículo 134.5 LGT únicamente resulta aplicable, de forma directa, en los procedimientos de gestión, inspección o revisión, respecto de obligados tributarios concurrentes en el mismo hecho imponible, el principio que incorpora debe ser interpretado en el sentido de que el ordenamiento jurídico no admite como válido y procedente que un mismo bien, adquirido en un mismo acto por dos comuneros, arroje valores económicos distintos para los diferentes adquirentes, contribuyentes por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, a los efectos de la determinación de la base imponible.

2) Desde un punto de vista teleológico, el principio que emana del mencionado artículo 134.5 LGT puede invocarse respecto de comprobaciones de valor que hubieran sido consentidas, cuando con posterioridad se inicia un procedimiento de gestión o inspección relativo al mismo hecho imponible en que la propia Administración, incluso de oficio, puede corregir esa diferencia de valor y, con ello, la desigualdad de trato a ambos contribuyentes.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7282ad1c54b619caa0a8778d75e36f0d/20251230>

2.8.16. Subvenciones. Acceso a enseñanzas de formación profesional. Limitación a estudios cursados en centros públicos. Vulneración del principio constitucional de igualdad. STS, Sec. 3ª, nº 1594/2025, de 9 de diciembre de 2025, Rec. 6445/2022.

La limitación a los centros públicos del ámbito de aplicación de la concesión de subvenciones para fomentar el acceso de alumnos a las enseñanzas de Formación Profesional, con exclusión de los centros privados concertados, vulnera el principio de igualdad proclamado por el artículo 14 CE.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/653f58a6d1f09490a0a8778d75e36f0d/20251218>

2.8.17. Proceso contencioso-administrativo en materia tributaria. Suspensión cautelar en sede judicial de deuda tributaria previamente suspendida en vía económico-administrativa con aportación de garantía. Criterios a tener en cuenta por el órgano jurisdiccional. STS, Sec. 2ª, nº 1610/2025, de 10 de diciembre de 2025, RC 6651/2023.

Se clarifica la doctrina jurisprudencial aplicable a la suspensión cautelar en el ámbito tributario contenida en la sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2005 (RC 715/1999), por referencia a otra anterior del Pleno de 6 de octubre de 1998 (RC 6416/1997) en los siguientes términos:

1. Los tribunales del orden contencioso-administrativo, en el ejercicio de su potestad cautelar para adoptar la decisión que corresponda conforme a los criterios establecidos en los artículos 129 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, han de valorar las medidas cautelares conforme a los requisitos del artículo 130 LJCA y a los principios generales que existen en el ordenamiento tributario -seguridad jurídica y buena administración, entre otros-, sin que ello implique que el órgano jurisdiccional quede vinculado al juicio valorativo de la Administración tributaria, y ello aunque las circunstancias no hayan variado desde que se hizo tal valoración.

2. No obstante, en la ponderación de los intereses en conflicto que está obligado hacer el órgano jurisdiccional, un indicio importante que habrá de ser necesariamente valorado es la suspensión *ex lege* acordada en la vía económico-administrativa al haberse aportado garantía suficiente, con extensión de efectos a la

vía jurisdiccional, sin perjuicio de otros, como que la Administración no haya aportado prueba alguna de que la demora en el ingreso de la deuda ya garantizada pueda llegar a comportar una vulneración de los intereses generales.

3. Si el órgano jurisdiccional considera que no procede la suspensión de la deuda tributaria garantizada en vía administrativa, deberá reforzar la motivación para denegar la suspensión, razonando de modo suficiente por qué en el caso concreto la suspensión dispuesta por el legislador tributario cuando se garantice la deuda mediante aval, como es el caso, no es suficiente para acordar la suspensión en vía jurisdiccional.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/43e39fcc2d5a62eba0a8778d75e36f0d/20251219>

2.8.18. Función pública. Personal estatutario. Cómputo del tiempo de servicios prestados en centros sanitarios privados concertados. STS, Sec. 4ª, nº 1627/2025, de 11 de diciembre de 2025, RC 6359/2024.

