

2025

NÚMERO 19

Madrid, 2026

ISSN: 1888-7392

ANUARIO de DERECHO Municipal



INSTITUTO DE
DERECHO Y
GOBIERNO LOCAL

 | MADRID

 SEGOVIA

 Universidad Autónoma
de Madrid


Ayuntamiento
de Tres Cantos

 Colmenar Viejo

RIVAS
VACIAMADRID


 Marcial
Pons

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL
2025

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2025



Universidad Autónoma
de Madrid



Instituto de
Derecho Local

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2026

El *Anuario de Derecho Municipal* es una publicación de carácter anual del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid que reúne una selección de estudios, informes sectoriales e informes de Ayuntamientos que reflejan las novedades y cuestiones más relevantes planteadas en el ámbito local, tanto desde el punto de vista académico como desde el de los profesionales al servicio de las Entidades Locales. Los sumarios de esta publicación pueden consultarse en las siguientes bases de datos:

LATINDEX (<http://www.latindex.unam.mx>)

DICE (<http://www.dice.cindoc.csic.es>)

DIALNET (www.dialnet.unirioja.es)



El *Anuario de Derecho Municipal* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores en los trabajos publicados.

Contacto de la dirección, secretaría y redacción de la Revista:

Instituto de Derecho Local (<http://www.idluam.org>)

Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

Ctra. Colmenar Viejo km. 15, 28049 Madrid

☎ (91) 497 75 75

e-mail: anuarioderechomunicipal@revistasmarcialpons.es

2008, Instituto de Derecho local

Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

<http://www.idluam.org>

idluam@uam.es

MARCIAL PONS

EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.

Tamayo y Baus, 7, 1º izq. - 28004 MADRID

☎ (91) 304 33 03

www.marcialpons.es

ISSN: 1888-7392

Depósito legal: M. 15.626-2013

Fotocomposición: GREGORIO GONZÁLEZ SÁNCHEZ

Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.

MADRID, 2026



ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2025

Dirección:

Francisco VELASCO CABALLERO. *Catedrático de Derecho Administrativo y Director de Investigación del Instituto de Derecho Local (Universidad Autónoma de Madrid).*

Secretaría y Dirección Técnica:

Sofía SIMOU. *Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo (Universidad Autónoma de Madrid). Investigadora del IDL-UAM.*

Consejo Editorial:

Marcos ALMEIDA CERREDA. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Martin BURGI. *Professor für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht. München Universität.*

Tomás CANO CAMPOS. *Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad Complutense de Madrid).*

Raúl LETELIER WARTENBERG. *Profesor en la Facultad de Derecho (Universidad de Chile).*

Diego MARÍN-BARNUEVO FABO. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (Universidad Autónoma de Madrid).*

Carmen NAVARRO GÓMEZ. *Profesora Titular de Ciencia Política (Universidad Autónoma de Madrid).*

Diana SANTIAGO IGLESIAS. *Profesora Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Comité Asesor:

Carlos BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ. *Alcalde. Ayuntamiento de Colmenar Viejo.*

Eloísa CARBONELL PORRAS. *Catedrática de Derecho Administrativo (Universidad de Jaén).*

Aida CASTILLEJO PARRILLA. *Alcaldesa. Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.*

Javier JUÁREZ DE LA MORENA. *Primer teniente de alcalde. Área de Gobierno de Presidencia. Ayuntamiento de Tres Cantos.*

José MAZARÍAS PÉREZ. *Alcalde. Ayuntamiento de Segovia.*

Laurie REYNOLDS. *Research Professor and the Prentice H. Marshall Professor Emerita (University of Illinois).*

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. *Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad Autónoma de Madrid).*

Antonio SÁNCHEZ DÍAZ. *Director General de Planificación de RRHH. Ayuntamiento de Madrid.*

Héctor SANTAELLA QUINTERO. *Profesor de Derecho Administrativo (Universidad Externado de Colombia).*

ESTUDIOS

El sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación del suelo

— The Public-Private Collaboration System of the Madrid City Council within the Framework of Land Use Legislation

Amaya CASADO ECHARREN

Subdirectora General de Secretaría Técnica. Agencia de Actividades. Ayuntamiento de Madrid

1. Introducción	26
2. Evolución del sistema de colaboración en el Ayuntamiento de Madrid	28
3. La adaptación de la regulación del Ayuntamiento de Madrid a la modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.....	30
3.1. Impacto en las entidades colaboradas existentes.....	31
3.2. Impacto en el régimen jurídico de las entidades colaboradoras	33
4. Aspectos de la regulación del Ayuntamiento de Madrid que complementan y desarrollan la Ley del Suelo	33
4.1. Funciones que pueden ejercer las entidades conforme al art. 166 LSCM	34
4.2. Procedimientos de intervención de las entidades colaboradoras	36
4.3. Obligaciones, incompatibilidades y régimen sancionador de las entidades colaboradoras.....	37
4.4. Régimen de precios	42
5. Aspectos regulados en la normativa del Ayuntamiento de Madrid que mejoran el modelo definido en la LSCM	43
6. Conclusión.....	47
7. Bibliografía.....	47

Las entidades colaboradoras en la intervención sobre usos del suelo y actividades: su expansión, sus aportaciones y sus riesgos

— Partner organizations in the initiative on land use and activities: their expansion, contributions, and risks

Benjamín SÁNCHEZ FERNÁNDEZ

Magistrado. Tribunal Superior de Justicia de Madrid

1. Del sistema tradicional de 1956/1976 a la aparición de las entidades colaboradoras: motivos para la colaboración	52
1.1. Una aproximación: la intuición sobre los cambios	52

	Pág.
1.2. El sistema tradicional de licencias en el Derecho español.....	53
1.3. Las licencias en su contexto: los motivos de crítica y las razones en las que se apoya el cambio.....	54
1.4. La evolución del sistema: del control previo al control ex post y las grietas de ambos sistemas.....	57
1.4.1. La evolución y la naturaleza de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.....	57
1.4.2. Los efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.	59
2. Las entidades colaboradoras como reacción a las grietas del sistema de controles: las bases del remedio.....	61
2.1. Una reacción a las deficiencias de la regulación de los sistemas de controles....	61
2.2. El encuadramiento de estos sujetos dentro del reparto de competencias y de la estructura constitucional	62
2.3. Un primer apunte sobre la diversidad: la sistemática de las normas y la diversidad en su denominación	63
2.4. Una breve referencia a sus condiciones y principios de organización	66
2.5. La responsabilidad como principio fundamental del sistema y base de la confianza	68
3. La iniciativa en el recurso a la colaboración público-privada.....	70
3.1. La naturaleza voluntaria de la actuación de los colaboradores	71
3.2. El ámbito funcional de la actuación de colaboración con los interesados	72
3.2.1. La construcción del ámbito funcional de la colaboración.....	72
3.2.2. Las actuaciones concretas de colaboración	73
3.3. La autonomía municipal en el sistema de colaboración público-privada en la intervención sobre usos y actividades.....	73
3.4. La colaboración a instancias de la propia administración	74
4. El desarrollo de la colaboración público-privada.....	76
4.1. El procedimiento de elaboración de los documentos en que se plasma la colaboración.....	76
4.2. El resultado de la colaboración público-privada: el documento emitido por los colaboradores	78
4.2.1. Tipología documental que pueden elaborar los colaboradores.....	78
4.2.2. La función de los documentos emitidos por los colaboradores.....	81
4.3. Los efectos de la colaboración público-privada	82
4.3.1. Un primer elemento: el valor probatorio del certificado, informe, acta o dictamen	83
4.3.2. El valor jurídico de los informes aportados en los procedimientos de licencia.....	84
4.3.3. El valor jurídico de los certificados y demás documentos en las actuaciones sujetas a declaración responsable o comunicación previa	85

	Pág.
4.4. La naturaleza de la colaboración y sus documentos.....	87
4.4.1. La naturaleza de la colaboración en el sistema general sujeto a la voluntariedad del interesado.....	87
4.4.2. La naturaleza de la actuación en los sistemas que prevén la colaboración de tipo obligatorio o que anudan efectos jurídico públicos a los mismos.....	89
4.5. El control de las actuaciones de colaboración y las garantías de los interesados.	90
4.5.1. El control de la administración respecto de las actuaciones de colaboración positivas sometidas a licencia	91
4.5.2. El control de la administración respecto de los actos de colaboración positiva en los controles <i>ex post</i>	93
4.5.3. Los controles de la administración respecto de los actos de colaboración con resultado negativo	94
4.5.4. Breve apunte sobre la posición de los terceros respecto del control de estas entidades	95
4.5.5. El control judicial de las actuaciones de los colaboradores.....	96
5. A modo de balance: las aportaciones que ofrecen a los sistemas de controles las entidades colaboradoras y las dificultades y riesgos que generan.....	97
5.1. Las aportaciones de las entidades colaboradoras: confianza y seguridad jurídica como consecuencia de la responsabilidad y el estatuto	98
5.2. Los riesgos del sistema: la desregulación <i>de facto</i> y la falta de controles.....	98
5.3. La conclusión: un cambio, con riesgos, que puede mejorar la gestión de lo público.....	99
6. Bibliografía.....	100

El valor estimado y su relación con el resto de las magnitudes económicas del contrato

— The estimated value and its relationship to the other economic figures in the contract

Esther BARRIOS GRADOS

Letrada Consistorial del Ayuntamiento de Madrid. Letrada Jefe del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos

1. Planteamiento	109
2. Análisis y determinación de las magnitudes económicas del contrato.....	110
2.1. Aproximación conceptual.....	110
2.2. Cálculo conforme al precio habitual de mercado	111
2.3. Desglose de costes	112
2.4. Los costes salariales en las magnitudes económicas del contrato.....	114
2.5. La onerosidad del contrato y el coste de ofertar mejoras	117
3. El valor estimado.....	118
3.1. Determinación del valor estimado.....	118
3.2. Método de cálculo, justificación en el expediente y competencias en materia de contratación en las entidades locales	119

	Pág.
3.3. Especialidades en función del tipo de contrato y del procedimiento aplicable.	121
3.3.1. Valor estimado en los contratos sujetos a regulación armonizada	121
3.3.2. Valor estimado en los contratos divididos en lotes	122
3.3.3. Valor estimado en los contratos mixtos	123
3.3.4. Valor estimado en los contratos menores	124
3.3.5. Procedimiento simplificado y simplificado sumario	126
3.4. Valor estimado en caso de unidad funcional separada y autónoma.....	127
3.5. Solvencia económico-financiera y categoría de las clasificaciones	130
3.6. Solvencia técnica con especial referencia a las empresas de nueva creación	132
3.7. Valor estimado en el recurso especial en materia de contratación	134
4. Análisis de tres supuestos problemáticos	136
4.1. Valor estimado en contratos con modificaciones y prórroga.....	136
4.2. Valor estimado de los acuerdos marco como límite para la tramitación de contratos basados	138
4.3. El importe de los excesos de medición a efectos de cuantificar el VEC.....	141
5. Consideraciones finales.....	143
6. Bibliografía.....	145

La asistencia jurídica al municipio

— Legal assistance to the municipality

María del Carmen NÚÑEZ LOZANO

Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Huelva..... 147

1. Aproximación a la asistencia jurídica al municipio.....	148
2. El marco jurídico de la asistencia jurídica	151
3. Entidades titulares de la competencia	154
4. Alcance de la asistencia jurídica	157
4.1. Alcance subjetivo.....	157
4.2. Alcance objetivo y funcional.....	160
4.3. Causas de exclusión de la asistencia jurídica.....	163
4.3.1. Conflicto de intereses	163
4.3.2. Voluntad contraria de la entidad prestadora.....	166
4.3.3. Otras causas	167
5. El acceso a la prestación de asistencia. Modos de prestación y financiación	169
6. Conclusiones.....	173
7. Anexo.....	173

La tasa de residuos: diseño económico y aplicación de sistemas de pago por generación

— Waste Charges: Economic Design and the Implementation of Pay-As-You-Throw Systems

Cristina DE GISPert BROSA

Profesora Titular del Departamento de Economía. Universidad de Barcelona. Miembro del Instituto de Economía de Barcelona

	Pág.
1. Introducción	180
2. Naturaleza económica del servicio de gestión de residuos y de su financiación	181
3. Cálculo económico del coste del servicio	183
3.1. La importancia del análisis de costes en la gestión pública	183
3.2. El coste total del servicio: ¿hasta dónde llegar?	184
3.3. Tipología y clasificación de los costes	185
3.4. Modelos de cálculo de costes	186
3.5. Aplicación del método de costes completos por secciones: propuesta metodológica	187
4. El diseño de la tasa	189
4.1. Introducción	189
4.2. Beneficios fiscales	190
4.3. Base de cálculo de la tasa	190
4.3.1. Opciones intermedias	191
4.3.2. Sistemas de pago por generación	192
4.3.3. Configuración de la tasa basada en el modelo avanzado de PxG	193
4.4. Expectativas sobre la tasa «justa»	194
5. Conclusiones	195
6. Bibliografía	197

Capacidades y perfiles del empleo público local en contextos de complejidad institucional. Análisis de la implementación de planes de acción local en municipios españoles

— Capabilities and profiles of local public employment in contexts of institutional complexity. Analysis of the implementation of local action plans in spanish municipalities

María Ángeles HUETE GARCÍA

Profesora Titular de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla (España)

1. Introducción	201
2. Gobernanza, capacidad institucional y empleo público local: marco analítico	203
3. Metodología	206
4. Resultados empíricos	207
4.1. La implementación de políticas como generadora de cambios institucionales	208
4.2. Las capacidades como efecto de los cambios	209
4.3. Cambios institucionales y naturaleza de las políticas	210
4.4. La coordinación entre actores	212
4.5. Coordinación y fase de la política	213
4.6. Coordinación según el actor y la fase	214
4.7. Coordinación por áreas de política	215
4.8. Límites estructurales	216
5. Implicaciones para el perfil y la capacitación del empleo público local	217
5.1. Reforzamiento de la dimensión cognitiva del empleo público	218

	Pág.
5.2. Creciente especialización técnica y necesidad de perfiles híbridos	219
5.3. Centralidad de las competencias relacionales, de coordinación y de supervisión.	220
5.4. Condicionantes estructurales de la capacitación.....	221
6. Conclusiones.....	223
7. Bibliografía.....	225

La intermunicipalidad francesa: entre alternativa y motor para la fusión de municipios

— French Inter-Municipality: Between Alternative and Driving Forces for Municipal Mergers

Géraldine CHAVRIER

Catedrática de Derecho Público. Escuela de Derecho de La Sorbonne, Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne, IRJS, exdirectora de preparación para la ENA y del CIPCEA

1. Introducción	229
2. La preservación de los pequeños municipios: una estrategia intermunicipal con potencial integrador (1982-2010).....	233
2.1. La cooperación voluntaria de los municipios ante los retos de la descentralización: una solidaridad integradora	234
2.2. Entre los efectos secundarios y el éxito: una apuesta a punto de completarse ..	238
3. La obsesión intermunicipal en la era de los nuevos municipios: un obstáculo para la dinámica de fusión de municipios (2010-2025)	241
3.1. La intermunicipalización forzada del territorio y el relanzamiento paralelo de las fusiones de municipios	242
3.2. La rectificación de la intermunicipalidad frente a la fusión de municipios: una aberración francesa.....	246
4. Bibliografía.....	250

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ABELLA

Profesor Ayudante Doctor de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	255
2. El régimen local, en general	256
3. Los entes locales ante los fondos europeos	259
4. Organización del ayuntamiento.....	259
4.1. Cargos electos locales	259
4.2. Órganos de gobierno.....	262
4.2.1. Alcalde	262
4.2.2. Órganos colegiados	262
4.3. Administración municipal.....	263
4.4. Gobernanza digital y administración del municipio.....	263

	Pág.
5. Planta municipal	264
6. Sector público municipal.....	265
7. Entidades locales infra y supramunicipales.....	266
8. Competencias municipales	267
9. Regímenes especiales	269

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Normas municipales.....	272
1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	272
1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales	273
2. Acto administrativo	276
2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	276
2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	277
2.2.1. Naturaleza y tipos de actos administrativos.....	277
2.2.2. Requisitos del acto administrativo	279
2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	280
2.2.4. Eliminación del acto administrativo	282
3. Procedimiento administrativo.....	284
3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	284
3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	287

Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA

Abogado del Estado, letrado del Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional

1. Introducción	291
2. Disposiciones generales	292
3. Régimen de invalidez y vías de recurso	296
4. Las partes en el contrato	299
4.1. La participación de operadores de terceros países en los procedimientos de adjudicación.....	299
4.2. Condiciones de aptitud para contratar.....	301
4.3. Las reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social	303
5. Preparación y adjudicación.....	304
5.1. Selección del procedimiento de adjudicación.....	304
5.2. Contenido de los pliegos	304
5.3. El supuesto de no formalización del contrato	307
6. Efectos, cumplimiento y extinción	307

	Pág.
6.1. Pago del precio	307
6.2. Ejecución de obras no previstas	311
6.3. Otras cuestiones	312

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Manuel CASADO GARCÍA

Contratado Predoctoral FPI en el Área de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda-Tesorería. Ayuntamiento de Girona

1. Introducción	316
2. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	316
3. Ingresos de las haciendas locales	317
3.1. Ingresos tributarios.....	317
3.1.1. Impuestos.....	317
3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles	317
3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas	320
3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	325
3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	325
3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	327
3.1.2. Tasas.....	331
3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.....	331
3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas.....	343
3.1.3. Contribuciones especiales	345
3.2. Otros ingresos	345
4. Procedimientos tributarios en el ámbito local	346

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda-Tesorería. Ayuntamiento de Girona

1. Introducción	352
2. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria.....	353

	Pág.
2.1. Novedades normativas.....	353
2.2. Novedades jurisprudenciales.....	355
2.3. Novedades doctrinales.....	358
3. El control externo de la actividad económico-financiera local	360
3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	360
3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	360
3.1.2. Tribunal de Cuentas	360
3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.....	363
3.2. Responsabilidad contable	365
3.2.1. Tribunal Supremo.....	366
3.2.2. Tribunal de Cuentas	367
3.3. Novedades doctrinales.....	379

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Medio ambiente 2025: un año marcado por el fuego.....	384
2. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2025)	389
2.1. Unión Europea.....	389
2.2. Estado.....	389
2.3. Ámbito autonómico.....	390
2.4. Ámbito Local. En especial, Ayuntamiento de Madrid.....	392
2.4.1. Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 02/2025: contaminación urbana en la Unión Europea: las ciudades tienen un aire más limpio, pero siguen siendo demasiado ruidosas.....	392
2.4.2. Contaminación atmosférica.....	393
2.4.2.1. Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible ...	393
2.4.2.2. Zonas de Bajas Emisiones en Madrid. Periodo de aviso 2025-2026 (moratoria).....	394
2.4.2.3. Jurisprudencia relevante sobre contaminación atmosférica .	395
2.4.3. Contaminación acústica	395
2.4.3.1. La Ordenanza 7/2025, de 25 de noviembre, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración del Ayuntamiento de Madrid.....	395
2.4.3.2. El caso de la contaminación acústica producida por el Estadio Santiago Bernabéu.....	396
2.4.3.3. Jurisprudencia relevante en materia de contaminación acústica y competencias municipales.....	396