A efectos de la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud, la legislación vigente impide que los centros sanitarios privados concertados, por el hecho del concierto y como efecto de éste, puedan considerarse integrados en el Servicio Nacional de Salud a efectos de que el tiempo de servicios prestados en aquellos centros resulte equiparable a los prestados en aquel Sistema, aun cuando los servicios se hayan llevado a cabo en el servicio o servicios objeto de concierto.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d159a7aee4a39c60a0a8778d75e36f0d/20251230>

2.8.19. Tutela de menores de edad por Administración autonómica. Legitimación activa del progenitor para impugnar decisiones de la Administración tutelante. STS, Sec. 4ª, nº 1630/2025, de 11 de diciembre de 2025, RC 7456/2024.

El progenitor de un hijo con discapacidad, cuyas medidas de protección y custodia estén atribuidas a una Administración autonómica, ostenta legitimación para accionar frente a dicha Administración en defensa de los derechos e intereses de aquel. De modo particular, debe serle reconocida la legitimación para impugnar decisiones adoptadas por aquella Administración en materia de dependencia y prestaciones derivadas de la misma sobre la base del eventual conflicto de intereses que impediría que la Administración pudiera reclamar contra sí misma en nombre y a favor de la persona discapacitada protegida por ésta.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5b7bf6312f809da0a0a8778d75e36f0d/20251230>

2.8.20. Derecho tributario. Procedimiento económico-administrativo. Recurso de alzada impropio. Extemporaneidad de recurso interpuesto por una Comunidad Autónoma en materia de tributos cedidos. Notificación de las resoluciones de los tribunales económico-administrativos a las Comunidades Autónomas. STS, Sec. 2ª, nº 1634/2025, de 12 de diciembre de 2025, RC 2922/2023.

1) Corresponde a las Administraciones Públicas utilizar sistemas de comunicación entre ellas que ofrezcan certeza a la fecha de recepción de los acuerdos de los tribunales económico-administrativos, garantizando la seguridad jurídica que demanda no solo el interés general, sino también el interesado favorecido por un acuerdo de un tribunal económico-administrativo.

2) En el expediente administrativo debe constar justificación fehaciente de la fecha de la notificación de la resolución correspondiente para interponer el recurso de alzada ordinario, a los órganos legitimados de la Administración tributaria.

3) Cuando se alegue la extemporaneidad del recurso de alzada, la carga de la prueba de la notificación incumbe tanto al tribunal económico-administrativo que dictó la resolución, como al órgano legitimado para interponer el recurso.

4) A falta de constancia fehaciente de una notificación formal a la Administración tributaria de destino, no juega en favor de la Administración el principio *pro actione*, pues

este principio operaría en contra del derecho del interesado a la firmeza del derecho subjetivo ganado en el caso de ser considerado extemporáneo el recurso, máxime en el ámbito de un impuesto cedido y frente a una decisión de la Administración cedente, que retiene *ope legis* la facultad de revisión.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2e397162ac1b7e72a0a8778d75e36f0d/20251230>

2.8.21. Procedimiento administrativo. Motivación de los actos discrecionales.
STS, Sec. 4ª, nº 1649/2025, de 15 de diciembre de 2025, RC 7348/2024.

En ejecución de una sentencia que ha ordenado la retroacción de actuaciones para que la Administración motive el acto administrativo impugnado, la mera expresión del resultado de una votación secreta no satisface lo acordado por la sentencia a ejecutar, resultando preciso que en el acuerdo se recojan las razones sustantivas que justifican la decisión.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6bcd6c38c840d2eca0a8778d75e36f0d/20251230>

2.8.22. Proceso contencioso-administrativo. Efectos de la indebida acumulación de acciones. STS, Sec. 8ª, nº 1662/2025, de 17 de diciembre de 2025, RC 6398/2024.

La indebida acumulación de acciones no puede dar lugar a la total inadmisión de un recurso contencioso-administrativo, pues el órgano jurisdiccional que no estime pertinente la acumulación, en atención a lo previsto en el artículo 35.2 de la LJCA, deberá ordenar a la parte afectada que interponga por separado los recursos en el plazo de treinta días. Si no lo efectuare, el juez tendrá por caducado el recurso respecto del cual no se hubiere dado cumplimiento a lo ordenado.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/575823d334e192faa0a8778d75e36f0d/20251230>

2.9. Doctrina administrativa

2.9.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid

2.9.1.1. Responsabilidad patrimonial. Falta de tratamiento analgésico durante la estancia en el servicio de Urgencias. Dictamen 577/2025, de 5 de noviembre de 2025.

Se reclama por el dolor sufrido por la falta de analgesia durante la estancia en un servicio de Urgencias por una fractura del radio. Aunque la reclamante sostenía en su escrito que la falta de analgesia hizo que el sufrimiento se prolongara durante dos meses, no había prueba alguna de ello ni resultaba verosímil de acuerdo con un razonamiento mínimamente lógico.

En todo caso, lo que no constaba acreditado es que, hasta el alta de Urgencias en el que se le prescribió paracetamol, recibiese tratamiento para el dolor. El jefe del Servicio de Traumatología justificó la ausencia de analgesia oral por la posibilidad de tener que realizar una cirugía que requiere el ayuno previo para evitar complicaciones, pero se omitió cualquier análisis sobre una posible analgesia intravenosa. Así, el inspector médico recoge que, ante fracturas óseas deben darse analgésicos, que pueden ser orales o intravenosos, para aliviar el malestar que produce el dolor, estimando que no fue correcta esa falta de dispensación, aunque sí lo fue el tratamiento de la lesión.

Por tanto, se apreció una deficiencia asistencial menor con un perjuicio muy limitado, en el que el daño esencial sufrido es consecuencia directa de una caída casual de la reclamante en su domicilio y de cuyas lesiones fue correctamente diagnosticada y atendida, recuperando la capacidad funcional. No obstante, en tanto el anticipo de la prescripción del paracetamol podría haber aliviado los dolores propios de la fractura, este malestar temporal no evitado constituye un daño real y efectivo que, aun siendo de escasa entidad, es

susceptible de ser indemnizado. Sin dejar de resaltar las dificultades que entraña la valoración del daño tan singular por el que se reclamaba, la Comisión Jurídica Asesora lo consideró suficientemente resarcido con el reconocimiento de una indemnización ya actualizada de 400 euros, máxime teniendo en consideración que un día de perjuicio grave es indemnizado con 82,28 euros en el baremo del año 2022 previsto en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictámenes/2025/dictamen_577-25_des.pdf

2.9.1.2. Responsabilidad patrimonial. Daños en vehículo derivados de la caída de un árbol. Dictamen 613/2025, de 19 de noviembre de 2025.

En el presente caso resultaba totalmente acreditada, a juicio de la Comisión Jurídica Asesora, tanto la realidad de los daños como la relación de causalidad. En efecto, tanto de los informes de los bomberos como de la policía municipal y de las fotografías que incluían, resultaba indubitado que el vehículo asegurado por la reclamante sufrió importantes daños por la caída de un árbol de grandes dimensiones situado en la calle Calahorra, de Madrid. Al tratarse de árboles de titularidad municipal, hecho tampoco objetado por el departamento municipal competente, el Ayuntamiento está obligado a su conservación y mantenimiento, no habiendo argumentado ni probado la actuación de terceros o la existencia de fuerza mayor que pudiera exonerar de responsabilidad.