	Pág.
3. Otras sentencias no referencias en este artículo	397
3.1. Aguas	397
3.1.1. Agricultura. Extracción irregular de aguas.....	397
3.1.2. Caudales ecológicos.....	398
3.1.3. Aguas residuales urbanas.....	398
3.1.4. Vertidos de aguas residuales procedentes de una explotación minera. Aplicación del principio de precaución	398
3.1.5. Uso de embarcaciones sin motor en embalse	399
3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia	399
3.2.1. Acceso a la información.....	399
3.2.2. Acceso a la Justicia. ONGs ambientales. La imposibilidad de condi- cionar el acceso a la justicia ambiental a la participación previa en vía administrativa	400
3.2.3. Acceso a la Justicia. Legitimación de los ayuntamientos.....	400
3.3. Miscelánea	400
3.3.1. Residuos.....	400
3.3.2. Degradación ambiental y derechos humanos. Requisito vínculo causal .	401
3.3.3. Licencia ambiental. Concepto de interesado.....	402
3.3.4. Vías pecuarias.....	402
3.3.5. <i>Periculum in mora</i> ambiental	403

Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	406
2. Novedades normativas y aportaciones doctrinales	409
2.1. Unión Europea.....	409
2.2. Nivel estatal.....	410
2.3. Nivel autonómico	410
3. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales	416
3.1. Pronunciamientos del TC y aportaciones teóricas.....	416
3.1.1. El derecho a la vivienda	416
3.1.2. El «derecho a la ciudad o entorno» como razón imperiosa en relación con las VUT	417
3.1.3. La inejecutabilidad de la amnistía en suelos Red Natura 2000	418
3.2. Planeamiento urbanístico	418
3.2.1. Perspectiva de género en el planeamiento urbanístico	419
3.2.2. Falta de legitimación de ayuntamientos entre municipios colindantes	419
3.2.3. Nulidad de planes por vicios en evaluaciones ambientales e informes sectoriales	420

	Pág.
3.2.4. Implantación de estaciones de servicio en centros comerciales: actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal	422
3.2.5. La incidencia de la clasificación del suelo en la calificación catastral: la justicia tributaria	423
3.3. Gestión urbanística	424
3.3.1. Expropiación forzosa, derecho de reversión y determinación del justiprecio	424
3.3.2. Suspensión de expropiaciones por incidencia de las resoluciones de Patrimonio Histórico.....	424
3.4. Disciplina urbanística.....	425
3.5. Temporalidad y fin de los convenios urbanísticos indefinidos	426

Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal

Julia ORTEGA BERNARDO

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	430
2. Derecho de defensa de la competencia y actividades de los ayuntamientos.....	431
2.1. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia	431
2.2. Inadmisibilidad por cuestiones formales del recurso del ayuntamiento contra la sanción por prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de servicios funerarios	432
3. Titularidad de los servicios públicos y obligación de implantación.....	433
3.1. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como competencia a todos los municipios, con independencia de su población	433
3.2. La obligación municipal de suministro de agua potable es incondicional: el incumplimiento de cargas urbanísticas por los vecinos no exonera al ayuntamiento de prestar el servicio esencial	433
3.3. La inactividad de la Administración autonómica y del organismo de cuenca (no la de los ayuntamientos) frente a la contaminación crónica de un embalse por la actividad de macrogranjas vulnera los derechos fundamentales a la intimidad domiciliaria, a la propiedad y al medio ambiente adecuado de los vecinos ribereños.....	434
3.4. Se declara la obligación local (al tratarse de un municipio con población superior a 20.000 habitantes) de la constitución y prestación efectiva del servicio de prevención y extinción de incendios	436
3.5. Obligación del ayuntamiento de asumir la gestión de estaciones depuradoras al haber expirado los Convenios de colaboración suscritos con la Agencia autonómica del agua	437
4. Prestación de los servicios públicos: territorialidad y modalidad concreta de prestación.....	438

	Pág.
4.1. Nulidad radical del acuerdo municipal que autoriza a un ayuntamiento de otra Comunidad Autónoma a prestar el servicio público consistente en celebrar fiestas populares en territorio propio.....	438
4.2. Prestación de servicio público de recogida de residuos: la ubicación de contenedores de residuos urbanos es una decisión discrecional del ayuntamiento y solo procede su retirada si se acredita desproporción o arbitrariedad y la existencia de alternativas viables	439
5. Cambio de forma de gestión en los servicios públicos.....	440
5.1. Cambio de gestión indirecta a directa del servicio de abastecimiento de agua .	440
5.2. Suficiente motivación de la Memoria justificativa para la elección de la gestión indirecta del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos	440
5.3. Nueva anulación de acuerdos del Consorcio para la gestión integral de las aguas de Cataluña (CONGIAC) para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua mediante una sociedad pública.....	441
6. Prestación de servicios sociales.....	442
6.1. Límites a la financiación directa derivados de Contrato Programa entre Ayuntamiento y Generalitat.....	442
6.2. La liquidación de una subvención autonómica a un ayuntamiento para el mantenimiento de un servicio de estancias diurnas debe calcularse en función de los días de apertura presencial	443
7. Incidencia de las competencias municipales sobre los servicios y actividades económicas de los particulares	444
7.1. La tramitación material como licencia prima sobre el uso terminológico erróneo de «comunicación» en la solicitud al municipio presentada para el funcionamiento un complejo deportivo de baloncesto con espacios sociales y bar	444
7.2. No cabe suspensión de orden de cese de actividad dictada por ayuntamiento .	445
7.3. Despliegue de fibra óptica y cargas burocráticas municipales	445
7.4. Reservas profesionales y limitaciones de competencia	445
7.5. Intervención municipal en actividades industriales: fabricación de velas y cirios	446
8. Bibliografía.....	446

Bienes públicos locales y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado a catedrático). Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local

1. Bienes públicos.....	450
1.1. Novedades doctrinales.....	450
1.2. Novedades normativas.....	451
1.2.1. Estado y comunidades autónomas	451
1.2.2. Entidades locales	452

	Pág.
1.3. Novedades jurisprudenciales.....	453
1.3.1. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia	453
2. Expropiación.....	454
2.1. Novedades doctrinales.....	454
2.2. Novedades normativas.....	456
2.3. Novedades jurisprudenciales.....	459
2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional .	459
2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Na-	
cional	464
3. Bibliografía.....	469

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Héctor IGLESIAS SEVILLANO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	472
2. Jurisdicción contencioso-administrativa.....	472
2.1. Novedades normativas.....	472
2.2. Jurisprudencia destacada	473
2.2.1. Suspensión cautelar y garantía previa en vía económico-administrativa .	473
2.2.2. Publicación oficial y cómputo del plazo para recurrir instrumentos	
urbanísticos	476
2.2.3. Efecto positivo de la cosa juzgada entre jurisdicciones.....	480
2.2.4. Ejecución de sentencia y equivalencia material de la prueba psicotécnica.	484
2.2.5. Cobro por vía de apremio de deudas de reparcelación y art. 29.2 LJCA.	485
2.2.6. Impugnación indirecta del planeamiento y falta de publicación del	
plan urbanístico o instrumento general del que trae causa	486
2.3. Contribuciones doctrinales.....	488
3. Responsabilidad patrimonial de la administración	490
3.1. Novedades normativas.....	490
3.2. Jurisprudencia destacada	493
3.2.1. Pérdida de oportunidad y funcionamiento anormal del servicio exte-	
rior del Estado.....	493
3.2.2. Plusvalía municipal y ausencia de automatismo indemnizatorio	497
3.2.3. Plusvalía municipal: procedencia de la indemnización cuando se acre-	
dita la inexistencia de incremento de valor.....	498
3.2.4. Reclamación frente a ente concertado y eficacia equivalente a la diri-	
gida a la Administración.....	502
3.2.5. Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Disca-	
pacidad y responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal	
de la Administración de Justicia.....	504
3.3. Contribuciones doctrinales.....	507

Régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local

Berta MARTÍN JIMÉNEZ

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	511
2. Marco normativo general de las subvenciones en el ámbito local	512
2.1. Normativa estatal básica	512
2.2. Normativa autonómica	513
2.3. Ordenanzas y bases reguladoras locales	514
3. Sujetos intervinientes en la actividad subvencional local	515
3.1. Entidades locales concedentes.....	515
3.2. Beneficiarios y entidades colaboradoras	516
4. Procedimiento de concesión de subvenciones	517
4.1. Plan Estratégico de Subvenciones	517
4.2. Concesión en régimen de concurrencia competitiva	518
4.3. Concesión directa.....	519
5. Gestión, justificación y control	521
5.1. Obligaciones de justificación	521
5.2. Control financiero y control interno.....	523
5.3. Reintegro y régimen sancionador	525

Empleo público

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

*Profesor Ayudante Doctor Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción	530
2. La contratación temporal en el sector público: en especial la irregularidad.....	531
2.1. La interinidad por vacante y el estándar temporal de los tres años.....	531
2.2. Ofertas de empleo público, estabilización y límites de la planificación administrativa	532
2.3. Modalidades temporales irregulares y desviación de su finalidad legal.....	533
2.4. Igualdad de trato del personal temporal y eficacia del convenio colectivo.....	533
2.5. Programas públicos de empleo y calificación de las extinciones.....	534
2.6. Consecuencias de la irregularidad: indefinido no fijo, continuidad del vínculo e indemnización	535
3. Cuestiones relativas al régimen retributivo del empleo público	536
3.1. La igualdad retributiva del personal temporal y la reparación integral de su vulneración	536
3.2. La cuantificación del daño moral.....	537
3.3. Diferencias retributivas objetivamente justificadas	537
4. Derecho colectivo en el empleo público: negociación colectiva, derecho de información y acción sindical.....	538

	Pág.
4.1. La negociación colectiva como fuente normativa y sus límites en el empleo público.....	538
4.2. El alcance material de los derechos convencionales.....	539
4.3. Igualdad, ámbito de aplicación del convenio y límites a las exclusiones convencionales.....	540
4.4. Derecho de información sindical y participación colectiva.....	540
4.5. La eficacia del conflicto colectivo sobre las acciones individuales	541
5. La delimitación de la competencia de la jurisdicción social y contencioso-administrativa en materia de empleo público	542
6. El empleo en el sector público instrumental y empresarial	544
6.1. Régimen jurídico aplicable y acceso al empleo	544
6.2. Negociación colectiva, ultraactividad y límites de la autonomía colectiva.....	545
6.3. Retribuciones, antigüedad y condiciones más beneficiosas.....	545
6.4. Personal directivo y alta dirección en los entes instrumentales	546
6.5. Movilidad interna y régimen extintivo del personal laboral.....	547
6.6. Tiempo de trabajo y primacía del Derecho de la Unión.....	547
7. Efectos laborales de la gestión directa e indirecta de los servicios públicos.....	548
7.1. La reversión de servicios públicos y la sucesión de empresa.....	548
7.2. La sucesión de plantilla en el sector público instrumental.....	549
7.3. Diferencias entre sucesión de empresa y cesión ilegal.....	549
7.4. La cesión ilegal en la externalización de servicios públicos	550
7.5. Externalización, convenio colectivo y organización del servicio.....	551
7.6. Efectos extintivos y régimen de las relaciones laborales afectadas	552
8. Otras cuestiones relevantes sobre el empleo público en el último año	552
8.1. Incapacidad permanente, adaptación funcional y situaciones administrativas ..	552
8.2. Antigüedad y cómputo de servicios en el personal fijo discontinuo.....	553
8.3. Derecho de huelga, potestad organizativa e indemnización de daños morales ..	554
8.4. Acoso laboral y tutela judicial efectiva	554

Corrupción y ayuntamientos: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2025

Ana Belén VALVERDE-CANO

Investigadora Ramón y Cajal en el Área de Derecho Penal. Universidad Complutense Madrid

1. Novedades normativas.....	558
1.1. Modificaciones al Código Penal.....	558
1.2. Otras normas con relevancia penal: la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia	560
2. Novedades en la jurisprudencia y en la doctrina	563
2.1. Delitos de prevaricación administrativa	563
2.1.1. Sobre el delito de prevaricación en comisión por omisión.....	564

	Pág.
2.1.2. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación.....	565
2.1.3. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (I): el plus de antijuridicidad.....	566
2.1.4. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (II): el elemento subjetivo	568
2.1.5. La incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo»: una cuestión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	569
2.1.6. Sobre la aplicación del art. 405 CP	571
2.1.7. Novedades doctrinales	572
2.2. Delito de cohecho	573
2.2.1. Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto en ejercicio del cargo.....	574
2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho	575
2.2.3. Novedades doctrinales	577
2.3. Delitos de malversación.....	577
2.3.1. Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación	579
2.3.2. Sobre la capacidad decisoria o detentación material de caudales públicos que debe tener la persona para ser considerada autora.....	580
2.3.3. Sobre la relación entre el delito de fraude a la Administración y la malversación.....	581
2.3.4. Novedades doctrinales	582
2.4. Revelación de secretos por autoridades o funcionarios públicos	583
3. Conclusiones.....	586
ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	589

ESTUDIOS

El sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación del suelo

Amaya CASADO ECHARREN
Subdirectora General de Secretaría Técnica
Agencia de Actividades. Ayuntamiento de Madrid
ORCID ID: 0000-0002-4696-2841

RESUMEN

El presente trabajo analiza los elementos claves del sistema de colaboración público-privada implantado en el Ayuntamiento de Madrid desde el año 2009, los factores que han propiciado su éxito y consolidación, así como su inserción y acomodo en la última modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. Esta última cuestión resulta de especial interés por cuanto que, a pesar de que la regulación autonómica haya optado por reproducir en su práctica literalidad la regulación que ya existía en el Ayuntamiento de Madrid, el Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control, omite aspectos determinantes para el buen funcionamiento del sistema, su debida tutela, control y seguimiento. Se trata de cuestiones que los ayuntamientos deberían regular y concretar vía ordenanza para asegurar que, en todo caso, la colaboración en el ejercicio de potestades públicas por entidades privadas y la consiguiente tutela de los intereses públicos en juego, se desarrolla en términos adecuados de seguridad jurídica. Se trata por ello de un análisis pertinente tanto para el Ayuntamiento de Madrid como para aquellos ayuntamientos que opten por implantar el sistema en su ámbito material de procedimientos.

Palabras clave: colaboración público-privada; verificación, inspección y control urbanístico.

The Public-Private Collaboration System of the Madrid City Council within the Framework of Land Use Legislation

ABSTRACT

This paper analyses the key elements of the public-private collaboration system implemented by the City Council of Madrid since 2009, the factors that have contributed to its success and consolidation, as well as its incorporation and accommodation within the most recent amendment of Regional Law 9/2001 of 17 July on Land Use in the Community of Madrid, as introduced by Law 7/2024 of 26 December on Measures for Balanced Development in the Areas of Environmental Protection and Spatial Planning. This latter issue is of particular interest insofar as, despite the fact that the regional regulation has opted to reproduce almost verbatim the regulatory framework that had already been in force within the City Council of Madrid, Regulation 7/2022 of 26 April, which establishes the legal regime applicable to Urban Planning Collaborating Entities for Verification, Inspection and Control, omits certain decisive aspects essential to the proper functioning of the system, as well as to its adequate supervision, control and monitoring. These are matters that local authorities should regulate and specify through municipal by-laws in order to ensure that, in all cases, the collaboration of private entities in the exercise of public powers, together with the corresponding safeguarding of the public interests at stake, is carried out under conditions that provide an appropriate level of legal certainty. Consequently, this analysis is relevant not only for the City Council of Madrid but also for those local authorities that choose to implement this system within their substantive procedural framework.

Keywords: public-private partnership; urban planning verification, inspection, and enforcement.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COLABORACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID.—3. LA ADAPTACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: 3.1. Impacto en las entidades colaboradas existentes. 3.2. Impacto en el régimen jurídico de las entidades colaboradoras.—4. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE COMPLEMENTAN Y DESARROLLAN LA LEY DEL SUELO: 4.1. Funciones que pueden ejercer las entidades conforme al art. 166 LSCM. 4.2. Procedimientos de intervención de las entidades colaboradoras. 4.3. Obligaciones, incompatibilidades y régimen sancionador de las entidades colaboradoras. 4.4. Régimen de precios.—5. ASPECTOS REGULADOS EN LA NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE MEJORAN EL MODELO DEFINIDO EN LA LSCM.—6. CONCLUSIÓN.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En orden a evaluar el alcance de la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de

Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio¹ en materia de colaboración público-privada urbanística y su impacto, no solo en el Ayuntamiento de Madrid, sino también en aquellos ayuntamientos que, de forma activa por decisión, o de forma pasiva por omisión, conforme al art. 164.3 LSCM², vayan a implantarlo, resulta sumamente relevante referir, al menos someramente, el estado de la cuestión a nivel jurisprudencial sobre las diversas fórmulas colaborativas³ entre entidades privadas y la Administración. Esta cuestión será de verdadera utilidad en el posterior análisis del contenido, alcance y desarrollo que, se entiende, debería tener una inexcusable regulación municipal en esta materia⁴.

Cabe referir en este sentido la STS 236/2024 de 12 de febrero (rec. de casación núm. 48/2022) en la que se analizan las condiciones bajo las cuales una entidad mercantil interviene en las tareas materiales de tramitación de un procedimiento administrativo que sirve de base para la adopción del correspondiente acto administrativo resolutorio. En concreto, se plantea cuál deber ser el alcance o la intensidad que debe tener este auxilio técnico para ser jurídicamente correcto y, de forma correlativa, la necesidad irrenunciable de que se trate, en todo caso, de una intervención desarrollada bajo la supervisión y las instrucciones del personal de la propia administración. Por su parte, la STS 2024/2024, de 19 de diciembre (rec. de casación núm. 4980/2022) plantea como cuestión central del debate procesal si el ayuntamiento se inhibió en el desarrollo de los trabajos de la empresa contratada al no participar, en absoluto, en las tareas encargadas a esta ni mantener reuniones de seguimiento⁵. Concluye la sentencia que, en este caso, la intervención de

¹ Sobre las principales novedades que introduce la Ley 7/2024 en la LSCM en esta materia, C. PRIETO ROMERO, *El nuevo régimen de colaboración público-privada en la gestión de funciones urbanísticas de la Comunidad de Madrid*, Fundación democracia y gobierno local, Acento Local, Blog de actualidad jurídica local, 2025.

² Art. 164.3 LSCM, al igual que ya hiciera la modificación de 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, invierte los términos en los que se debería plantear el juego de la autonomía local bien entendida, esto es, ofreciendo un marco de referencia en el que los ayuntamientos que así lo decidan, puedan regular. Por el contrario, la LSCM introduce una regla que habilita a la potencial aplicación directa e imperativa de la regulación al disponer que: «En todo caso, los ayuntamientos pueden excluir la intervención de estas entidades en su término municipal mediante un Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, que deberá ser comunicado al órgano al que se atribuye la gestión del Registro de entidades privadas colaboradoras urbanísticas de la Comunidad de Madrid, adscrito a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo».

³ Sobre la colaboración público-privada como expresión de las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, L. MÍGUEZ MACHO, «Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, pp. 157-215.

⁴ A pesar de que esta jurisprudencia versa sobre figuras distintas de la colaboración público-privada, en las que se plantea una colaboración y un auxilio puntual y concreto, con mayor razón se habrá de considerar en una fórmula que habilita una colaboración permanente y estable.

⁵ Se plantea como cuestión de interés casacional «determinar si el encargo para la elaboración de un proyecto completo de la relación de puestos de trabajo por un ayuntamiento a una empresa, mediante un contrato de servicios, es conforme a la doctrina de esta sala relativa a la intensidad de la intervención en un procedimiento por parte de un sujeto distinto a la administración que lo tramita y reflejada en las SSTS 1160/2020, de 14 de septiembre de 2020 (núm. de recurso 5442/2019) y 1265/2020, de 7 de octubre de 2020 (núm. de recurso 5429/2019)».

la empresa contratada superó la intensidad que admite la jurisprudencia en la fórmula colaborativa conforme a las Sentencias 1160/2020, de 14 de septiembre (rec. de casación núm. 5442/2019) y 1265/2020, de 7 de octubre (rec. de casación núm. 5422/2019).