Las fotografías obtenidas por la Policía Municipal muestran que se trata de un árbol de gran tamaño caído desde la raíz, lo que, en ausencia de todo fenómeno meteorológico extraordinario, denota un muy deficiente funcionamiento de los servicios de cuidado y vigilancia del arbolado con grave riesgo a las personas y a los bienes, que se materializó con los daños al vehículo siniestrado. En consecuencia, ese funcionamiento anormal determina la antijuridicidad de los daños y, por tanto, la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid por aquellos, tanto en virtud del instituto de la responsabilidad patrimonial como por la

responsabilidad objetiva prevista en el artículo 1908.3º del Código Civil, como propietario del árbol situado en sitio de tránsito.

https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictámenes/2025/dictamen_613-25_des.pdf

2.9.1.3. Responsabilidad patrimonial. Reclamación de daños y perjuicios derivados de caída en la vía pública que el reclamante atribuye al tropiezo con una alcantarilla mientras circulaba con un patinete eléctrico. Dictamen 630/2025, de 26 de noviembre de 2025.

De acuerdo con la reiterada doctrina de la Comisión Jurídica Asesora, en los casos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal por hechos de la circulación o caídas en la vía pública, las declaraciones testificales son un medio de prueba especialmente relevante, dado que los informes médicos, del SAMUR o de la Policía Municipal y las fotografías aportadas no acreditaban a efectos probatorios las circunstancias de la producción del hecho lesivo, por no haber sido sus autores testigos directos de este.

Además, en el caso de los patinetes eléctricos, su alto grado de inestabilidad hace necesaria una atención especial y su utilización implica la asunción de unos mayores riesgos de accidente, sin que se pueda trasladar la responsabilidad a la administración titular de la vía, salvo que existan deficiencias de especial entidad que no puedan eludirse con una conducción diligente y atenta. En ese sentido, en el Dictamen 659/23, de 14 de diciembre, y en otros posteriores de la propia Comisión Jurídica Asesora, se recogían las acertadas consideraciones efectuadas en el Dictamen 276/22, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Castilla y León al referir que «...el patinete eléctrico es un vehículo no exento de riesgo, por lo que su uso exige un control continuo de su funcionamiento, así como de la vía por la que se circula con el fin guardar el equilibrio, pues cualquier obstáculo, por mínimo que sea, puede provocar la pérdida de aquel y la consiguiente caída». En el presente examinado de presente, no había quedado acreditado que la tapa de la alcantarilla estuviera en mal estado sino, por el contrario, el informe policial atestiguaba que estaba correctamente ubicada sin ninguna anomalía y que no existían deficiencias en la vía pública. Adicionalmente, los

informes atestiguaron que el reclamante circulaba por el carril bus -lugar expresamente prohibido para la circulación de patinetes por el artículo 177. 3 b) de la Ordenanza de Movilidad Sostenible- y a una velocidad excesiva (40 km/h), por lo que se estimó procedente desestimar la reclamación por falta de prueba del nexo causal directo y exclusivo y por falta de antijuridicidad del daño.

https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictámenes/2025/dictamen_630-25_des.pdf

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

2.9.2.1. Informe 3/2025, de 1 de diciembre, sobre las actuaciones a realizar en relación con la finalización de un contrato de obras.

1) En caso de declaración en concurso, corresponde al órgano de contratación valorar la posibilidad de resolver el contrato o su continuidad en función de razones de interés público para que continúe, siempre y cuando el contratista preste las garantías adicionales suficientes para su ejecución.

2) Es necesario un acto formal de recepción de las obras ejecutadas, dejando constancia de su conformidad o no con lo estipulado en el contrato, sin perjuicio de que si, por razones excepcionales de interés público, el órgano de contratación acuerda la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público sin acto formal de recepción, se producirán los efectos y consecuencias propios de dicho acto, requiriéndose en este caso que se levante la correspondiente acta de comprobación de las obras.

3) Es precisa la aprobación de la certificación de las obras ejecutadas para que, en su caso, se proceda al abono de intereses de demora y de los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/inf_3-2025.pdf

2.9.2.2. Informe 4/2025, de 19 de diciembre, sobre las modificaciones y prórrogas del contrato y el cálculo de su valor estimado para estos supuestos.

1) La potestad de modificación del contrato debe tener carácter excepcional y sus requisitos y límites deben interpretarse de forma rigurosa.

2) Las modificaciones previstas en el PCAP deben vincularse a hechos verificables, determinando las circunstancias que deben ocurrir para que pueda modificarse el contrato, de forma que puedan ser comprobadas de manera objetiva e imparcial, evitando ambigüedades y asegurando la transparencia.

3) En un mismo contrato pueden aplicarse, si se cumplen los requisitos legales, los tres supuestos de modificaciones no previstas enumerados en el apartado 2 del artículo 205 de la LCSP. En ese caso, el importe de las modificaciones, aislada o conjuntamente, no puede exceder del 50 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, resultando de aplicación a las del apartado 2.c) los límites más restrictivos que se establecen.

4) No existe incompatibilidad en que, en un mismo contrato, coexistan modificaciones previstas e imprevistas, siempre que se justifique claramente que se cumplen los supuestos y requisitos necesarios en cada una de las modificaciones.

5) Puede tramitarse una modificación de las previstas en el PCAP y, además, puede concurrir alguno de los supuestos del artículo 205 de la LCSP, pudiendo realizarse ambas modificaciones. Los límites máximos del 20 % (artículo 204 de la LCSP) y del 50 % (artículo 205 LCSP) son independientes y acumulables, siempre que se cumplan los requisitos de cada uno. Sin embargo, no es posible que la misma circunstancia o el mismo hecho que sirva de supuesto para la modificación se fraccione para su tramitación, una parte conforme al artículo 204 (modificación prevista en el PCAP) y otra parte como modificación del artículo 205 (por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles).

6) En el cálculo del valor estimado del contrato, el porcentaje máximo de modificación debe aplicarse sobre el presupuesto base de la licitación, sin IVA, no sobre este más las prórrogas previstas.

7) En el caso de los contratos divididos en lotes, el límite del 20 % establecido en el artículo 204.1 de la LCSP para las modificaciones previstas en los pliegos debe referirse al precio de cada uno de los contratos que se hayan constituido, bien como un solo lote o como agrupación de lotes.

8) En la fase de ejecución de un contrato, el cálculo del porcentaje de las modificaciones previstas debe referirse al «precio inicial» del contrato, entendido como importe de la adjudicación, y no debe incluir el importe de las posibles modificaciones y prórrogas que, en su caso, puedan acordarse.

9) En el caso de las modificaciones previstas, el cálculo del porcentaje de modificación, una vez adjudicado el contrato, se debe calcular sin IVA, en consonancia con el concepto de valor estimado y con lo indicado en los artículos 205 y 206 de la LCSP.

10) Las modificaciones acordadas se extenderán al periodo de prórroga en las condiciones aprobadas, pero solo hasta que alcancen el importe máximo previsto, ya sea el establecido en el pliego, en el caso de las modificaciones previstas, o el máximo fijado en el artículo 205 de la LCSP en el caso de las modificaciones no previstas, y sin que durante la prórroga se puedan exceder estos límites.

11) La modificación de un contrato tendrá impacto en la duración de la prórroga, pudiendo dar lugar a que la misma tuviera que celebrarse con una duración inferior a la prevista o, incluso, que no pudiera celebrarse por haberse agotado ya el límite máximo permitido para las modificaciones. En ese sentido, es preciso atender a la literalidad de la redacción del PCAP cuando se define la prórroga, debiendo diferenciarse entre prórroga de «hasta una duración determinada» y prórroga «de una duración determinada». Si se ha definido la posibilidad de celebrar una prórroga de «hasta una duración determinada», ésta se podrá desarrollar solo hasta el momento en el que se supere el porcentaje máximo de modificación. Sin embargo, si se ha previsto una prórroga «de una duración determinada», entendida ésta como un periodo temporal fijo, y se sabe de antemano que antes de que finalice dicho periodo se superarán los límites porcentuales para la modificación prevista, tal prórroga no podría celebrarse en los términos establecidos en el pliego.