En esta jurisprudencia no se cuestiona, por tanto, la posibilidad de que, mediante las distintas fórmulas legales, una Administración pública acuda al apoyo o colaboración de una empresa privada en tareas que sean expresión de una potestad pública reservada, en cuanto tales, a los funcionarios públicos, sino en la intensidad que esta intervención adquiere cuando la empresa asume la totalidad de proceso deliberativo que sirve de base para resolución del procedimiento con la consiguiente inhibición de la Administración titular de la potestad. La intervención de la empresa privada pasaría de esta forma a configurarse como una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y no, una mera colaboración.

Pues bien, la traslación de esta jurisprudencia al ámbito de la colaboración en materia de control urbanístico supone considerar que, aunque la intervención de la entidad privada, que es en todo caso previa al inicio del procedimiento administrativo, sea posteriormente avalada y asumida como propia por la Administración en la correspondiente resolución del procedimiento, reservándose la última palabra y la posibilidad de rectificarla⁶, es necesario ir más allá y entender que la Administración tiene el deber irrenunciable de tutelar, supervisar, guiar y orientar en todo momento y de forma completa, el proceso de intervención de las entidades privadas. No solo, como decimos, en la fase decisoria final con la resolución, sino también durante la fase de tramitación, e incluso, durante la fase preliminar mediante la fijación de criterios técnicos e instrucciones bajo los cuales ha de tener lugar la intervención de entidad privada⁷. Este planteamiento apoya en gran medida, como veremos, la regulación contenida en el RECU sobre el control y el seguimiento de las entidades.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COLABORACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Aunque los primeros modelos de colaboración público-privada respondieron a la necesidad de suplir la falta de especialización técnica de la Administración que era re-

e «Identificar como preceptos, que en principio serán objeto de interpretación los arts. 9 y 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado público y el art. 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

⁶ Este aspecto central del sistema de colaboración fue objeto de análisis y validación en las SSTSJ de Madrid de 27 de abril de 2016 y de 11 de enero de 2024.

⁷ No se aborda por la limitación en la extensión del presente artículo la eventual *culpa in vigilando* que recae en la Administración por una insuficiente o inexistente supervisión y seguimiento del sistema, o *culpa in omitiendo* por falta de determinación de criterios de actuación, o de información técnica y jurídica precisa para que la entidad desarrolle su actuación de forma correcta. Sobre esta cuestión se puede consultar A. GALÁN GALÁN, *La responsabilidad por los daños causados por las entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010.

querida para la realización de determinadas inspecciones y comprobaciones de carácter más técnico o instrumental⁸, posteriormente se evolucionó hacia un concepto amplio de colaboración público-privada referido a la propia actividad o tarea administrativa⁹. Este concepto amplio se trasladó al ámbito urbanístico, primero al de la gestión urbanística¹⁰ y después, al del control urbanístico de obras y actividades¹¹. En este contexto la colaboración público-privada ha estado asociada al estímulo de la actividad económica y a la mejora de la competitividad del tejido económico bajo la perspectiva agilizadora y simplificadora de los procedimientos de control urbanístico¹².

En el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, sin embargo, las razones que motivaron en origen la implantación de este modelo de colaboración y que sin duda han marcado su definición y configuración actual, fueron de otra índole. Se buscó garantizar el buen funcionamiento del servicio de control urbanístico, evitando irregularidades, propiciando la eficacia, la transparencia de la función pública y la efectividad del principio de legalidad¹³. Esto explica, en parte, que el sistema de colaboración implantado en el Ayuntamiento de Madrid desde 2009, lejos de plantearse como una mera externalización de funciones públicas de control a entidades privadas, se enfocara desde un primer momento como una verdadera fórmula de cooperación en la que el sector privado coadyuva y concurre con la Administración en el ejercicio de sus funciones de control urbanístico, sin que esta se desentienda por completo o se inhiba de su deber de supervisión, control y seguimiento¹⁴.

⁸ En relación el origen de los modelos de colaboración público-privada en el ámbito de la seguridad industrial, del control ambiental o de la inspección técnica de vehículos puede consultarse, D. CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

⁹ F. VELASCO CABALLERO, «La Administración pública en la colaboración público-privada», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 36-66.

¹⁰ P. FIGAREDA CAIROL, *Entidades de Conservación (Aspectos prácticos y doctrinales)*, Civitas, Madrid, 2000.

¹¹ Sobre la colaboración público-privada al ámbito de los controles urbanísticos, H. M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «La colaboración público-privada en el otorgamiento de licencias: los colegios profesionales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, marzo de 2022, p. 95, y A. CASADO ECHARREN y C. LÓPEZ FERRANDO, «La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 48, núm. 288, 2014, pp. 13-62.

¹² Razones expresadas en normativa de distinto nivel: Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior; Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña; Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Se puede consultar también, J. M. GIMENO FELÍU, «La colaboración pública-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, enero de 2024.

¹³ Acuerdo de 3 de abril de 2008 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se adoptan medidas para la mejora del Servicio de Concesión de Licencias Urbanísticas y del Servicio de Disciplina Urbanística (BAM de 11 de abril de 2008).

¹⁴ Sobre los elementos de la colaboración público-privada en el ámbito material de la toma de decisiones, mediante tareas de verificación, comprobación e inspección. SSTs de 13 de octubre de 1997 y de 17 de noviembre de 2000. También, E. CARBONELL PORRAS, *El control sobre la actividad de las entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010.

El sistema de colaboración público-privada en materia de intervención urbanística ha tenido en el Ayuntamiento de Madrid distintas fases que se corresponden con cada una de las normas que en cada momento lo han regulado. Se identifican al menos tres momentos; la implantación del sistema de manera pionera en el ordenamiento jurídico español con la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, de 29 de junio de 2009 (OGLUA)¹⁵, caracterizada por afectar únicamente a las licencias de implantación y desarrollo de actividades y, de forma significativa, por su carácter obligatorio¹⁶. La anulación en sede judicial de esta primera regulación propició la segunda fase, en la que el modelo se reguló en la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014 (OAAEE). Con esta regulación el modelo pasa a ser voluntario para los particulares y se amplía a la figura de la declaración responsable de actividades. La última fase es la de consolidación de los elementos del sistema y la de su ampliación material tanto a las licencias y declaraciones responsables de actividades como a las de uso residencial. Este es el régimen vigente regulado en la Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de abril de 2022 (OLDRUAM)¹⁷, en la que se regulan los procedimientos de control urbanístico y la intervención de las entidades en estos y en el Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control (RECU)¹⁸, en el que se regula el régimen jurídico de las entidades colaboradoras.

3. LA ADAPTACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El impacto de la LSCM tras su modificación por Ley 7/2024 se proyecta de manera significativa en los ayuntamientos con regulación preexistente, como es el caso del Ayuntamiento de Madrid. No obstante, todos los ayuntamientos habrán de definir, antes o

¹⁵ Un análisis exhaustivo de esta primera regulación en C. PRIETO ROMERO, «Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades», *Anuario de Derecho Municipal*, ISSN 1888-7392, núm. 3, 2009, pp. 71-113.

¹⁶ Este aspecto motivó, en parte, la derogación de una parte muy significativa de la regulación en vía judicial por la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011, confirmada en casación por la STS de 18 de diciembre de 2013 (núm. de recurso 2561/2011). Un análisis de esta sentencia en A. CASADO ECHARREN, C. LOPEZ FERRANDO y M. LORA TAMAYO-VALLVÉ, «Reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011 por la que se anulan diversos preceptos de la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades del Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 45, núm. 267, 2011 pp. 121-158.

¹⁷ Un análisis de esta regulación se encuentra en A. CASADO ECHARREN, «El nuevo modelo de control urbanístico en el Ayuntamiento de Madrid. La Ordenanza de licencias y declaraciones responsables urbanísticas», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 15, 2021, pp. 51-76.

¹⁸ La STSJ de Madrid, de 11 de enero de 2024 (núm. recurso 543/2022) ha avalado los elementos del sistema vigente regulados en la OLDRUAM y en el RECU.

después, su posición jurídica respecto de la LSCM a pesar de su vocación de regulación suficiente y de aplicación directa¹⁹. En este sentido cabe identificar dos situaciones en las que se pueden encontrar los ayuntamientos respecto de la regulación legal: ayuntamientos que a la entrada en vigor de la modificación de la LSCM carezcan de una regulación previa en la materia y, ayuntamientos, como el de Madrid, que ya tengan aprobada una ordenanza. En los ayuntamientos sin regulación previa cabría identificar, a su vez, dos situaciones; la de aquellos que, conforme a la opción prevista en el art. 164.3 LSCM, adopten acuerdo expreso para la exclusión de la aplicación del sistema de colaboración y la de aquellos otros que opten por implantarlo. En estos últimos, a su vez, se plantea otra disyuntiva: la de aplicar directamente la regulación legal sin desarrollo por ordenanza, con todas las consecuencias e inconvenientes que ya hemos apuntado, o bien, optar por una regulación expresa por ordenanza²⁰. Pues bien, a estos últimos ayuntamientos también les resultará pertinente el análisis que se va a realizar sobre la concreta situación jurídica del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto ayuntamiento con regulación propia.

Como se ha señalado, en la ciudad de Madrid el sistema de colaboración público-privada cuenta con una larga trayectoria que ha permitido delimitar con mayor rigor y precisión su alcance y sus características. Este proceso culminó, como hemos comentado, con la regulación del RECU. La entrada en vigor de la modificación de la LSCM plantea ahora la necesidad de considerar su impacto²¹ desde un doble plano, el de las entidades colaboradoras preexistentes y el de su régimen jurídico y funcionamiento.

3.1. Impacto en las entidades colaboradas existentes

Para valorar el impacto de la modificación de la LSCM respecto de las entidades colaboradoras ya existentes en el momento de su entrada en vigor²² hay que consi-

¹⁹ A diferencia de la primera regulación completa del régimen jurídico y el funcionamiento de las entidades privadas colaboradoras en la modificación de la LSCM por Ley 11/2022 en la que, conforme a una impecable técnica legislativa acorde con el principio de autonomía local, la regulación autonómica era supletoria en defecto de regulación por ordenanza municipal, la más reciente modificación de la LSCM por Ley 7/2024 opta por imponer directamente su regulación a los ayuntamientos que no adopten acuerdo en contra o que no aprueben un marco jurídico propio de desarrollo de la ley, siendo esta última alternativa claramente insuficiente para garantizar la calidad, la supervisión y la seguridad del sistema.

²⁰ A fecha de elaboración del presente trabajo, en el caso de ayuntamientos que han optado deliberadamente por la aplicación directa de la LSCM, se encuentra el Ayuntamiento de Alcobendas. Dentro de los ayuntamientos que disponen de regulación propia a nivel municipal, además de Madrid, se incluyen Galapagar, Villaviciosa de Odón, Pozuelo de Alarcón, Collado Villalba y Quijorna. Dentro de los ayuntamientos que van a aprobar una regulación específica se encuentra Brunete y, en una situación que se podría denominar mixta, se encontraría el Ayuntamiento de Algete que ha optado por la aplicación directa de la LSCM, aunque con la intención de llegar a aprobar una regulación específica.

²¹ En este sentido ha sido determinante la supresión de la cláusula de salvaguarda que representaba para la regulación del Ayuntamiento de Madrid la DA 6.ª de la anterior Ley 11/2022.

²² Estas entidades colaboradoras autorizadas por el Ayuntamiento de Madrid, al amparo de la anterior regulación son: Addient Empresa Certificadora, S. L. U.; Aeclu Edificación y Sostenibilidad, S. L.; Eciti,

derar que la modificación de la LSCM por 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, reguló unos requisitos de acreditación relacionados con la titulación del personal de las entidades distintos de los que hasta ese momento se habían regulado en la Orden 639/2014, ORDEN 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico²³. A pesar de que esta exigencia no fue aplicable a las entidades existentes que operaban en el Ayuntamiento de Madrid, por el juego de la DA 6.^a de la Ley 11/2022, algunas entidades se adaptaron. Esta es la razón por la que la DT 3.^a de la Ley 7/2024 prevé, para las entidades que ya se adaptaron, un plazo de seis meses para acreditar el cumplimiento del art. 167 *ter* y aportar la documentación requerida en el art. 167 *quárter*. Para las entidades que no hubieran adaptado, el apartado 2 de la citada DT 3.^a prevé el plazo de un año para ello, transcurrido el cual se considerarán automáticamente extinguidas y sin efecto todas las homologaciones concedidas.

Desde la óptica de la adaptación en el Ayuntamiento de Madrid, lo oportuno será considerar que las entidades que ya estuvieran habilitadas y operando en su ámbito, han mantenido los efectos de la autorización municipal tras la ampliación de la acreditación e inscripción conforme a la modificación de la LSCM por Ley 7/2024, al objeto de dar continuidad al sistema ya implantado y no perjudicar a los particulares que ya hubieran contratado sus servicios o cuyos procedimientos se hubieran iniciado ya en el ayuntamiento.

Unión de Profesionales para la Gestión e Inspección de Licencias, S. L. U.; AB - Aucatel Inspección y Control, S. L. U.; Enmacosa Consultoría Técnica, S. A.; Tueclu, S. L. U.; EQA Licencias Urbanísticas, S. L.; Deklara Obras y Actividades, S. L.; Ecium Entidad Colaboradora Urbanística, S. L.; Licencias y Certificaciones de Madrid, S. L. (LICMAD); A (MAS) Ecu Control Urbanístico, S. L.; Lurban Madrid, S. L.; SCI, Servicios de Control e Inspección, S. A.; SGS Inspecciones Reglamentarias, S. A. U.

²³ Art. 3.1 de la Orden 639/2014: «El personal de las entidades privadas colaboradoras deberá reunir las titulaciones en Arquitectura, Ingeniería y/o Derecho, o títulos de grado correspondientes, verificados por el Consejo de Universidades, exigiéndose una experiencia profesional de tres años en actividades relacionadas con las siguientes áreas de actuación: urbanismo, evaluación ambiental de actividades, prevención de riesgos, patrimonio histórico-artístico y protección arquitectónica, sanidad y/o salud pública». El art. 167 *ter* LSCM en su anterior redacción dada por la Ley 11/22: «1.º Contar con dos o más profesionales con las siguientes características: *a)* Arquitecto o ingeniero con experiencia acreditada por un periodo mínimo de diez años en las siguientes funciones: 1.º Redactar, dirigir e interpretar proyectos de obras de edificación. 2.º Redactar, interpretar y aplicar instrumentos de planeamiento. 3.º Redactar, interpretar y aplicar instrumentos de gestión urbanística. *b)* Abogado, legalmente habilitado para ello, con experiencia acreditada por un periodo mínimo de diez años en las siguientes funciones: Asesoramiento jurídico en materia de planeamiento, gestión y disciplina urbanística o aspectos jurídico-técnicos en materia de construcción, edificación, y urbanización».

3.2. Impacto en el régimen jurídico de las entidades colaboradoras

Las posibilidades de regulación que tiene el Ayuntamiento de Madrid en esta materia, al igual que otros ayuntamientos que opten por regular de forma expresa en ordenanza la implantación del sistema, viene determinada por el juego de la DT 3.^a, apartado 1. Conforme a esta, se obliga a que los ayuntamientos con regulación preexistente efectúen una labor de revisión que asegure su compatibilidad con la LSCM. Asimismo, el art. 164 identifica los aspectos que son susceptibles de desarrollo y complemento por ordenanza. No obstante, este impacto también debería medirse desde la óptica del principio de vinculación negativa a partir del cual los ayuntamientos podrán ejercer la potestad normativa y de autoorganización que, a partir del bloque de la constitucionalidad y una nutrida jurisprudencia, les reconoce la legislación básica estatal²⁴. A partir de este principio los ayuntamientos también podrían, mejorando y complementando la regulación legal, definir aquellos aspectos no previstos en la LSCM que son, sin embargo, determinantes y necesarios para el adecuado control, seguimiento y supervisión del sistema de colaboración como garantía de su calidad y seguridad jurídica.

4. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE COMPLEMENTAN Y DESARROLLAN LA LEY DEL SUELO

El mandato contenido en el apartado 1 de la DT 3.^a de la Ley 7/2024, es claro. Los ayuntamientos con regulación preexistente en la materia deberán, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, adaptarse a la modificación de la LSCM eliminando los aspectos que sean incompatibles. La aplicación práctica de este mandato en el Ayuntamiento de Madrid no representa mayor inconveniente teniendo en cuenta que la regulación legal ha replicado, en gran medida, los contenidos propios del RECU²⁵. A pesar de ello, parecen precisos ciertos ajustes para asegurar la adecuada integración de la regulación municipal en el nuevo marco legal. Así, tanto el objeto como el ámbito de aplicación del RECU deberían quedar reorientados para su inserción en el marco legal y su acotación

²⁴ Sobre la vinculación negativa a la ley el Tribunal Supremo, en sentencias como la de 7 de octubre de 2009, viene reconociendo el criterio de que las Corporaciones Locales «en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias... pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, para de este modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones públicas». Sobre el alcance del poder normativo local, como capacidad de regulación *ex novo*, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 385/1993, de 23 de diciembre; 233/1999, de 16 de diciembre, y 132/2012, de 19 de junio. También la STS de 22 de mayo de 2015.

²⁵ Ello, no obstante, no significa que no sea preciso plantear la adaptación del RECU, aunque solo sea para incluir, conforme a una adecuada técnica normativa, las remisiones a la ley que sean pertinentes, así como el ajuste de ciertos aspectos que no por ser puntuales dejan de ser necesarios para propiciar la adecuada comprensión y correcta aplicación de la norma. En esta labor de revisión de la compatibilidad del RECU con la ley, se trataría por tanto de redefinir la regulación municipal y dotarla de su adecuado sentido y alcance en relación con la ley.

al ámbito material de las entidades colaboradoras que van a intervenir en los concretos procedimientos del Ayuntamiento de Madrid. Esta cuestión, que podría tener un mero sentido formal, será, sin embargo y como veremos, presupuesto para regular otros aspectos relevantes del sistema como son los requisitos para la habilitación concreta de las entidades en los específicos procedimientos de control urbanístico del Ayuntamiento de Madrid.

La adaptación de la regulación municipal en términos de compatibilidad con la regulación legal aconseja, asimismo, que se incluya la denominación de entidades privadas colaboradoras urbanísticas que emplea la LSCM. También que se aluda de manera expresa a que deben estar, en todo caso, acreditadas e inscritas conforme a la LSCM. Todo ello para facilitar la comprensión de que el sistema de colaboración que mantiene el Ayuntamiento de Madrid no opera en paralelo a la regulación legal, sino que queda inserto en ella sin perjuicio de las especialidades que le son propias. Serán precisas, además, las remisiones legales oportunas a efectos de no incurrir en duplicidades innecesarias y redundantes, salvo en aquellos casos en los que se considere que la regulación del RECU aporta mayor claridad y mejor comprensión a la regulación²⁶.

Por su parte y como se ha indicado, el art. 164 LSCM determina, con cierto afán taxativo, aquellos aspectos de la regulación susceptibles de desarrollo por ordenanza municipal. El desarrollo de estos aspectos por la normativa municipal se considera esencial por resultar, como decimos, insuficiente la regulación legal. Estos aspectos se analizan en los siguientes epígrafes.