12) En los supuestos en los que las duraciones de las prórrogas no cuenten con la misma duración que el contrato inicial, el cálculo del porcentaje de modificación del contrato debe efectuarse respecto al precio primitivo de aquel fijado para su duración inicial, es decir, sobre el precio de su adjudicación, aplicable para toda la vida del contrato, incluidas sus prórrogas.

file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/inf_4-2025.pdf

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

2.9.3.1. Prescripciones técnicas. Órgano competente para determinarlas. Incompetencia del Tribunal de Contratación. Excepciones al principio de neutralidad tecnológica. Órgano competente para determinar el carácter similar de los productos ofertados por un licitador respecto a los requeridos en el PPT. Resolución 535/2025, de 18 de diciembre de 2025.

Corresponde determinar al órgano de contratación las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP, si bien esta facultad encuentra un límite fundamental en el respeto al principio de libre competencia. No corresponde al Tribunal determinar las necesidades que deben ser atendidas ni el procedimiento para su consecución.

Evidentemente cualquier producto que no demuestre eficacia para la función prevista no debe adquirirse. A tal objeto, el procedimiento de contratación incluye una primera fase en la que se determinan las condiciones técnicas que deben cumplir los productos a suministrar, que debe realizarse según los criterios fijados en la LCSP, esencialmente la exigencia de que cumplan una funcionalidad independientemente de cómo se obtenga, y una segunda, que es la comprobación de que los productos ofertados cumplen dichos requisitos. La finalidad del recurso especial en materia de contratación es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de manera que no es posible sustituir el juicio técnico sobre la determinación de la manera de atender sus necesidades en el ámbito de la ciberseguridad. En definitiva, el tribunal únicamente puede enjuiciar si la definición de

las prescripciones técnicas se hace de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sobre contratación pública, sin que pueda pronunciarse sobre la adecuación de una determinada característica técnica del producto para el cumplimiento del fin que se pretende con la contratación.

Dentro del mundo digital en general y de la ciberseguridad en particular, el cambio de sistemas provoca efectos indeseados, basados tanto en sus costes como en la vulnerabilidad de un sistema crítico, pero siempre que los productos ofertados no sean equivalentes o compatibles con los exigidos. Los tribunales de recursos contractuales han ido forjando una doctrina sobre la posibilidad de definir en las prescripciones técnicas un producto digital concreto, siempre y cuando quede justificada en el expediente la necesidad inequívoca de evitar cambios en los sistemas o plataformas. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 610/2025, de 24 de abril, considera conforme con la LCSP la excepción del principio de neutralidad tecnológica, es decir, el empleo de un determinado software siempre que esta neutralidad se encuentre debidamente justificada. A mayor abundamiento, la Resolución 385/2023, de 30 de marzo, del mismo tribunal, declara que «se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer».

En cuanto a la cuestión de a quién corresponde y en qué extensión justificar el cumplimiento de las condiciones que hacen de ese producto uno similar al solicitado, nada dice ni la LCSP ni el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sobre estos extremos. No obstante, el TJUE se ha pronunciado al respecto en una cuestión prejudicial cuyo pronunciamiento, si bien afecta a sectores especiales, puede aplicarse directamente al caso que nos ocupa. Así, en el Asunto C-14/17 establece que «cuando las especificaciones técnicas hacen referencia a una marca, a un origen o a una producción determinada, el poder adjudicador debe exigir que el licitador aporte, ya en su oferta, la prueba de la equivalencia

de los productos que propone en relación con los definidos en las citadas especificaciones técnicas». No existiendo una doctrina asentada sobre la controversia planteada, se puede invocar la contraria.

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid mantiene el criterio según el cual la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas a través de lugares de acceso público, como por ejemplo la web de una empresa, no pueden oponerse a la oferta realmente propuesta por el licitador, quien puede adaptar sus productos para cada contratación sin publicitar a las nuevas memorias o fichas técnicas (por todas, las resoluciones 389/2024, de 9 de octubre, y 246/2025, de 19 de junio). Por lo tanto, *a sensu contrario*, deberá ser el licitador quien aporte las pruebas necesarias para acreditar que su oferta cumple con las condiciones exigidas y que se puede considerar equivalente o similar al suministro objeto del contrato.