4.1. Funciones que pueden ejercer las entidades conforme al art. 166 LSCM

Tal y como ya apuntaban las primeras referencias normativas sobre la intervención de entidades privadas colaboradoras en el ámbito urbanístico²⁷, esta se puede plantear a instancia de los particulares que pretenden realizar una actuación urbanística sujeta a control municipal o, bien, a instancia del propio ayuntamiento. A pesar de que esta última alternativa no ha estado reflejada desde un primer momento en la regulación del Ayuntamiento de Madrid, posteriormente se incorporó al RECU en su art. 6²⁸. Se trata, por tanto, de una especificación de algo que no concreta la LSCM pero que

²⁶ Tal podría ser el caso de los principios generales que rigen la intervención de las entidades colaboradoras del art. 4 del vigente RECU, los cuales, aunque se han reproducido en términos muy parecidos en el art. 167 LSCM, constituyen la base jurídica de la legitimidad de la intervención de entidades privadas en el ejercicio de potestades públicas, motivo suficiente para mantener su previsión en el ámbito específico del Ayuntamiento de Madrid.

²⁷ DA 2.ª de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

²⁸ Art. 6. Contratación de las entidades colaboradoras: «1. El ayuntamiento podrá contratar a las entidades colaboradoras para la emisión de informes de verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas, de acuerdo con lo previsto en la legislación en materia de contratos del sector público. 2. El documento en

resulta del todo oportuna a nivel de ordenanza para habilitar el sistema de colaboración como fórmula de refuerzo de las funciones municipales de inspección y de comprobación de las actuaciones promovidas por los particulares²⁹. En cualquier caso, la falta de concreción en una ordenanza de estas dos alternativas de intervención de las entidades que ofrece la LSCM, generaría incertidumbre respecto de cuándo y con qué alcance pueden operar³⁰.

La posibilidad de desarrollo por ordenanza de las funciones de las entidades colaboradoras también se proyecta respecto de las concretas tareas a realizar por estas en cada intervención. La regulación legal se refiere a las funciones de comprobación, intervención o control, en el contexto de la intervención a instancia de los particulares. Cuando la intervención es instancia de la Administración la LSCM habla de funciones de verificación e inspección. Sin perjuicio de que estas funciones no son del todo coincidentes con la denominación que venía empleando la regulación municipal de Madrid, lo cierto es que esta distinción se presta a que los ayuntamientos puedan modular por ordenanza la intervención de las entidades colaboradoras³¹. Pero, en el contexto del art. 164, el alcance de la intervención de las entidades colaboradoras también se puede plantear respecto del alcance material de la actuación, esto es, respecto del tipo de actuaciones urbanísticas en las que pueden intervenir por razón del uso afectado. En el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, esta opción ya se encuentra consolidada por lo que resulta adecuada mantenerla en su regulación³². Se trata de una decisión ciertamente vinculada

el que se formalice el contrato recogerá las condiciones de ejecución de la prestación a realizar por la entidad colaboradora y el alcance de su colaboración».

²⁹ Si bien la colaboración de las entidades a instancia de los particulares se expresa en las funciones de verificación del cumplimiento de la normativa tanto a nivel documental como de comprobación material de lo ejecutado, la colaboración de las entidades a instancia de la Administración, a través de fórmulas contractuales, se orienta a labores instrumentales de toma de datos e inspección *in situ*, por ser una intervención cualitativa-distinta.

³⁰ Reflexión aparte merece la previsión *in fine* del apartado b) del art. 166 LSCM, en la que también se reconoce a la Comunidad de Madrid y a las entidades de Derecho público de ella dependientes, la posibilidad de acudir directamente a entidades privadas para que estas realicen funciones de verificación e inspección de actos de uso del suelo o subsuelo y edificación, mediante la emisión de informes. Considerando que la Comunidad Autónoma no realiza funciones de verificación y comprobación de actuaciones promovidas por particulares, esta posibilidad quedaría circunscrita a los proyectos por ella promovidos los que, conforme al art. 163 LSCM, no están ya sometidos a control urbanístico municipal por licencia o declaración responsable. Por esta razón se suscitan dudas sobre el sentido que en estos casos tendría la intervención de una entidad colaboradora, al poder recibir el encargo de la propia administración interesada en su ejecución y poder ver comprometida la debida imparcialidad.

³¹ Así, en el Ayuntamiento de Madrid, el art. 29.7 OLDRUAM prevé la posibilidad de que las declaraciones responsables presentadas, directamente ante el ayuntamiento, sin intervención de una entidad, sean comprobadas, en la fase de terminación de la ejecución de las obras, por una entidad si así lo decide voluntariamente el particular. También a la inversa es posible optar por modular las posibilidades de intervención de las entidades excluyendo su intervención en aspectos concretos del control urbanístico. Tal es el caso de la comprobación para el funcionamiento de actividades incluidas en el ámbito de la legislación autonómica de espectáculos públicos y actividades recreativas conforme al art. 5.d) OLDRUAM.

³² Como ya hemos comentado en Madrid la implantación del sistema se hizo en origen para la implantación, modificación y desarrollo de actividades. A partir de la modificación de la OLDRUAM y del RÉCU,

a la configuración del modelo de ciudad de cada municipio por lo que será algo a determinar necesariamente vía ordenanza.

El alcance de las funciones de las entidades colaboradoras presenta una última variable, la del tipo de actuación, no por razón del uso sino por razón de sus características, impacto o entidad. En este sentido, la OLDRUAM, ya listó una serie de supuestos en los que no es posible la intervención de una entidad colaboradora por razones asociadas al carácter excepcional y restringido de algunas actuaciones³³. Se trata de supuestos en los que, por concurrir razones relacionadas con la seguridad jurídica, la excepcionalidad, la ordenación de los ámbitos o la concurrencia de otros controles discrecionales, se aconseja excluir la intervención de una entidad privada. Por su indudable proyección práctica esta es, lógicamente, una cuestión a valorar por cada ayuntamiento en su respectiva regulación que quedaría sin embargo abierta ante una eventual aplicación directa de la LSCM.

4.2. Procedimientos de intervención de las entidades colaboradoras

La posibilidad de desarrollo del procedimiento a seguir por las entidades colaboradoras prevista en el art. 164 LSCM, tiene que ver con el alcance formal de su intervención, esto es, con la determinación de los procedimientos de control urbanístico, licencia y declaración responsable, en los que van a poder intervenir³⁴. En este punto, es posible identificar razones por las que se puede llegar a justificar la oportunidad de habilitar el sistema, en el ámbito municipal, solo para licencias o solo para declaraciones responsables. Pensemos, por ejemplo, en ayuntamientos en los que predominan las pequeñas actuaciones urbanísticas objeto de declaración responsable en cuya comprobación se busca mayor agilidad o, en las que se quiere ofrecer a los particulares

en el marco de la modificación de la LSCM por Ley 1/2020, estas posibilidades de intervención se ampliaron también al uso residencial. No hay que olvidar, sin embargo, que esta posibilidad intervención amplia ha sido posible gracias al proceso progresivo de formación de las entidades colaboradoras, las cuales se especializaron primero en la aplicación de la normativa urbanística y sectorial propia de las actividades, para posteriormente formarse en la normativa específica del uso residencial. Este proceso no ha estado exento de valoraciones y reflexiones en las que se han llegado a plantear la exclusión de la intervención de entidades privadas en usos especialmente conflictivos. Es el caso del uso hospedaje, cocinas industriales, actividades de pública concurrencia.

³³ Es el caso de las actuaciones amparadas en licencias temporales o en licencias provisionales, las afectadas por limitaciones propias de la situación de fuera de ordenación absoluta, o las planteadas en dominio público, conforme dispone el art. 5 OLDRUAM.

³⁴ La evolución del sistema del ayuntamiento determinó la intervención inicial en el procedimiento de licencia, ya que en el año 2009 aún no se había desarrollado la figura de la declaración responsable. Posteriormente y en el momento actual, la intervención de la entidad colaboradora puede tener lugar en los dos tipos de procedimientos, incluidas las comprobaciones correspondientes a lo ejecutado al amparo de una licencia o de una declaración responsable. Conforme a la Memoria de gestión de la Agencia de Actividades del año 2025, se han tramitado con intervención de una entidad colaboradora el 66 por 100 de licencias de actividad y el 20 por 100 de las licencias en el uso residencial. En cuanto a las declaraciones responsables el 60 por 100 del total de declaraciones responsables se han tramitado con intervención de entidades colaboradoras.

la mayor agilidad y seguridad jurídica que representa la verificación por una entidad colaboradora antes de su presentación ante el ayuntamiento. Pero también podría darse la valoración inversa, es decir, ayuntamientos que quieren reforzar la seguridad jurídica con la intervención de las entidades en actuaciones urbanísticas de mayor entidad y complejidad técnica. Se trata en definitiva en una cuestión a decidir por cada ayuntamiento que además, está estrechamente vinculada a los ingresos percibidos en concepto de tasa de prestación de servicios urbanísticos ya que, en la medida en que esta grava la tarea administrativa de comprobación en los procedimientos de licencia y declaración responsable, la alternativa de aplicar el sistema de colaboración afectará en mayor o menor medida a su recaudación³⁵.

4.3. Obligaciones, incompatibilidades y régimen sancionador de las entidades colaboradoras

En materia de obligaciones el art. 167 sexies LSCM viene a reproducir en gran medida las que ya estaban previstas en el Ayuntamiento de Madrid en el art. 12 del RECU. No obstante, hay obligaciones que no incorpora la LSCM y que se considera preciso mantener en la regulación municipal para un adecuado seguimiento y supervisión del sistema³⁶.

El análisis comparativo de las obligaciones reguladas en la LSCM y de las reguladas en el RECU se puede realizar por razón de su contenido. Así, y, en primer lugar, se encuentran las obligaciones relacionadas con el adecuado ejercicio de las funciones de comprobación, verificación, inspección o control. El art. 167 sexies LSCM en el apartado 1.ª) se refiere, en concreto, a la obligación de «cumplir adecuadamente las funciones de comprobación, verificación, inspección o control conforme a su certificado de acreditación». Es una obligación formulada en términos genéricos cuya concreción en la regulación municipal resultaría oportuna tal y como hace el RECU. Así, procedería mantener la especificación de que tales funciones se realicen además en los plazos establecidos³⁷. Vinculado al adecuado ejercicio de sus funciones de colaboración, el apar-

³⁵ Conforme al art. 164.2 LSCM: «Igualmente, los ayuntamientos podrán establecer el importe mínimo y máximo de los precios a percibir por las entidades colaboradoras en su respectivo término municipal, siempre que se proceda a la reducción o cancelación de la tasa municipal correspondiente a los servicios urbanísticos en los que intervengan».

³⁶ La reflexión pertinente en este sentido es que, si corresponde a los ayuntamientos velar por la corrección y calidad del sistema, aplicando el régimen sancionador a las entidades, será necesario disponer de un marco jurídico completo y suficiente para evitar desviaciones.

³⁷ Mucho se ha debatido sobre la procedencia de regular plazos para el desarrollo de las funciones de colaboración por parte de las entidades. Aunque finalmente se haya concluido que, en la medida en que la relación que se entabla entre la entidad colaboradora y el particular es de índole privada, lo cierto es que la calidad del sistema pasa porque el desarrollo de las funciones de la entidad se produzca de manera razonable en el tiempo, más aún cuando uno de los motivos para la implantación del sistema es la agilización y reducción de los plazos para la obtención de las licencias o comprobación de las declaraciones responsables. Este es el sentido de las

tado 1.c) RECU, especifica también la relativa al cumplimiento de las instrucciones, criterios interpretativos y protocolos técnicos que establezca el ayuntamiento. Se trata de una previsión más que relevante considerando la dificultad que entraña, en muchas ocasiones, la correcta interpretación de la normativa urbanística y sectorial, interpretación esta que, dejada en manos de entidades privadas, podría afectar sin duda a la prosperabilidad de las actuaciones objeto de verificación y comprobación y, por tanto, a la eficacia y celeridad del control urbanístico³⁸.

El apartado *d)* del art. 12 del RECU incluye por su parte la obligación de «responder por sí mismas de todas sus actuaciones en el marco de lo previsto en el reglamento», obligación que, a su vez, queda complementada por lo previsto en el art. 24 RECU, en el que se aclara que tal responsabilidad abarcará la producción de daños y perjuicios tanto al ayuntamiento como a los titulares de las actuaciones urbanísticas que contraten sus servicios y a terceros. Este desarrollo, resulta, por tanto, también relevante de cara a definir el objeto y el alcance de los seguros de responsabilidad que civil que deberán tener suscritos como requisito de acreditación.

Otro grupo de obligaciones serían las relacionadas con el deber de información y que están previstas en los apartados *c)*, *e)*, *h)* y *j)* del art. 167 sexies LSCM. Estas se proyectan tanto respecto de la Administración como de los ciudadanos y clientes. Respecto de la Administración, las obligaciones relativas a la confidencialidad de la información que obtengan en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, son coincidentes con lo ya previsto en el RECU. También la obligación relativa a la conservación, durante un periodo de siete años, de los expedientes tramitados, los certificados, las actas y los informes emitidos³⁹. Se formula también, en términos idénticos a los del RECU, la obligación de entregar copia de las actas de comprobación, certificados e informes, así como cualquier otra información que les sea requerida por las Administraciones en el ejercicio de sus funciones. Esta obligación se complementa, en el RECU, con la relativa a la remisión de información anual, de contenido más amplio por estar pensada

obligaciones formuladas en los apartados *a)* y *b)* del art. 12 RECU: «*a)* Realizar todas las actuaciones de verificación, comprobación, inspección y control para las que estén autorizadas en los plazos establecidos; *b)* Expedir los certificados, actas e informes dentro de los plazos establecidos...».

³⁸ A partir de esta obligación las entidades aplican los criterios que el Ayuntamiento de Madrid formaliza en protocolos, informes y consultas. Son también periódicos los talleres y reuniones técnicas de trabajo entre los técnicos municipales y los técnicos de las entidades. En este sentido, se han celebrado en 2025 tres talleres presenciales para tratar cuestiones técnico-jurídicas con presencia de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas, la Agencia de Actividad y ENAC. Por otro lado, a lo largo de este año, se han respondido 226 consultas de carácter técnico-jurídico y se han gestionado un total de 6.991 correos relativos a diversos asuntos como consultas de estado de tramitación de expedientes, comunicación de visitas de inspección, denuncias, requerimientos de información, etc. Asimismo, se han tramitado 133 expedientes relacionados con comunicaciones realizadas a las Entidades Colaboradoras.

³⁹ Disponer de esta información es necesario en el caso de actuaciones de revisión judicial de expedientes de licencias o declaraciones responsables con intervención de una entidad colaboradora o de reclamaciones de responsabilidad patrimonial que de ser por daño continuado pueden prologarse en el tiempo.

para hacer efectivo el seguimiento y el control de la actividad de la entidad privada, no solo en los aspectos relacionados con la calidad y rigor de su actividad técnica, sino con la observancia del régimen de incompatibilidades que luego veremos⁴⁰. También en la línea de poder verificar el cumplimiento del régimen de incompatibilidades, se explica la obligación información del apartado *m)* del art. 12 del RECU, no prevista en la LSCM, y que se refiere a los cambios de composición de su capital social, las fusiones, las absorciones y los cambios en sus órganos de dirección o en sus representantes legales.

Respecto de los particulares, tanto el RECU como la LSCM prevén la obligación de dar una correcta información a los ciudadanos en general y, en particular, a sus clientes, sobre sus funciones de comprobación, verificación y control, así como de la prestación de los servicios como entidad privada colaboradora. En este caso, sin embargo, es la regulación legal la que contiene mayor grado de desarrollo. Se determina, en concreto, la obligación de informar a los particulares sobre la documentación que deben aportar con carácter general, sobre la documentación específica determinante para justificar pretensiones basadas en situaciones precedentes o aquella otra documentación que deba disponer para el ejercicio de la actividad o para realizar la actuación urbanística pretendida. El alcance de este deber de información, que impone la LSCM, suscita ciertas dudas por implicar cierta labor de asesoramiento y consultoría que excedería del alcance de las funciones de verificación e inspección para las que están acreditadas⁴¹, pudiendo comprometer su debida imparcialidad.

⁴⁰ El contenido de esta obligación se desarrolla en el art. 14 RECU: «1. Las actuaciones de las entidades colaboradoras se comunicarán al área de gobierno u organismo competente del ayuntamiento que determinará, en cada procedimiento concreto, el contenido de dichas comunicaciones, así como los soportes y procedimientos electrónicos a utilizar para una mejor gestión y transmisión de la información. Asimismo, se comunicarán al área de gobierno u organismo competente del ayuntamiento los cambios de composición de su capital social, las fusiones y las absorciones, así como cualquier cambio en sus órganos de dirección o en sus representantes legales. 2. El ayuntamiento podrá, en cualquier momento, requerir información a las entidades colaboradoras sobre las actuaciones en las que intervengan y la remisión de la documentación que estime necesaria. 3. Las entidades colaboradoras remitirán anualmente, en el primer trimestre del año siguiente, al área de gobierno u organismo municipal competente: *a)* Un informe general de todas las actuaciones realizadas. *b)* Una memoria detallada que relacione las actividades realizadas en materia de formación de personal, mejoras en la gestión de la organización, así como sugerencias de cambio para mejorar la eficacia de sus actuaciones. 4. Todos los datos remitidos al ayuntamiento estarán desagregados por sexo, en la medida en que la naturaleza de estos haga susceptible esta desagregación».

⁴¹ Las funciones para las que están habilitadas legalmente las entidades colaboradoras urbanísticas son estrictamente las de verificación y comprobación de la documentación elaborada y preparada por el interesado, sin poder incurrir en una indebida labor de asesoramiento o asistencia que comprometa la imparcialidad y objetividad del sistema. Es decir, asumiendo la configuración de las entidades como entidades de inspección en el marco de la UNE EN 38 ISO/IEC 17020, estas colaboran con la Administración en la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística de tal forma que, en ningún caso representan ni defienden los intereses de los particulares, sino que actúan y colaboran con la Administración (SSTSJ de Madrid de 31 de enero de 2022 y de 8 de febrero de 2022). Por esta razón el RECU incluye, dentro de las incompatibilidades de las entidades, la dedicación a actividades de asesoramiento, implicación en la elaboración de proyectos técnicos de obras, memorias y documentación técnica de instalaciones, ni dirección ni ejecución de las obras.

La LSCM regula un último grupo de obligaciones relacionadas con la forma en la que la entidad colaboradora interviene desde el punto de vista instrumental. Aquí se encontrarían la del apartado *d)* del art. 167 sexies LSCM, que prohíbe la subcontratación de actuaciones vinculadas al ejercicio de sus funciones, no prevista en el RECU y que es del todo lógica a la vista de la necesidad de someterse a un proceso previo de habilitación para el ejercicio de sus funciones. El apartado *f)* del art. 167 sexies LSCM obliga, a su vez, a disponer de procedimientos específicos para el tratamiento de las reclamaciones que presenten sus clientes por sus actividades, así como a contar con un archivo de todas las actuaciones relacionadas con ellas. Este procedimiento se desarrolla y se regula en el RECU como aspecto no previsto en la ley⁴². Por otro lado, el apartado *g)* del art. 167 sexies LSCM, obliga a la entidad a tarifar sus actuaciones conforme a los precios fijados anualmente⁴³, aunque sin determinar el procedimiento para ello que, como veremos, sí se regula en el RECU.