En el caso analizado, el tribunal se topó ante un debate técnico para el cual no poseía los conocimientos necesarios para analizar si la aclaración efectuada por el recurrente era suficiente para admitir la oferta o, por el contrario, era insuficiente para demostrar la compatibilidad de los sistemas, por lo que solo cabía admitir el informe técnico efectuado con base en el principio de discrecionalidad técnica. Si la adopción del criterio de elección discrecional está justificado, motivado y no es arbitrario, se podrá o no estar de acuerdo con sus razonamientos, pero, esa valoración, que se presume imparcial, no puede sustituirse por otra, y menos por la de uno de los postores.

file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion_535-2025_expediente_526-2025.pdf

2.9.3.2. Insuficiente justificación de la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad técnica. Resolución 542/2025, de 18 de diciembre de 2025.

Los procedimientos negociados sin publicidad son de utilización excepcional, pues suponen una excepción de los principios de concurrencia y de publicidad. Por ello, su uso debe centrarse exclusivamente en los casos que explícitamente permite la ley y el órgano de contratación debe justificarlo exhaustivamente, argumentando la existencia de la causa que

los permite, en el caso que nos ocupa, la ausencia de competencia por razones de exclusividad.

El análisis de la justificación del procedimiento elegido debe realizarse por el tribunal sobre la base de la documentación que consta en el expediente de contratación, sin que pueda admitirse una justificación *a posteriori*, vía recurso especial. El artículo 116.4 de la LCSP exige que en el expediente de contratación se justifique adecuadamente la elección del procedimiento de licitación. Así, en la Resolución nº 254/2024, de 27 de junio, del propio TACPCM, se decíamos que en definitiva, para acudir al supuesto legal del procedimiento negociado es necesario que el órgano de contratación justifique y acredite que es imposible promover la concurrencia porque objetivamente solo existe una empresa que pueda encargarse de la ejecución del contrato, no concurriendo una razón técnica determinante de la exclusividad cuando, además de existir alternativas razonables en el mercado, la exclusividad fuera consecuencia de una restricción artificial de los parámetros de la contratación al exigirse en los pliegos unos requisitos técnicos que solo puede cumplir una empresa determinada. En definitiva, debe acreditarse que no hay alternativa o sustituto razonable en el mercado para la prestación del objeto del contrato y que la exclusividad no se debe a razones generadas por la propia Administración contratante en la configuración del procedimiento de contratación, de modo que la competencia en el mercado no se esté restringiendo artificialmente.

En el supuesto examinado, dado que el órgano de contratación emitió una justificación más amplia y exhaustiva de los motivos por los que utilizó el procedimiento negociado sin publicidad a instancia de otra empresa, pudo haber publicado en la plataforma su contenido de modo que el resto de potenciales licitadores, entre ellos la recurrente, pudieran conocerlo; al no haberlo hecho así, la empresa recurrente se encontraba en peores condiciones para fundamentar su recurso que la empresa a la que se le notificó individualmente los motivos que justificaban la exclusividad, de lo que resultaba la vulneración del principio de igualdad. Sin perjuicio de ello, de la documentación contenida en el expediente de contratación no se infería que se hubiera justificado suficientemente la inexistencia de alternativa o sustituto razonable; entre otros argumentos, no se acreditaba la práctica imposibilidad técnica de que otro operador económico alcanzar los resultados

necesarios, limitándose a hacer unas consideraciones genéricas, claramente insuficientes para justificar la utilización de un procedimiento excepcional como es el negociado sin publicidad. En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procedía estimar el recurso interpuesto al no haberse justificado adecuadamente en el expediente la elección del procedimiento de licitación.

file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion_542-2025_expediente_539-2025_.pdf