El art. 12, apartado *ñ)* del RECU prevé, por su parte, una obligación no contemplada en la LSCM que consiste en comunicar al ayuntamiento las infracciones urbanísticas que se pudieran detectar por la entidad durante el desarrollo de sus labores de verificación, inspección y control. Se trata de una elemental obligación propia de la colaboración entendida como un modelo en el que la entidad privada coadyuva con la Administración en el ejercicio de sus potestades de control urbanístico y en definitiva de cumplimiento de la normativa urbanística. Por último y como obligación específica del RECU, vinculada a las causas de suspensión y extinción de la entidad, el apartado *f)* del art. 12 determina la obligación de llevar a cabo por encomienda expresa del ayuntamiento, aquellas actuaciones iniciadas por otra entidad colaboradora cuya autorización municipal haya sido objeto de suspensión o extinción, sin que esa circunstancia suponga un incremento de los costes para el interesado. Retomando la regulación de la LSCM, el apartado *i)* del art. 167 sexies, obliga a las entidades a permitir el acceso a sus instalaciones y oficinas a la ENAC y al personal competente de la Comunidad de Madrid o, en su caso, de los ayuntamientos donde ejerzan sus funciones. Se considera, no obstante, que esta obligación solo adquiere sentido si se completa con otras previsiones a nivel municipal, como las del art. 26 RECU en el que se regula un control permanente con amplias facultades inspectoras conforme al art. 27⁴⁴ y que a su vez se refuerza con la previsión

⁴² Conforme al art. 25 RECU, el interesado podrá presentar reclamación ante el ayuntamiento o ante la entidad colaboradora frente a las actuaciones de la entidad colaboradora que entienda vulneran sus derechos o intereses legítimos. Un matiz relevante es que se acota que el objeto de la reclamación, la cual versará sobre las actuaciones de verificación, inspección y control de la entidad ya que, los litigios relativos al funcionamiento del servicio de la entidad colaboradora se tramitarán conforme a la normativa específica en materia de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, al formar parte de la relación jurídico-privada establecida a través del encargo del cliente.

⁴³ Es el art. 164.2 LSCM, el que sobre esta cuestión indica que: «Igualmente, los ayuntamientos podrán establecer el importe mínimo y máximo de los precios a percibir por las entidades colaboradoras en su respectivo término municipal, siempre que se proceda a la reducción o cancelación de la tasa municipal correspondiente a los servicios urbanísticos en los que intervengan».

⁴⁴ Se habilitan a los servicios técnicos municipales para examinar, en el ámbito y con el alcance del RECU, documentos tales como: declaraciones tributarias, autoliquidaciones, comunicaciones de datos o solicitudes

del art. 28 sobre la colaboración entre el ayuntamiento y la ENAC en la realización de funciones inspectoras⁴⁵.

Pasando ya al régimen de incompatibilidades, el apartado 2 del art. 167 sexies LSCM regula, de forma muy similar al RECU, el régimen de incompatibilidades de las entidades colaboradoras, al objeto de garantizar que no se produce un conflicto entre los intereses empresariales, y por tanto, privados de la entidad, con la colaboración en el ejercicio de funciones públicas de control urbanístico. Se constata, sin embargo, la omisión en la LSCM de algunos de los supuestos de incompatibilidad regulados en el art. 21 RECU, a los que ya nos hemos referido, como los relativos a la no realización de actividades de asesoramiento ni de consultoría⁴⁶ que desvirtuarían, del todo, su carácter de entidades de inspección que coadyuvan con la Administración en sus funciones de control de manera imparcial y objetiva. Volviendo a una eventual aplicación directa de la LSCM a los ayuntamientos en esta materia, esta omisión podría representar una grave desviación del sistema en la que las entidades, de forma inaceptable, emitirían certificados de cumplimiento de actuaciones preparadas por ellas mismas de antemano. Ocurre lo mismo, respecto del silencio que guarda la LSCM sobre las causas de incompatibilidad aplicables, no ya a la entidad como empresa, sino al personal de esta. Estas incompatibilidades se regulan en el art. 22 RECU. Su finalidad es asegurar la independencia de juicio en las tareas técnicas de verificación y comprobación y los conflictos de intereses por lo que su previsión parece ineludible⁴⁷.

presentadas relativas a cualquier tributo; Contabilidad de las entidades colaboradoras, que comprenderá tanto los registros y soportes contables como las hojas previas o accesorias que amparen o justifiquen las anotaciones contables; libros-Registro establecidos por las normas tributarias; facturas, justificantes y otros documentos.

⁴⁵ El RECU, en relación con el art. 4.7 OLD RUAM prevé la aprobación de planes o programas conjuntos sobre el cumplimiento de los requisitos de acreditación o habilitación de las entidades colaboradoras o sobre el contenido y desarrollo de las funciones de verificación, inspección y control que tengan estas encomendadas. Hasta la fecha se han suscritos tres planes conjuntos en los que se han incluido distintas líneas de actuación tales como: Refuerzo de la colaboración entre la Agencia de Actividades y la ENAC en el desarrollo de las auditorías verticales de expedientes y de las comisiones de acreditación; en la difusión de los criterios de la Agencia a las entidades de colaboración; colaboración en el control sobre el régimen de Incompatibilidades; colaboración en el control sobre las obligaciones de comprobación material por la entidad colaboradora tras la finalización de la actuación urbanística a través de declaraciones responsables o el control de encargos y actuaciones realizadas.

⁴⁶ Art. 21: «e) No podrán dedicarse a actividades de asesoramiento o tramitación de actuaciones Urbanísticas», y «g) No podrán tener relación directa ni tener implicación en la elaboración de proyectos técnicos de obras, memorias y documentación técnica de instalaciones, ni con la dirección ni ejecución de las obras».

⁴⁷ Art. 22. Incompatibilidades de su personal: «Las incompatibilidades del personal de las entidades colaboradoras son las siguientes: a) No podrá tener vinculación con ninguna actividad que pueda entrar en conflicto o comprometa su independencia de juicio con respecto a las actuaciones de verificación, inspección y control. En particular, no puede realizar actividades de arquitectura, ingeniería ni consultoría en el marco de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Tampoco podrán ostentar cargos públicos o encontrarse en servicio activo como personal de una Administración pública. b) No podrá ejercer las funciones de verificación, inspección o control en una actuación en la que haya intervenido por razón de su profesión en los dos años anteriores. A este efecto, las entidades colaboradoras deben valorar y documentar las acciones que se adoptarán en la contratación de personal que se haya dedicado previamente a actividades incompatibles».

Pasando al régimen de infracciones y sanciones, en la medida en que la regulación legal lo incluye de manera completa su aplicación será directa en el ámbito municipal. Ahora bien, podría resultar oportuno y necesario que la regulación municipal complete y desarrolle aspectos relacionados con las obligaciones específicas de las entidades colaboradoras, y como se verá, con los requisitos específicos que puedan exigirse a las entidades para la intervención en los procedimientos de control urbanístico del ayuntamiento. Resultaría, por tanto, coherente completar el régimen de infracciones y sanciones en relación con estos.

4.4. Régimen de precios

El tema de los precios de las entidades colaboradoras es otro de los aspectos clave del sistema⁴⁸. Es algo que desde luego ha de ser valorado y decidido por cada ayuntamiento⁴⁹ porque la potencial aplicación directa de la norma en este aspecto abocaría a un vacío que afectaría a la propia operatividad del sistema. Esto es así porque la libre fijación de los precios de mercado por las entidades, bajo la premisa de la oferta y la demanda, podría derivar en precios muy por encima del coste de la tasa, con el consiguiente efecto desincentivador para los particulares a la hora de optar por una entidad colaboradora y a la inversa, en precios muy por debajo del precio de mercado generando una indeseable situación de monopolio *de facto* en favor de una única entidad desde el prisma de la imparcialidad y objetividad⁵⁰. La omisión de esta cuestión a nivel municipal podría, además, suponer el incumplimiento de la regla prevista en el art. 164.2 LSCM por la que el pago de un precio por un particular a una entidad llevará aparejada la reducción o cancelación de la tasa municipal correspondiente a efectos de evitar una situación análoga a la de la doble imposición⁵¹. Por todo ello tiene toda

⁴⁸ En relación con este tema, M. L. ESTEVE PARDO, *La financiación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010.

⁴⁹ La Ley 11/2022 se aventuró a regular un procedimiento en el que era el propio Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el competente para actualizar anualmente el importe mínimo y máximo de los precios en función de los costes del servicio y de su evolución. Esta opción ha quedado descartada en la modificación de la Ley 7/2024, al ser un tema propio del ámbito de decisión de cada ayuntamiento vinculado a su potestad tributaria y actividad recaudatoria.

⁵⁰ El planteamiento del Ayuntamiento de Madrid ha sido desde un principio, no hacer prevalecer ninguna de las modalidades, esto es, procedimientos con intervención de entidades o procedimientos con intervención directa del ayuntamiento. A partir de aquí se ha buscado, en la medida de lo posible, un adecuado equilibrio entre los precios a satisfacer a las entidades colaboradoras y las tasas por prestación de servicios urbanísticos que gravan la tarea administrativa de tramitación y comprobación. Y decimos en la medida de la posible porque en materia de precios concurren dos realidades distintas; la de empresas privadas con ánimo de lucro que además de tener que cubrir sus costes aspiran, legítimamente, a obtener un beneficio empresarial como razón de ser de su existencia y la de las tasas municipales que conforme a su configuración legal tienen como tope máximo cubrir los costes de un servicio público, en este caso el de control urbanístico de las actuaciones [art. 20.h) e i) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales].

⁵¹ Sobre la eventual quiebra del principio de doble imposición ya se pronunció la STS de 10 de diciembre de 2013.

razón de ser que se regule el procedimiento de fijación de precios tal y como hace el art. 17 RECU, en desarrollo de la ley⁵².

5. ASPECTOS REGULADOS EN LA NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE MEJORAN EL MODELO DEFINIDO EN LA LSCM

Entrando ya en el análisis de los aspectos no regulados en la LSCM pero que, insistentemente, son clave para asegurar el debido control e irrenunciable seguimiento municipal del sistema, el tema central es, sin duda, el de la procedencia o no de mantener, en el marco de la regulación legal, requisitos, específicos y propios del ayuntamiento, para la habilitación de las entidades colaboradoras tal y como prevé el art. 7 RECU. Ciertamente, parte de estos requisitos, han sido incluidos en el art. 167 *ter* LSCM como requisitos de acreditación de la ENAC y otros han pasado a ser requisitos para la inscripción de la entidad en el Registro de la Comunidad de Madrid. A pesar de ello, se considera que el Ayuntamiento de Madrid y, correlativamente, los ayuntamientos que opten por aprobar una ordenanza en la materia pueden exigir el cumplimiento de requisitos propios, aunque ya no sea por la vía formal de una autorización municipal⁵³. Esto se considera así por varias razones. En primer lugar, por el alcance material que tienen la acreditación y la inscripción en el Registro de la Comunidad de Madrid. En este sentido, la acreditación habilita a las entidades privadas a desarrollar funciones de inspección o verificación, con carácter general, en el marco de la normativa internacional y, de forma concreta, en el ámbito urbanístico conforme a la ley autonómica. Es decir, la acreditación reconoce la aptitud para ser entidad de inspección tipo A en el control urbanístico de obras y actividades. Por su parte, los efectos de la inscripción en el registro son, conforme el art. 167 *quáter* en relación con el art. 167 *quinquies*, los de poder actuar como entidad colaboradora urbanística en todo el territorio de la Comunidad de Madrid. Es decir, se reconoce la posibilidad de que las entidades desplieguen su actividad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con lo expuesto, se trata de dos niveles de habilitación; uno funcional, el de la acreditación de la ENAC, para el desarrollo de

⁵² En el caso de Madrid la parametrización de los precios de las entidades colaboradoras se ha ido paulatinamente adaptando a la estructura de cuotas la propia tasa de servicios urbanísticos, en la que se valora la entidad y complejidad de la actuación, la superficie afectada o la concurrencia de aspectos sectoriales en la actuación (seguridad de incendios, impacto medioambiental, protección del patrimonio). Como referencia se puede consultar el vigente Acuerdo de Precios de entidades Colaboradoras de 16 de octubre de 2025 (*BOAM* 9.988, de 20 de octubre).

⁵³ A diferencia de lo que ocurría con la regulación precedente, en la que la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, aludía a la posibilidad de que los ayuntamientos otorgaran autorización para que la entidad colaboradora ejerciera su actividad en su respectivo ámbito municipal, el preámbulo de la Ley 7/2024 indica expresamente que se suprime la autorización municipal. Por ello, se considera más adecuado, desde la óptica del principio de simplificación administrativa formulado en el art. 4 de la Ley 40/2015, la sustitución de la autorización previa municipal por la presentación de una declaración responsable a efectos de validar la habilitación de las entidades a intervenir en los concretos procedimientos de control urbanístico del ayuntamiento.

funciones de inspección técnica y otro, territorial, con la inscripción en el Registro para su intervención en todo el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Pero, en la línea que apunta el propio apartado 2 del art. 167 *quinquies*, concurre un tercer nivel de habilitación, que sería de índole material, para intervenir en los concretos procedimientos de licencia y declaración responsable que son competencia de cada ayuntamiento. Y es en este tercer nivel en el que es posible identificar como necesarios una serie de requisitos objetivos, distintos de los de la acreditación y de los de la inscripción, motivados en el buen funcionamiento del sistema y la debida seguridad jurídica. En el caso del Ayuntamiento de Madrid estos requisitos son precisamente aquellos que ya estaban regulados en el art. 7 RECU y que están directamente relacionados, como decimos, con la intervención de una entidad colaboradora en los procedimientos de control urbanístico. En primer lugar, el compromiso de disponer con carácter permanente de un sistema de informático compatible con el del ayuntamiento que permita el intercambio continuo de información y que se ajuste a las características técnicas y funcionales que establezca el ayuntamiento. Esta exigencia se inserta en el modelo de gestión digital del Ayuntamiento de Madrid que propicia la tramitación electrónica de todos los expedientes de licencia y declaración responsable de tal forma que, la presentación de una solicitud de licencia o de una declaración responsable junto con el certificado emitido por la entidad colaboradora se realizará a través de las aplicaciones informáticas comunicadas con las del ayuntamiento. Esto permitirá la correspondiente anotación en el registro electrónico y el alta automática de los expedientes. Además de las evidentes razones de eficacia relacionadas con la gestión electrónica y el control de la información, el sistema informático de intercambio permite al ayuntamiento conocer, a su vez, las actuaciones iniciadas en fase de entidad colaboradora, antes de su presentación en el registro municipal. Esto facilita, asimismo, cuestiones tales como la comprobación del adecuado cumplimiento por las entidades de su obligación de efectuar de manera efectiva y en plazo razonable las tareas de verificación y de comprobación de la actuaciones; la efectiva realización de las visitas de comprobación, una vez finalizadas las obras; la revisión de actuaciones para resolver reclamaciones formuladas por particulares contra su actuación; la obtención de información para la tramitación de denuncias de terceros, de peticiones de información pública, de escritos de otras instancias como órganos judiciales, Fiscalía, Defensor del Pueblo, etc., y por último, el control estadístico y consiguiente evaluación de la gestión del sistema. Pero hay más, esta interconexión electrónica puede posibilitar accesos directos de las entidades a información municipal de antecedentes, crucial para evaluar la viabilidad de las actuaciones (posibles situaciones de fuera de ordenación, existencia de planeamientos en tramitación o aprobados, actuaciones en materia de disciplina urbanísticas o eventuales prescripciones, ...). Por último, y acorde con la posibilidad prevista en la OLDRUAM de que las entidades colaboradoras puedan solicitar directamente a los servicios municipales la emisión de los informes sectoriales preceptivos, para la emisión de sus respectivos certificados⁵⁴ resultaría útil, como premisa, cumplir con este requisito de interoperabilidad informática.

⁵⁴ Arts. 23.6 y 48.2 OLDRUAM.

En segundo lugar, cabe identificar el requisito de adecuación a la imagen corporativa del ayuntamiento. Este requisito lejos de tener un mero carácter formal, comporta la obligación del uso de documentos cuyo contenido, estructura y datos han sido validados por el Ayuntamiento de Madrid. Ello es garantía de que la actividad de verificación y comprobación de las entidades es correcta y responde a unos parámetros técnicos uniformes y ordenados.

La regulación vigente del RECU recoge también como requisito específico del Ayuntamiento de Madrid, contar con un procedimiento, gratuito, de reclamaciones que garantice a los interesados la adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos. Aunque el art. 167 ter LSCM ha incluido, como requisito de acreditación, disponer de un procedimiento de reclamaciones, resulta adecuado exigir, por ordenanza municipal, que la tramitación del este se ajuste a las reglas determinadas como garantía de la adecuada tutela de los derechos e intereses de las partes. Esto es así por cuanto que, a diferencia del sistema de reclamaciones propias de las entidades para controversias que tienen que ver con el funcionamiento de la entidad y, por tanto, con el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, el procedimiento de reclamaciones al que nos referimos tiene relación directa con el contenido técnico de sus actuaciones de verificación, inspección y control. Por esta razón, y en el caso de que la reclamación no se solventa entre la entidad el particular podrá plantearla ante el ayuntamiento, en el contexto de un procedimiento administrativo, cuyo resultado es susceptible de revisión en vía administrativa y, llegado el caso, en vía judicial.

Por último, la posibilidad de exigir la superación de las pruebas, que en su momento se determinen, a las entidades que quieran desarrollar su actividad en los procedimientos municipales de control urbanístico. Este aspecto resulta también esencial en la medida en que permite asegurar un conocimiento suficiente y una adecuada capacitación técnica del personal de las entidades para desarrollar funciones de colaboración, en relación con actuaciones a las que les resulta de aplicación la normativa urbanística concreta y específica del ayuntamiento⁵⁵. Asociado a este requisito, y como manifestación del necesario seguimiento y control que entendemos un ayuntamiento debería ejercer respecto de las entidades que intervienen en sus respectivos procedimientos, para propiciar en todo momento el adecuado nivel de conocimiento técnico del personal de las entidades y la unidad del criterio técnico aplicable a las tareas de verificación, comprobación, inspección y control de las actuaciones urbanísticas, el Ayuntamiento de Madrid realiza diversas tareas⁵⁶.

⁵⁵ Pensemos no solo en la especificidad de la regulación del PGOUM de 1997 de Madrid, sino en las particularidades del planeamiento de desarrollo; las regulaciones antecedentes que aún se aplican por razón de los ámbitos (APIs; APEs; APD...); las sucesivas modificaciones de las normas urbanísticas en determinadas materias o la reciente modificación de las Normas urbanísticas (BOCM de 27 de noviembre de 2023); las regulaciones sectoriales a nivel de ordenanzas, las limitaciones en zonas de protección acústica especial, o también, de manera muy significativa, por su especialidad, el régimen de protección y catalogación de los edificios y locales.

⁵⁶ Para dar una idea del alcance de estas tareas adicionales de formación y aplicación de criterios técnicos uniformes en el año 2025 se celebraron cuatro talleres entre los servicios técnicos municipales y el personal de

Más allá de la regulación en ordenanza municipal de los requisitos específicos para la habilitación municipal de las entidades, cabe identificar otras cuestiones sobre las que la LSCM nada dice y que también son necesarias en la línea de la calidad y seguridad del sistema. Una de ellas es el principio de exclusividad, previsto como obligación del art. 12.e) y desarrollado en el art. 15. La exclusividad consiste en llevar a cabo por sí mismas y hasta su finalización las actuaciones que hayan iniciado. Este principio solo deja de aplicar, como es lógico, en los casos en los que la entidad incurra en alguna causa de suspensión o de extinción, en cuyo caso el interesado podrá elegir si el ayuntamiento continúa con la tramitación de su solicitud de licencia o declaración responsable o si opta por encomendarla a otra entidad colaboradora de su elección, sin que en ningún caso esta circunstancia pueda suponer un incremento de los costes para el interesado, tal y como, de forma más genérica, también indica el art. 167 septies LSCM⁵⁷. Como reverso de este principio de exclusividad, el apartado 2 del art. 15 prevé lo que podríamos calificar como una cláusula de cierre del sistema, cuya previsión a nivel normativo municipal constituye sin duda una prevención inexcusable para cualquier ayuntamiento. Así, se determina que, en circunstancias excepcionales, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid podrá acordar que el ejercicio de las funciones de las entidades colaboradoras se realice por los servicios técnicos municipales, sin que de ello derive un derecho de indemnización para las entidades colaboradoras. Se trata de tener siempre abierta la posibilidad de que, ante cualquier disfunción grave o generalizada del sistema, como desviaciones que puedan comprometer la imparcialidad, la independencia y la objetividad del modelo, el ayuntamiento, que no olvidemos es el titular de la potestad pública de intervención urbanística, recupere para sí su ejercicio íntegro.

Finalmente, y también como mecanismo disponible para los ayuntamientos en el ordenamiento jurídico, parece necesario articular un sistema de multas coercitivas que permita forzar a las entidades al cumplimiento de sus obligaciones ya que, si bien existe un régimen sancionador, en ocasiones la adecuada protección de la posición jurídica del

las entidades. Paralelamente el ayuntamiento tiene a disposición de las entidades habilitadas en su ámbito un sistema de consultas urbanísticas por correo electrónico, que propicia la aclaración y la determinación de criterio sobre cuestiones puntuales de especial complejidad. A través de este sistema se ofrece una única respuesta, consensuada con otros órganos municipales con competencias sectoriales como puedan ser la seguridad de incendios, la protección ambiental... cuando ello es necesario. En el año 2025 se han atendido 226 consultas y se han gestionado un total de 6.991 correos relativos a diversos asuntos como consultas de estado de tramitación de expedientes, comunicación de visitas de inspección, denuncias, requerimientos de información, etcétera.

⁵⁷ El sentido de este principio no es otro que el de asegurar que la entidad que ha intervenido en la verificación y comprobación del cumplimiento de la normativa urbanística de una determinada actuación lo haga hasta el final preservando la unidad de la actuación y el conocimiento integral de toda la actuación desde su origen como refuerzo de la seguridad jurídica. Esto incluye las eventuales modificaciones que pueden tener lugar durante la ejecución de las obras ya que normativamente se configuran como expedientes vinculados a la licencia que se modifica (art. 10.1 OLDRUAM), así como la comprobación previa a la primera ocupación y funcionamiento cuyo objeto es precisamente asegurar que lo ejecutado se ajusta a lo autorizado en la licencia o a lo declarado.

ayuntamiento y de los particulares pasa porque las entidades den cumplimiento efectivo a sus obligaciones⁵⁸.

6. CONCLUSIÓN

En definitiva y desde la experiencia adquirida en el Ayuntamiento de Madrid, el éxito y la sostenibilidad del modelo de colaboración público-privada en materia de control urbanístico, pasa por asegurar un continuo y efectivo seguimiento y supervisión del funcionamiento de las entidades colaboradoras, irrenunciable por afectar, en última instancia, al ejercicio de una potestad pública. Para ello, resulta necesario completar y detallar vía ordenanza el marco legal definido en la legislación autonómica la cual, a pesar de su vocación de regulación suficiente y completa en la materia, no responde, porque tampoco debe hacerlo, a las particularidades y necesidades de la gestión municipal en cada caso concreto.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CASADO ECHARREN, A.: «El nuevo modelo de control urbanístico en el Ayuntamiento de Madrid. La Ordenanza de licencias y declaraciones responsables urbanísticas», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 15, 2021, pp. 51-76.
- CASADO ECHARREN, A., y LÓPEZ FERRANDO, C.: «La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 48, núm. 288, 2014, pp. 13-62.
- CASADO ECHARREN, A.; LÓPEZ FERRANDO, C., y LORA TAMAYO-VALLVÉ, M.: «Reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011 por la que se anulan diversos preceptos de la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades del Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 45, núm. 267, 2011, pp. 121-158.
- CANALS I AMETLLER, D.: *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.
- FIGARDA CAIROL, P.: *Entidades de Conservación (Aspectos prácticos y doctrinales)*, Civitas, Madrid, 2000.
- GALÁN GALÁN, A., y C. PRIETO ROMERO, C.: «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», *Anuario de Derecho Municipal*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2008, pp. 63-104. Disponible en <http://hdl.handle.net/10486/664240>.

⁵⁸ Pensemos por ejemplo en un requerimiento de información necesaria en el marco de un proceso judicial relacionado con una licencia o una declaración responsable.

- GIMENO FELÍU, J. M.: «La colaboración pública-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, enero de 2024.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M.: «La colaboración pública privada en el otorgamiento de licencias: los colegios profesionales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, marzo de 2022, p. 95.
- MÍGUEZ MACHO, L.: «Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, 2008, pp. 157-215.
- PRIETO ROMERO, C.: «Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades», *Anuario de Derecho Municipal*, ISSN 1888-7392, núm. 3, 2009, pp. 71-113.
- VELASCO CABALLERO, F.: «La Administración pública en la colaboración público-privada», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 36-66, <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.41>.
- VVAA, GALÁN GALÁN y PRIETO ROMERO (dirs.): *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.

Las entidades colaboradoras en la intervención sobre usos del suelo y actividades: su expansión, sus aportaciones y sus riesgos*

Benjamín SÁNCHEZ FERNÁNDEZ
Magistrado, Tribunal Superior de Justicia de Madrid
ORCID ID: 0009-0001-7016-8293

RESUMEN

En este artículo se presenta un estudio comprensivo de la aparición de la colaboración público-privada en la intervención sobre los usos del suelo y las actividades. La aparición de estas entidades es un fenómeno en rápida expansión en los últimos años y que avanza imparable, por lo que se analizan sus objetivos, sus fortalezas y sus debilidades. Nos detenemos, exclusivamente, en el marco y el régimen de sus actividades y actuaciones sin entrar en el régimen jurídico de las mismas y su control. El trabajo, por ello, ofrece un esbozo de la posición del interesado y de la administración en las relaciones jurídicas diferentes pero simultáneas que mantienen dentro de un espacio jurídico cada vez más complejo que exige el urbanismo y sus requerimientos, para dar respuesta a las necesidades sociales, especialmente la de vivienda, a la que se orienta.

Palabras clave: colaboración público-privada; certificado de conformidad; controles; licencias; declaraciones responsables; eficiencia; seguridad jurídica.

* El trabajo se finalizó y entregó para su publicación el día 28 de marzo de 2026.

Las abreviaturas utilizadas han sido: CE (Constitución Española de 1978); TSJ (Tribunal Superior de Justicia); TS (Tribunal Supremo); TC (Tribunal Constitucional); LS56, Ley de 12 de mayo de 1956, del suelo; TRLS76 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana); TRLSU15 (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana); TRLSU92 (Real Decreto

Partner organizations in the initiative on land use and activities: their expansion, contributions, and risks

ABSTRACT

This article presents a comprehensive study of the emergence of public-private partnerships in land-use and land-use activity planning. The emergence of these entities has been a rapidly expanding phenomenon in recent years and is advancing unstoppably; therefore, their objectives, strengths, and weaknesses are analyzed. We focus exclusively on the framework and structure of their activities and actions without delving into their legal regime or oversight. The study, therefore, offers an overview of the position of the interested party and the administration within the distinct yet simultaneous legal relationships they maintain within an increasingly complex legal landscape shaped by urban planning and its requirements, in order to address social needs—particularly housing—which is the primary focus of these arrangements.

Keywords: public-private partnerships; certificates of compliance; inspections; permits; affidavits; efficiency; legal certainty.

Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana); LPAC (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas); ECU (entidad colaboradora en materia urbanística); LSM Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; RECUAM (Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control del Ayuntamiento de Madrid); OLDRUAM (Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid); ECCOM (entidades de certificación de conformidad municipal); LECEGal (la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia); RECCOM (Decreto 60/2025, de 21 de julio por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro); ECUV (entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas); TRLOTUPCV (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje); RECUV (el Decreto 62/2020, de 15 de mayo del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro); TRLSUCat (Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo); ECAU (entidades colaboradoras de la administración en materia urbanística); TRLOTAUCLM (Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística); LUCyL (Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León); EUCA (entidades urbanísticas certificadoras); LISTA (Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía); RELISTA (Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía); EPCU (las entidades privadas de certificación urbanística); LUIB (Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears); ECC (entidades certificadoras de Cantabria); LSACant (Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria); LSAr (la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón); ECCU (las entidades colaboradoras de certificación urbanística); LOTURM (Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia); EUC (entidades urbanísticas de colaboración de Canarias); DLATLUIVCCan (Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas); TRLFOTUN (Ley Foral 16/2025, de 22 de diciembre,

SUMARIO: 1. DEL SISTEMA TRADICIONAL DE 1956/1976 A LA APARICIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS: MOTIVOS PARA LA COLABORACIÓN: 1.1. Una aproximación: la intuición sobre los cambios. 1.2. El sistema tradicional de licencias en el Derecho español. 1.3. Las licencias en su contexto: los motivos de crítica y las razones en las que se apoya el cambio. 1.4. La evolución del sistema: del control previo al control *ex post* y las grietas de ambos sistemas: 1.4.1. La evolución y la naturaleza de las declaraciones responsables y comunicaciones previas. 1.4.2. Los efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.—2. LAS ENTIDADES COLABORADORAS COMO REACCIÓN A LAS GRIETAS DEL SISTEMA DE CONTROLES: LAS BASES DEL REMEDIO: 2.1. Una reacción a las deficiencias de la regulación de los sistemas de controles. 2.2. El encuadramiento de estos sujetos dentro del reparto de competencias y de la estructura constitucional. 2.3. Un primer apunte sobre la diversidad: la sistemática de las normas y la diversidad en su denominación. 2.4. Una breve referencia a sus condiciones y principios de organización. 2.5. La responsabilidad como principio fundamental del sistema y base de la confianza.—3. LA INICIATIVA EN EL RECURSO A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: 3.1. La naturaleza voluntaria de la actuación de los colaboradores. 3.2. El ámbito funcional de la actuación de colaboración con los interesados: 3.2.1. La construcción del ámbito funcional de la colaboración. 3.2.2. Las actuaciones concretas de colaboración. 3.3. La autonomía municipal en el sistema de colaboración público-privada en la intervención sobre usos y actividades. 3.4. La colaboración a instancias de la propia administración.—4. EL DESARROLLO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: 4.1. El procedimiento de elaboración de los documentos en que se plasma la colaboración. 4.2. El resultado de la colaboración público-privada: el documento emitido por los colaboradores: 4.2.1. Tipología documental que pueden elaborar los colaboradores. 4.2.2. La función de los documentos emitidos por los colaboradores. 4.3. Los efectos de la colaboración público-privada: 4.3.1. Un primer elemento: el valor probatorio del certificado, informe, acta o dictamen. 4.3.2. El valor jurídico de los informes aportados en los procedimientos de licencia. 4.3.3. El valor jurídico de los certificados y demás documentos en las actuaciones sujetas a declaración responsable o comunicación previa. 4.4. La naturaleza de la colaboración y sus documentos: 4.4.1. La naturaleza de la colaboración en el sistema general sujeto a la voluntariedad del interesado. 4.4.2. La naturaleza de la actuación en los sistemas que prevén la colaboración de tipo obligatorio o que anudan efectos jurídico públicos a los mismos. 4.5. El control de las actuaciones de colaboración y las garantías de los interesados: 4.5.1. El control de la administración respecto de las actuaciones de colaboración positivas sometidas a licencia. 4.5.2. El control de la administración respecto de los actos de colaboración positiva en los controles *ex post*. 4.5.3. Los controles de la administración respecto de los actos de colaboración con resultado negativo. 4.5.4. Breve apunte sobre la posición de los terceros respecto del control de estas entidades. 4.5.5. El control judicial de las actuaciones de los colaboradores.—5. A MODO DE BALANCE: LAS APORTACIONES QUE OFRECEN A LOS SISTEMAS DE CONTROLES LAS ENTIDADES COLABORADORAS Y LAS DIFICULTADES Y RIESGOS QUE GENERAN: 5.1. Las aportaciones de las entidades colaboradoras: confianza y seguridad jurídica como consecuencia de la responsabilidad y el estatuto. 5.2. Los riesgos del sistema: la desregulación *de facto* y la falta de controles. 5.3. La conclusión: un cambio, con riesgos, que puede mejorar la gestión de lo público.—6. BIBLIOGRAFÍA.

modificó el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo); EPCUN (entidades privadas colaboradoras urbanísticas de Navarra); LRJyPCat (Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña); RECUB (Regulación del sistema de habilitación y de funcionamiento de las entidades colaboradoras del Ayuntamiento de Barcelona para la verificación y el control urbanístico de las obras); CNMC (Comisión nacional de los mercados y la competencia); LBRRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local); LCSP (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); LJCA (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

1. DEL SISTEMA TRADICIONAL DE 1956/1976 A LA APARICIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS: MOTIVOS PARA LA COLABORACIÓN

1.1. Una aproximación: la intuición sobre los cambios

1. Siempre que hablamos de *una tradición*, sea en el ámbito que sea, la misma no es más que un constructo cultural con un momento de inicio que se consolida con su aplicación hasta que es aceptada como un rito o algo que conforma un pilar de la estructura de una comunidad o una institución (E. HOWSBAWN y T. RANGER, 2025). Ahora bien, dichas tradiciones igual que tienen un principio, pueden concluir o mutar en función de las necesidades sociales o políticas que las crean. Responden a intereses y necesidades que se dan en momentos y circunstancias concretas y que, cumpliendo una función en el momento de su génesis, pueden dejar de cumplirla o incluso convertirse en perniciosas o inaceptables bajo nuevas circunstancias culturales, sociales, políticas o económicas. Es ley de vida. El hombre no puede congelar el tiempo y su dinámica pese a que constituya una de sus aspiraciones más reiteradas a lo largo de la historia. Tampoco las normas pueden hacerlo. Han de ir adaptándose a esa realidad cambiante, dinámica e imposible de congelar en el tiempo.

2. Algo de eso es lo que consideramos que sucede con los sistemas de intervención pública sobre los usos del suelo y actividades. La *evolución desde un modelo «tradicional» de intervención pública sobre el uso del suelo hasta la actualidad*, donde se tiende a su sustitución por sistemas de declaraciones responsables y comunicaciones previas no es deslindable de los cambios tecnológicos, económicos, sociales y culturales que se están dando en la sociedad actual. Estos cambios marcan una renovada importancia del elemento social respecto del estatal y la retirada estratégica del Estado (ESTEVE PARDO, 2013: 175 y ss.) hacia funciones relacionadas con la garantía de cumplimiento normativo. La situación en la que se desarrolla esta evolución conlleva nuevas exigencias de una sociedad cada vez más global que desarrolla sus actividades en marcos que desbordan las fronteras nacionales. Esta nueva situación hace surgir nuevas necesidades y nuevos horizontes que consiguientemente generan nuevos conflictos y necesidades que pueden chocar con el interés general definido en las normas (DÍEZ PICAZO, 2024: 18-20) y el interés de colectivos vulnerables (NOGUEIRA LÓPEZ, 2024: *passim*).

3. La evolución y sustitución de los modelos que podemos calificar de tradicionales en el ámbito de la intervención sobre los usos del suelo no es algo nuevo ni excepcional. Tanto o más sorprendente para los juristas del liberalismo del código civil y la academia del siglo XIX serían las concepciones de la propiedad que se establecen en el Estado democrático y social de Derecho que tenemos hoy. La cuestión es que *esas modificaciones respondan a un fin de interés general dentro de una realidad constatada* y que, de producirse, sea para la construcción de un sistema más eficaz o un mejor funcionamiento de la propia administración. Aquí surgen los cambios

del modelo de licencia y sus necesarios ajustes con la aparición de las entidades privadas colaboradoras.

4. En un contexto donde *el mercado de la vivienda* aparece, y esto resulta complejo discutirlo, tensionado por el incremento sostenido de la demanda y el limitado incremento de la oferta (LAJER BARÓN, LÓPEZ RODRÍGUEZ y L. SAN JUAN, 2024), se producen incrementos en los precios que dificultan el acceso a la vivienda¹ en cualquier régimen de propiedad o alquiler. Este contexto provoca la necesidad de un mayor dinamismo para satisfacer las demandas sociales de lo que debería ser un derecho ciudadano según el art. 47 CE. Las deficiencias estructurales en este contexto, hacen que modelos tradicionales puedan verse menos asumibles que hace unos años. Esta es una de las motivaciones de los cambios en la estructura jurídica de la intervención pública y la disciplina urbanística en general, de la que las entidades privadas colaboradoras son parte inseparable. La necesidad, además, se suma a cierta fatiga de materiales a nivel de prestigio y confiabilidad social (PAREJO ALFONSO, 2012: 14-15) tras la crisis de 2008, la explosión de la burbuja inmobiliaria de finales de los noventa y primera década de los 2000, así como las experiencias de desviaciones y corruptelas que aparecieron ligadas a diferentes casos que salpicaron la práctica totalidad de la geografía nacional y ocuparon el foco mediático durante bastante tiempo, construyendo un imaginario colectivo nada alentador para el urbanismo.

1.2. El sistema tradicional de licencias en el Derecho español

5. El sistema vigente y que, podemos decir, es común en el ámbito de la disciplina e intervención de los usos del suelo y actividades en el conjunto de los sistemas urbanísticos autonómicos que coexisten en España hunde sus raíces en la Ley de 12 de mayo de 1956 (en adelante, LS56). La LS56 preveía la *necesidad de licencia para el conjunto de actuaciones sobre el suelo*. El art. 175 de aquella ley señalaba la sujeción de prácticamente todo acto de uso del suelo a licencia y concedía una importante capacidad a los planes urbanísticos para sujetar a licencia con mayor concreción todo acto de uso o actividad del suelo que no estuviera comprendido en aquella relación. En cuanto a su procedimiento, el art. 175.2 LS56 la ley se remitía al reglamento de servicios de las entidades locales que establecía (y sigue estableciendo sin perjuicio de los procedimientos específicos que señalen las normas autonómicas y locales) un procedimiento en el art. 9 RSEL. Este modelo de intervención además estaba orientado a perdurar en el tiempo en tanto que se aplicaría según la propia exposición de motivos toda la vida de la construcción.

6. Esta estructura se detallará en *un sistema de lista* que se desarrolla y mantiene en las leyes posteriores, tanto del Estado como de las comunidades autónomas

¹ <https://www.bde.es/ffwebbe/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/IIPP-2024-11-18-gavilan-es-or.pdf>.

(SANTOS DÍEZ, 2020: 951-954), siguiendo el modelo del art. 178 al 180 del Texto Refundido de 1976 (BAÑO LEÓN, 2009: 355). Esta cuestión se ha mantenido de forma invariable en todas las leyes urbanísticas hasta la diversificación de estas listas con la introducción de las nuevas técnicas de intervención *ex post* consistentes en las declaraciones responsables y comunicaciones previas en los últimos tiempos, especialmente a raíz de la crisis económica derivada de la pandemia (CHINCHILLA PEINADO, 2021: 135-166). En la actualidad están desplazando a la licencia como el instrumento estándar de control de los usos y actividades del suelo (VELASCO CABALLERO, 2025: 280 y ss.).

7. Si bien, desde la aparición de los modelos generales de comunicación previa y declaración responsable con las leyes de trasposición de la directiva de servicios en el año 2009 ya se podía *intuir cierto impacto en el sistema tradicional de licencias* (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 188-189), nada obligaba en un principio a la adopción de estos modelos de control *ex post* en la medida en que la propia directiva de servicios excluía al urbanismo de su ámbito de aplicación². Sin embargo, y como se apuntó desde ese momento, la directiva de servicios ha operado un cambio en el paradigma de cultura jurídica que ha terminado llegando también al urbanismo de tal forma que, cada vez más actos anteriormente sujetos a licencia, han pasado a estar sujetos a este tipo de controles *ex post* (PAIS RODRÍGUEZ, 2025: 210).

8. Esta situación, junto con las muy limitadas competencias estatales sobre la materia, hacen que surja una *inevitable diversidad* como consecuencia de la multiplicación de los focos normativos sobre esta institución en la que el Estado mantiene limitadas competencias que se concentran en el muy relevante art. 11 TRLSU15.

1.3. Las licencias en su contexto: los motivos de crítica y las razones en las que se apoya el cambio

9. El sistema de licencias originó importantes debates sobre su naturaleza constitutiva o meramente declarativa (SANTOS DÍEZ, 2020: 957-960), hoy ya superado, pero que concluye en todo caso con una aseveración: la existencia de un acto administrativo que se erige en título de la actuación concreta y ampara la misma dentro de sus límites. El carácter reglado permite tener estabilidad y cierta predictibilidad en sus resultados (BAÑO LEÓN, 2009: 355-359). Dota de *una innegable seguridad jurídica* derivada de una instrucción previa de la solicitud y de los trámites de informe y análisis que derivan de un procedimiento, tanto en su resultado como de cara al mantenimiento de sus efectos. Estos efectos están amparados por una previa declaración, que es cierto que puede imponer condicionantes, pero siempre dentro de lo establecido en el ordenamiento jurídico (BAÑO LEÓN, 2009: 358. SARMIENTO ACOSTA, 2026: 48-54).

² Considerando 9 de la Directiva, así como el considerando 54.

10. Sin embargo, como hemos adelantado, la generación de los efectos de la licencia requiere de un procedimiento que *exige tiempo y también recursos humanos y técnicos* (SANTOS DÍEZ, 2020: 1045 y ss.; BAÑO LEÓN, 2009: 357-358) que además deben estar específicamente formados (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 45-46). Es aquí donde surgirán las grandes críticas a este sistema. Todas ellas tienen como elemento común: el tiempo consumido. Los retrasos en la obtención de la respuesta y, derivado de ello, la situación del silencio administrativo que elimina la seguridad jurídica que aportaba el título. Se puede, igualmente, identificar algún elemento más de crítica que se pone en relación con el tiempo y la tardanza, aunque ya de forma más colateral, como es el surgimiento de disfunciones graves que dan pie a prácticas desviadas o corruptelas (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 46).

11. En relación con el primero cabe decir que, pese a los plazos que pueda establecer cada una de las normas aplicables, *los tiempos medios de resolución de licencias siempre los han desbordado*. Esta cuestión fue objeto de un estudio comparado en el año 2015 por parte del Defensor del Pueblo³. Sus conclusiones son relevantes al señalar las actuaciones comunicadas como una forma de agilización y mejora en el funcionamiento de estos sistemas (*infra* §§ 17-24). Estas quejas se han mantenido en el tiempo respecto de la tramitación de las licencias, como se puede ver en informes del colegio de arquitectos de Madrid respecto de las licencias en el año 2019⁴ o de algunas empresas dedicadas a la gestión de este tipo de actuaciones y trámites⁵. Esto hace pensar que las causas de los retrasos tienen cierta estabilidad y permanencia dentro de los marcos de tramitación de este tipo de actuaciones⁶. En cualquier caso, aunque hay una mejoría de los tiempos de resolución y respuesta⁷, estos datos deben ser tratados con cuidado en la actualidad, dada la introducción generalizada de este tipo de controles *ex post*.

12. El problema de los retrasos no solo se ha de enfocar desde un punto de vista económico como el incremento de los costes de la inversión o de la pérdida de oportunidades y responsabilidades (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 45-58). Tiene también *una perspectiva jurídica*. El desbordamiento de los plazos provoca el silencio administrativo que, en este ámbito de licencias, supone uno de los grandes problemas a los que se ha de enfrentar el ciudadano. El silencio afecta no solo en expectativas legítimas, sino

³ https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/09/Licencias_urbanisticas1.pdf.

⁴ <https://www.coam.org/media/Default%20Files/actualidad/noticias/docs/2019/Febrero/171018-informe-licencias.pdf>.

⁵ <https://coregestion.es/el-retraso-en-la-concesion-de-licencias-de-obra-nueva-supone-un-sobrecoste-en-las-viviendas/>.

⁶ Puede verse que, en la ciudad de Madrid y en la actualidad, el 40 por 100 de las actuaciones sujetas a controles o intervención administrativa se realizan por medio de declaraciones responsables. Vid. la memoria de la agencia de Madrid, con datos de 2025: <https://coregestion.es/el-retraso-en-la-concesion-de-licencias-de-obra-nueva-supone-un-sobrecoste-en-las-viviendas/>.

⁷ Tomamos la memoria de actividades de la agencia de Madrid del año 2022. Vid. https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaActividades/MemoriasGestion/Archivos_Memorias_gestion/Memoria-Gestion_2022.pdf.

incluso en los más básicos derechos que le asisten, como es la seguridad jurídica y que lleva a la neutralización de los beneficios más reconocidos que otorga este sistema tradicional de licencias que es la seguridad jurídica (*supra* § 9). Supone finalmente, y como su resultado, la quiebra del derecho a la buena administración (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 46).

13. Este problema, esencial para el ciudadano, ha sido objeto de amplia atención por la doctrina (LEIVA LÓPEZ, 2022; PRIETO ROMERO, 2022). Los estudios tratan de *conciliar disposiciones no siempre conciliables* como eran los arts. 11.3 y 11.4 TRLSU15 con las normas procedimentales urbanísticas dictadas por las comunidades autónomas. Esta cuestión fue objeto de la STC 143/2017, de 14 de diciembre que, en su FJ 23, abordó esta cuestión. La sentencia remarcó la constitucionalidad de la legislación básica que imponía (más bien, que seguía imponiendo, pues es una norma que puede rastrearse en sus antecedentes en el art. 178.3 TRLSU76 y en el art. 242.6 TRLSU92) el silencio negativo en materia de licencias urbanísticas como una opción válida y aplicable, aunque puntualizó declarando inconstitucionales diferentes supuestos del art. 11.4 TRLSU15 por falta de cobertura competencial.

14. La situación, en cualquier caso, es compleja. *El silencio*, como mera ficción legal, permitiría en aquellos supuestos que son conformes al ordenamiento, fuera de las previsiones expresas de actos expresos positivos del art. 11.4 TRLSU15 y en función de la legislación autonómica aplicable, entender que concurre y avala la actuación. Ahora bien, la seguridad jurídica de estas actuaciones que pueden ser económica y socialmente muy relevantes en un contexto de crisis en el mercado de la vivienda, es muy reducida. Nada impediría que después de haber comenzado las obras o las actividades, de haber realizado las inversiones, finalmente se suspendan estas o se ordene su derribo si se considera por la administración que contrarían el ordenamiento jurídico. Se llegue o no al derribo, en cualquier caso, supondrá la paralización de la actuación, incluso aunque tenga la razón de forma evidente el interesado (GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, 2020: 106). Este déficit de seguridad jurídica será esencial a los efectos de entender correctamente la actividad y utilidad de los sujetos colaboradores. Como veremos vienen a *corregir con el principio de responsabilidad* la incertidumbre generada y el riesgo que se puede correr a través de su pericia y capacitación técnica, pero también con su propia responsabilidad que se añade como garantía.

15. Junto a ello se encuentra el igualmente problemático instituto de las *dilaciones indebidas* o el retraso en la tramitación administrativa previsto en las previsiones de los supuestos indemnizatorios del art. 48.d) TRLSU15. Su escasa aplicación⁸ hace que los problemas a los que nos venimos refiriendo no tengan una adecuada solución o reparación, afectando a la eficiencia del sistema. Este panorama provoca, según las

⁸ Uno de los pocos casos de estimación de este tipo de responsabilidad puede verse en la STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 512/2019, de 10 de julio, rec. núm. 1023/2017 (ROJ: STSJ M 6203/2019 - ECLI:ES:TSJM:2019:6203).

patronales del sector⁹, sobrecostes que inciden en la situación de tensión dentro del mercado que dificulta, cuando no imposibilita, el acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos.

16. Como último exponente de los problemas que justifican la pulsión hacia el cambio y un nuevo paradigma en la intervención pública sobre el urbanismo, podemos señalar la existencia de casos de *corruptelas y el mal funcionamiento* que, a principios de este siglo, experimentaron los sistemas de licencias (JIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2008). Esta cuestión se relacionaba directamente con los problemas de las dilaciones en la tramitación de las mismas¹⁰, y que llevó directamente a iniciar las modificaciones que confluyen en el panorama actual y en la creación de las entidades privadas colaboradoras (LANDENCHO GONZÁLEZ SOTO, 2011). Estas entidades se verán también como una forma de remediar las causas profundas de los retrasos que posibilitaban los defectos aprovechados por la corrupción y de garantizar una saludable distancia entre los interesados y la administración encargada de velar por la legalidad del sistema.

1.4. La evolución del sistema: del control previo al control *ex post* y las grietas de ambos sistemas

1.4.1. La evolución y la naturaleza de las declaraciones responsables y comunicaciones previas

17. Con la idea de superar estas deficiencias comenzaron a implantarse sistemas de control *ex post*, directamente influidos por la filosofía de la directiva de servicios (*supra* § 7). Se comenzaron a sustituir las normas que exigían licencias por normas que posibilitaban el control mediante declaraciones responsables y comunicaciones previas. Al menos se adoptaba en las actuaciones menos complejas y que suponían un menor compromiso directo para bienes esenciales que componen el interés público (LAGUNA DE PAZ, 2022: 1082). Esta sustitución puede crecer con nuevos supuestos que se sustraigan a la sujeción a licencias en busca de la proporcionalidad en la intervención pública (GONZÁLEZ BUSTOS, 2016: 3 y 8), aunque dentro de los límites impuestos por la legislación del Estado allí donde mantiene competencias suficientes para exigir una determinada forma de control (*supra* § 13 y CHINCHILLA PEINADO, 2021: 140-142). Era la aplicación sectorial al urbanismo de la idea de *simplificación* que se extiende con carácter general en la sociedad y se expone en todo tipo de gobiernos y estructuras administrativas (RIVERO ORTEGA, 2023: 170).

⁹ <https://www.asprima.es/news/ningun-ayuntamiento-de-madrid-cumple-con-el-plazo-maximo-legal-de-tres-meses-en-la-concesion-de-licencias-segun-asprima/>.

¹⁰ Pueden verse diferentes noticias de la época y del desarrollo del proceso penal relacionado con el mismo. Sobre el inicio del escándalo en el Ayuntamiento de Madrid, *vid.* https://cincodias.elpais.com/cincodias/2007/11/14/economia/1195179805_850215.html o también <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/14/madrid/1195031986.html>. Para un resumen, *vid.* <https://www.telemadrid.es/noticias/madrid/Fiscalia-pide-pri-sion-acusados-Guateque-0-1569143129--20140428025401.html>.

18. Ciertamente el sustrato ideológico sobre el que se asienta la legislación que introduce este tipo de intervención es el que *acepta al mercado como escenario de realización del interés general* (MORA RUIZ, 2018: 1042). Esa premisa exige asumir como necesarios los principios de proporcionalidad y simplificación en sus interacciones. Este cambio supone una revisión de conceptos centrales del Derecho administrativo como la intervención administrativa y sus límites, de cara a garantizar la libertad de los ciudadanos en tanto que operadores económicos (MORA RUIZ, 2018: 1046) y en el marco de un robustecimiento de esa noción de libertad económica basada en la limitación de la intervención pública. Es la aceptación de un orden social y económico previamente definido del cual, estas técnicas son parte y ayudan a conformar (MORA RUIZ, 2018: 1049). Esto, sin lugar a dudas, ha dado origen a críticas doctrinales en tanto que obvia o deja de lado no solo la evolución y tradición jurídica existente, sino también la propia consideración del Derecho administrativo como garantía del interés general. Lo que cabe aceptar por ser común a los detractores y defensores del modelo es que supone un paso más en la recomposición del modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad (ESTEVE PARDO, 2012: 30-31) y una adaptación de los sistemas de intervención a unas premisas hoy dominantes en la concepción del Derecho administrativo por venir fomentadas, cuando no impuestas, por el Derecho europeo.

19. No es sencillo *distinguir ambas figuras* entre sí, si es que ello resulta racionalmente posible, por las confusiones a las que su uso se presta (MUÑOZ MACHADO, 2015: 233-235). La doctrina suele utilizar el criterio formal, inserto en el art. 69 LPAC, de la necesidad de acompañar los documentos en el caso de las comunicaciones previas y la innecesaridad de acompañarlos en el caso de las declaraciones responsables (CHOLVI CHACHÁ, 2020: 372-375). Existen otros criterios de clasificación, como pueden ser las funciones eminentemente censales de las comunicaciones previas frente a las más amplias facultades e intensidad de control a las que responden las declaraciones responsables (SANTAMARÍA PASTOR, 2023: 237). En cualquier caso, son un método menos invasivo respecto de los derechos del interesado (PARADA VÁZQUEZ, 2023: 323) y que parte de un mayor peso y reconocimiento de la libertad de este en relación con los requisitos y su cumplimiento. En definitiva, traslada la carga de cumplimiento de esos requisitos burocráticos sin la existencia de una correspondiente obligación concreta por parte de la administración (BLANQUER CRIADO, 2018: 355-358).

20. La propia naturaleza de este nuevo sistema de controles hace que estemos ante un conjunto de *actos privados* (MORA RUIZ, 2018: 1085-1086; BLANQUER CRIADO, 2018: 285 y 376-378; LAGUNA DE PAZ, 2022: 1080) *a los que se encarga la cooperación en la garantía del interés público*. Es un caso de autocontrol por los interesados, reflejado en unos documentos que son de naturaleza privada, y que formalmente no constituyen título de legitimación alguno para sostener la actuación concreta a la que acompaña y de la cual es un presupuesto (REBOLLO PUIG, 2019; CHINCHILLA PEINADO, 2020: 142). Aunque funcionalmente puedan cumplir cometidos similares a los de un título legitimador (BLANQUER CRIADO, 2018: 377), sus funciones y efectos no son los mismos.

1.4.2. Los efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones previas

21. Estos cambios tienen varios efectos que parecen obvios por su propia dinámica y naturaleza. Evidentemente *van a agilizar la puesta en funcionamiento o el inicio de la actividad o uso*, pero como contrapartida se van a producir diferentes consecuencias que son *el lado oscuro* de estos nuevos sistemas como señaló la doctrina (BAÑO LEÓN, 2014). Se van a *reducir considerablemente las garantías* en la posición de los interesados. Desaparece el acto administrativo, supeditando el control a una posterior e indefinida actuación administrativa que puede dejar sin efecto el desarrollo del proyecto sujeto a este requisito con posterioridad a su comienzo y bajo la exclusiva responsabilidad del interesado, que por lo general actuará de buena fe (o no, pero la buena fe se presume). Es, además, menos garantista del interés público y de los derechos de tercero (PARADA VÁZQUEZ, 2023: 323). Supone un debilitamiento de la posición del interesado respecto de las funciones de control y su sujeción a la actuación administrativa. También debilita a la comunidad en su conjunto. Esta ve reducida la efectividad y operatividad del derecho tanto a la información como a la alegación, haciendo más compleja la impugnación. De la ponderación de los beneficios de la agilización conseguida, con los perjuicios que se producen y resultan inherentes, es de donde se debe obtener el juicio que merezcan estos nuevos sistemas.

22. El principal efecto, y el beneficio que se ha de considerar, es la *agilización* derivada de la posibilidad de iniciar la actividad inmediatamente después de presentados estos documentos o incluso antes conforme a la posibilidad prevista en el art. 69.3 LPAC para las comunicaciones previas, vinculadas como decía SANTAMARÍA PASTOR (*supra* § 19) a una serie de supuestos más relacionados con finalidades exclusivamente censales o de conocimiento. Cabe pensar, igualmente, en las denominadas comunicaciones y declaraciones con *eficacia demorada* (BAÑO LEÓN, 2014: 23-44; DE LA CRUZ FERRER, 2018: 451; BLANQUER CRIADO, 2018: 425-426 y 442-451). Las mismas establecen un periodo de carencia o durante el cual la administración puede ejercer una potestad de veto de la actividad o uso comunicado o declarado (BLANQUER CRIADO, 2018: 445-449) mediante la realización de comprobaciones, transcurrido el cual la actividad puede ser realizada a resultas de los controles que realicen.

23. Si bien esa idea de simplificación y agilización late en estas técnicas administrativas, no cabe obviar la existencia de efectos perjudiciales, tanto para el interesado como para terceros y la colectividad en general, derivados de la desaparición de esos controles previos y su materialización tradicional en un acto administrativo que se relacionan con la pérdida de la seguridad jurídica (BAÑO LEÓN, 2014). Supone una *pérdida de confianza respecto de la tutela primera de los terceros* (CHINCHILLA PEINADO, 2021: 149-152) que ofrece la actuación administrativa previa. Esta situación se deriva de la incerteza respecto de los controles que se postergan a momentos posteriores pero que vienen exigidos, o al menos se prevé una forma mínima de exigencia, en el art. 84.ter LBRRL (BLANQUER CRIADO, 2021: 204; VELASCO CABALLERO, 2014: 14; PRIETO ROMERO, 2019: 6-7) y la dificultad en el ejercicio de la tutela secundaria o reactiva por parte de los terceros de esos

derechos que puedan verse afectados especialmente en su derecho de propiedad (BAÑO LEÓN, 2014: III; CHINCHILLA PEINADO, 2021: 149-152), aunque no solo (*v. gr.* la potencial afectación a la intimidad del art. 18.1 CE o la vida familiar conforme al art. 8 CEDH relacionada con inmisiones sobre usos ruidosos o actividades molestas)¹¹. También cabe apreciarlo frente a los posibles efectos que les pueda causar, como es el derecho de participación y la eficacia del derecho a impugnar (BAÑO LEÓN, 2014).

24. Esta rápida, y casi atropellada exposición, nos sitúa ya dentro del marco en el que aparecen las entidades privadas colaboradoras con la administración en esta materia de habilitación y legitimación de usos y actividades del suelo y permiten explicar tanto su aparición como su funcionalidad y desarrollo. *No cabe obviar este marco problemático*, pues buscan dar respuesta al mismo en su conjunto. No surgen de la nada, ni de la mera visión ideologizada de la realidad. Existe una necesidad derivada de esos efectos generados por la nueva forma de controles *ex post*, que es a la que buscan dar respuesta los nuevos operadores y las nuevas relaciones jurídicas que se van a insertar en un espacio jurídico cada vez más complejo formado por administración, interesados, terceros y los propios colaboradores. Sin duda podrían existir otras soluciones innovadoras¹², e incluso se puede plantear la profundización en las formas más tradicionales para solucionar los problemas que se han detectado y analizado. Sin embargo, estas entidades, son las que se están creando en los últimos tiempos como una respuesta a esos problemas y como una novedad, aunque realmente no lo sea tanto ni a nivel jurisprudencial¹³, ni a nivel doctrinal (CANALS I AMETLLER, 2003, *passim*; RIVERO ORTEGA, 2000: 147-158; PADRÓS REIG, 2010, *passim*; CARRILLO DONAIRE, 2000, *passim*; AMENÓS ÁLAMO, 1999: 127) dentro del panorama administrativo y urbanístico español.

¹¹ La afectación de la intimidad y la vida familiar por usos y actividades ruidosas es ingente tanto en sus aspectos jurídicos como fácticos. Sirva alguna referencia como la interesante, desde la perspectiva material de los derechos, STEDH *Cuenca Zarzoso c. España* de 18 de enero de 2018 (núm. 23383/12), o la más conocida STEDH *Moreno Gómez c. España* de 16 de noviembre de 2004 (núm. 4143/2002). Dentro de la jurisprudencia nacional podemos ver la STS, Sección 5.ª, de 7 de diciembre de 2011, rec. núm. 377/2008 (ROJ: STS 8390/2011 - ECLI:ES:TS:2011:8390) o en la jurisdicción constitucional la STC 150/2011, de 29-9, rec. núm. 5125/2003 (ROJ: STC 150/2011 - ECLI:ES:TC:2011:150), FJ 8.º que dan una perspectiva de los requisitos y alcance de esta cuestión.

¹² Vid. las noticias periodísticas sobre los trabajos de la Generalidad de Cataluña en relación con el uso de la inteligencia artificial respecto de estas funciones <https://www.20minutos.es/noticia/5712404/0/govern-prepara-un-plan-para-que-una-ia-simplifique-los-tramites-licencias-urbanisticas/>, aunque no es la única administración. El Ayuntamiento de Madrid avanza en el mismo sentido, *vid.* <https://www.europapress.es/madrid/noticia-ayuntamiento-trabaja-sistema-ia-ganar-agilidad-concesion-licencias-urbanisticas-20260112155201.html> y la realidad es que la IA ha llegado como apoyo a las ECU y entidades privadas con algunas aplicaciones y plataformas de inteligencia artificial, lo que ha motivado el interés de los propios arquitectos. Vid. respecto del Ayuntamiento de Barcelona, <https://larqxarq.es/inteligencia-artificial-y-agilizacion-de-los-tiempos-de-licencias-sandra-bestraten/>.

¹³ En la práctica y en una fecha tan temprana como la segunda mitad de los años cincuenta del pasado siglo se puede ver la STJCE *Meroni* de 13 de junio de 1958 (asunto 9/56) sobre funciones de control por sujetos privados delegados, según el paradigma de Derecho europeo con una clara influencia del Derecho francés.

2. LAS ENTIDADES COLABORADORAS COMO REACCIÓN A LAS GRIETAS DEL SISTEMA DE CONTROLES: LAS BASES DEL REMEDIO

2.1. Una reacción a las deficiencias de la regulación de los sistemas de controles

25. La situación generada por la aparición de los controles *ex post* y ampliamente tratada en la doctrina, exige medidas que permitan paliarlos, si no superarlos. Una de estas medidas será la previsión de las entidades colaboradoras que aparecerán, no solo para apoyar la gestión de este tipo de controles *ex post*, sino también como un medio de agilización de los procedimientos de licencia tradicionales. Buscan ser un remedio o al menos un paliativo integral contra los defectos de los sistemas de controles. Pretenden mejorar no solo la situación del ciudadano, señalando como principio esencial que en ningún caso puede verse perjudicada su posición (GALÁN GALÁN y PRIETO ROMERO, 2009: 67), sino la propia gestión de la administración que proyectará controles más intensos y eficaces en ámbitos donde quizá no lo hacía tanto en realidad (*supra* § 4).

26. La *búsqueda de la eficiencia* en la asignación de recursos y de la eficacia de la labor administrativa, son las causas que, tanto la doctrina (PRIETO ROMERO, 2010: 267-269) como las diferentes exposiciones de motivos y preámbulos de las normas que han ido implantando este sistema en las leyes urbanísticas, suelen argumentar como justificación. Se puede ver, como hemos dicho, *alguna causa más y con más calado* dentro de la propia filosofía de la gestión pública. Sirva la que anteriormente se ha referido relativa a eliminar prácticas desviadas y evitar la mala praxis o la simple y llana corrupción en la gestión administrativa de estos controles¹⁴ mediante la introducción de elementos independientes y altamente cualificados para garantizar el sometimiento al ordenamiento jurídico.

27. No puede separarse el nacimiento y evolución de estas entidades de la situación preexistente en materia de controles a la cual vienen a responder como un remedio. Es este su contexto y es esta la base sobre la que se ha de entender la posterior regulación general de los sistemas de colaboración existentes en el conjunto del territorio nacional para comprender cuál es su encaje y su naturaleza. Lejos de estar pensado exclusivamente para la administración o para los ciudadanos, *es un sistema de colaboración integral y de defensa del interés general*. La consecución o no de estos objetivos es una cuestión más compleja y sobre la que entran otros factores como resultan de la propia aplicación del ordenamiento y la efectividad en el cumplimiento de las competencias que las administraciones mantienen.

¹⁴ El debate sobre estas cuestiones puede verse en el diario de sesiones del Ayuntamiento de Madrid en el Pleno de 29 de junio de 2009, que es el que aprobó la primera de las ordenanzas que recogió este tipo de sistemas, pp. 8 y ss. Disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPleno/Actividad/Pleno/2009/29%20de%20junio%20de%202009/DS_425_PO_29_06_09.pdf.

2.2. El encuadramiento de estos sujetos dentro del reparto de competencias y de la estructura constitucional

28. Se han de establecer *tres pilares básicos* en materia competencial respecto de las entidades colaboradoras. El primero es el relativo a la competencia para fijar el requisito de un título previo o cualquier otro presupuesto para el ejercicio de una actividad o la ejecución de un uso del suelo. El segundo es el relativo a la competencia para la determinación del procedimiento a seguir para la obtención o el cumplimiento de ese requisito. El último de ellos será la determinación de los requisitos que puedan tener los llamados a la colaboración en las anteriores actividades y su eventual verificación mediante los diferentes sistemas de habilitación u homologación.

29. En relación con el primero de los pilares, se ha de partir de la consideración del urbanismo como una materia exclusivamente autonómica¹⁵. *El Estado carece de título alguno que le otorgue una competencia sobre esa materia estrictamente urbanística*, aunque ello no obsta a que disponga de competencias en la lista del art. 149.1 CE que incidan o puedan condicionar el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas¹⁶, como puede ser el medio ambiente (art. 149.1.2.3.ª CE) y que pueden concretarse en la exigencia de un concreto título o determinar el sentido del silencio administrativo¹⁷. Es decir, será la comunidad autónoma dentro del conjunto de disposiciones básicas y propias del Estado, la que haya de determinar el concreto título o los requisitos para el ejercicio de usos y actividades en el suelo.

30. Otra cuestión a tener en cuenta será el procedimiento que haya de adoptarse para permitir el uso o la actividad. Como hemos dicho antes, el urbanismo es una competencia exclusivamente autonómica. Ahora bien, *debe respetar el marco determinado por el Estado en el ejercicio de sus competencias* (el conjunto de materias de la lista del art. 149.1 CE) que, entre otras cuestiones, comprende unas garantías mínimas y básicas comunes para todo procedimiento con base en el art. 149.1.18.ª CE (TARDÍO PATO, 2011: 178; PAREJO ALFONSO, 2020: 27-30), incluso en los procedimientos especiales que son conexos a los diferentes títulos competenciales de los que conforman una consecuencia adjetiva¹⁸.

31. Por último, cabe decir que *los requisitos de estas entidades no han sido determinados con carácter básico* como una forma de tratamiento común por estos colaboradores conforme a las normas básicas del régimen de las Administraciones públicas o el pro-

¹⁵ STC 61/1997, de 20 de marzo, recs. núms. 477-1990, 2479-1990, 2481-1990, 2486-1990, 2487-1990, 2488-1990, 2337-1992, 2341-1992, 2342-1992 (acumulados) (ECLI:ES:TC:1997:61); FJ 5.º

¹⁶ Idea repetida de forma reiterada en otras como la STC 143/2017, de 14 de diciembre, rec. núm. 5493/2013 (ECLI:ES:TC:2017:143); FJ 2.ºA. Sobre esta cuestión *vid.* F. VELASCO CABALLERO, *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*, pp. 47 y ss., con abundante cita de jurisprudencia constitucional (SSTC 164/2001, 148/2012, 141/2014, 143/2017, 170/2012, 233/2012, 94/2013 y 5/2016).

¹⁷ STC 143/2017, de 14 de diciembre, rec. núm. 5493/2013 (ECLI:ES:TC:2017:143); FJ 23.

¹⁸ Sobre este concepto de procedimiento común especial, *vid.* STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. núm. 3628/2016 (ECLI:ES:TC:2018:55), FJ 4.ºb).

cedimiento administrativo común¹⁹. Esto nos lleva a que sea el legislador autonómico quien haya de establecer los requisitos para la colaboración con las administraciones propias de su comunidad autónoma en los ámbitos que abre a la colaboración, al ser una cuestión normativa. También implica que sea esa administración autonómica la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos, pues se trataría de una cuestión ejecutiva²⁰ que recae en las administraciones autonómicas y sin perjuicio de las decisiones que pueda adoptar en relación a la mayor o menor participación de los entes locales en estas cuestiones.

2.3. Un primer apunte sobre la diversidad: la sistemática de las normas y la diversidad en su denominación

Una primera cuestión que debemos señalar es que *la terminología no es coincidente* en todos los sistemas que se han ido generando en los diferentes ámbitos territoriales en los que han ido apareciendo este tipo de entidades. Así y a título de ejemplo, en Madrid hablamos de las entidades privadas colaboradoras en materia urbanística (ECU) conforme al art. 164 y ss. de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSM). Sobresale también el régimen municipal de Madrid, pionero en estas cuestiones con su Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control (RECUAM) y la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (OLDRUAM). En Galicia de entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM) según el art. 47 y ss. de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (LECEGal) y el desarrollo de esas previsiones en el Decreto 60/2025, de 21 de julio, *por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro* (RECCOM). En la Comunidad Valenciana, de las entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas (ECUV) según la DA 4.^a del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUPCV) y el Decreto 62/2020, de 15 de mayo, *del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro* (RECUV). En Cataluña se denominan en el art. 188.3.bis del Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLSUCat), simplemente entidades habilitadas para la colaboración o entidades colaboradoras (nosotros las hemos denominado allí, simplemente, ECA). En Castilla-La Mancha entidades colaboradoras

¹⁹ Vid. STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. núm. 3628/2016 (ECLI:ES:TC:2018:55), FJ 4.º a).

²⁰ Vid. STC 33/2005, rec. núm. 2231/1996 (ECLI:ES:TC:2005:33), FJ 10. También la STS 1099/2021, de 29 de julio (rec. núm. 259/2020, ROJ: STS 3331/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3331), FJ 4.º

de la administración en materia urbanística (ECAU) según el art. 202 y ss. del Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAUCLM). En Castilla y León son las entidades certificadoras (ECCL) según la DA 11 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. En Andalucía son las entidades urbanísticas certificadoras (EUCA) según el art. 9 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) y su reglamento de desarrollo (RELISTA). En las Islas Baleares, las entidades privadas de certificación urbanística (EPCU) según el art. 158.bis y ss. de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (LUIB). En Cantabria, las entidades colaboradoras de certificación (ECC) según el art. 33 y ss. de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria, siguiendo el mismo modelo que Aragón establecido en el art. 19 y ss. de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. En la Región de Murcia, las entidades colaboradoras de certificación urbanística (ECCU) según el art. 269.bis y ss. de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM). En Canarias, entidades urbanísticas de colaboración (EUC) según el Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas (DLATLUICVCan). Finalmente, la Ley Foral 16/2025, de 22 de diciembre, modificó el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TRLFOTUN) las denomina para Navarra entidades privadas colaboradoras urbanísticas (EPCUN).

32. Esta primera cuestión ya nos señala *una importante diversidad* como consecuencia de esa naturaleza eminentemente autonómica del urbanismo (*supra* §§ 28-31). Diversidad de denominaciones que evidencia, también, una diversidad en las concepciones de esas entidades y que irán desde los modelos más reducidos de colaboración parcial, como pueden ser los relativos a Castilla y León, hasta los modelos donde se hace descansar en estas entidades una mayor responsabilidad en el funcionamiento del conjunto del sistema, como puede ser el modelo gallego con las diferentes modificaciones de la LSGal. Las menciones anteriormente realizadas son referentes a las previsiones de las entidades, no referentes a las actuaciones dentro del ámbito urbanístico que pueden o no estar reunidas según el modelo más general o más sectorial por el que se haya optado en cada una de las comunidades autónomas. Así, existen modelos donde la regulación sectorial es completa al entender a esas entidades como un instrumento de la política urbanística (como puede ser la Comunidad de Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León o Región de Murcia). Junto a estos, existen modelos en los que el urbanismo supone una aplicación concreta de los modelos generales de colaboración. El modelo paradigmático es el de Cataluña con la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña (LRJyPCat) del cual, el art. 188.3.bis TR-LUCat y las normas locales no son más que una aplicación sectorial habilitada y prevista dentro del sector urbanístico y que da cobertura a los regímenes municipales que exis-

ten, especialmente el de Barcelona²¹, aunque no es el único²². Igualmente se contempla con menor extensión en las legislaciones de Cantabria y Aragón y en el caso específico también de la legislación gallega en la LECEGal, aunque con una mayor intensidad urbanística y con mayores efectos jurídicos en la LSGal.

33. Las denominaciones son diversas porque *responden a una concepción matizada de un mismo fenómeno y a una diversidad funcional* dentro del ámbito autonómico que cada una de las normas integra. No todas hacen referencia a la naturaleza privada de las entidades, sino solo algunas (por ejemplo, Baleares, Madrid o recientemente Navarra), lo que es una caracterización en la definición de las funciones más orientadas a la colaboración con los interesados que con las administraciones que se dan en esas normas. Sin embargo, la naturaleza unitaria del fenómeno, hace que ni siquiera en el caso de Baleares, en la que la propia concepción del sistema²³ parte de una idea de colaboración exclusiva con el particular, pueda dejar de apreciarse una relevante función de interés público²⁴ y una colaboración con la administración. Como mínimo, matiza la afirmación de la exposición de motivos de la ley²⁵. La propia naturaleza privada es

²¹ Sirva aquí el Decreto del Ayuntamiento de Barcelona, Regulación del sistema de habilitación y de funcionamiento de las entidades colaboradoras del Ayuntamiento de Barcelona para la verificación y el control urbanístico de las obras, <https://ajuntament.barcelona.cat/norma-portal-juridic/ca/vid/regulacio-sistema-d-habilitacio-845015846>.

²² Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció administrativa municipal sobre l'ús del sòl i edificació: llicències urbanístiques i comunicacions prèvies de Lleida de 2016 o el de Sant Cugat del Vallès.

²³ Dice la Exposición de Motivos de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Administraciones públicas de las Illes Balears que: «El exceso de intervencionismo y control por parte de todas las administraciones no solo afecta a la libertad individual de los ciudadanos, sino también a los indicadores de competitividad, dado que las cargas administrativas implican, al fin y al cabo, costes administrativos para las empresas y la ciudadanía. Por esto, el Gobierno de las Illes Balears considera que los trámites administrativos deben limitarse a los pertinentes y no deben suponer una dilación indebida del procedimiento. Con este objetivo, resulta imprescindible analizar si todo lo que las Administraciones públicas de las Illes Balears solicitan a la ciudadanía es necesario, a fin de evitar las consecuencias negativas que la superabundancia de cargas y trabas burocráticas tiene sobre la productividad y la competitividad de la economía [...]. En segundo lugar, el establecimiento de un régimen de colaboración público-privada a través de las entidades privadas de certificación urbanística, acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Este sistema de externalización, que ha funcionado con éxito en otras comunidades autónomas, como la Comunidad de Madrid o de Galicia, permitirá agilizar la concesión de licencias por parte de los ayuntamientos».

²⁴ La verdadera naturaleza privada radica en la naturaleza exclusiva de promover la actuación de estas entidades por los particulares. Es una facultad configurada aquí como exclusivamente privada la consistente en poner en funcionamiento un sistema que se proyecta en una doble dirección para la satisfacción de intereses de naturaleza y contenido diferentes. Por un lado, los del interesado y, por otro, los generales cuya defensa se encomienda a la administración. La introducción del tercero en la relación jurídica entre el interesado y la administración no puede obviar que esa relación está orientada a la satisfacción de los intereses del privado, pero también a la salvaguarda del interés público propia de todos los medios de intervención sobre los usos del suelo y de la propia función de policía.

²⁵ Este modelo de la ley autonómica, como veremos es de naturaleza subsidiaria respecto del que puedan aprobar los ayuntamientos (art. 158.1 LUIB). Tiene un acento marcadamente liberalizador e individualista en mucha mayor medida que en otros sistemas equiparables. Esto se puede ver, incluso, en sistemas autonómicos elaborados por una naturaleza similar en lo referente a la orientación de la mayoría parlamentaria que lo aprueba. No menciona en ningún caso la colaboración de las EPCU con la adminis-

ambigua, pues existen sistemas en que se prevé la posibilidad de creación de entidades por las Administraciones públicas [DA 12.^a1 LUCyL.1, art. 3.*a*) RECUB] y, en última instancia, existe la posibilidad de personificación privada de entidades controladas por la Administración pública (LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, 2021: 337-338) de conformidad al art. 85.ter LBRRL o al art. 111 y ss. LRJSP y la normativa paralela de las diferentes comunidades autónomas, por lo que esta caracterización responde más a un enunciado descriptivo que prescriptivo.

2.4. Una breve referencia a sus condiciones y principios de organización

34. Pese a esa diversidad de la que hemos dado razón anteriormente, el fenómeno de la colaboración *presenta también rasgos homogéneos* que reciben un tratamiento unitario en las diferentes normas autonómicas que hemos referido (*supra* § 31). Los aspectos estructurales de estas entidades en cuanto a su organización y requisitos resultan homogéneos por ser requisitos exigidos en la norma técnica UNE-EN 17020 y en los principios de imparcialidad, independencia, solvencia y responsabilidad que son comunes a cualquier entidad colaboradora de cualquier sector en el que se desarrolle una actividad de colaboración.

35. Es cierto que la diversidad se extiende, también, a la *posibilidad de que existan regímenes jurídicos diferentes* para los sujetos que desarrollen este tipo de funciones. Hay normativas como la valenciana que prevé que pueda ser desarrollada por personas físicas [art. 15.2.*a*) RECUV] o las previsiones más extendidas respecto de la posibilidad de que puedan prestar este tipo de actuaciones los Colegios Profesionales [art. 158.ter LUIB, art. 9.2.*b*) LISTA, art. 10 RELISTA, art. 25 RECUV, DA 1.^a RECUB, art. 2 DLATLUICCan, art. 269.ter.3 LOTURM], lo cual plantea no pocos problemas desde el punto de vista de aceptar que un colegio profesional como corporación pública compita con sus colegiados en las áreas funcionales cubiertas por el mismo²⁶. Igualmente hay cierta tendencia en algunas normas a favorecer la posición de dichos colegios sobre la de las entidades, cuestión que es contraria al principio de igualdad también aplicable y que impide que pueda favorecerse a una determinada clase de operadores sobre otros en un mismo mercado. Son los mismos requisitos para todos los que hayan de prestar este servicio con independencia de su forma jurídica o naturaleza, cuestión que ya ha sido

tración directamente en el mismo, aunque nada impide que, en el desarrollo del sistema de colaboración por los ayuntamientos, se pueda establecer por la amplitud de la habilitación que se contiene en el mismo (art. 158.1 LUIB). Esto supone una connotación propia de la ideología que orienta la propia ley y que determinará la política pública concreta (*policy*) que nace a partir de ella como aplicación del régimen legal aprobado.

²⁶ Informe 10/2022 del Consejo de la Competencia de Andalucía sobre el reglamento de desarrollo de la LISTA, disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2022-08/DGOTUAU-2022-03-31%20Informe%20del%20Consejo%20de%20la%20Competencia.pdf>.

declarada y resuelta en relación a los colaboradores urbanísticos por el TSJ de Cataluña respecto de la ordenanza de Lleida²⁷.

36. La norma técnica UNE-EN 17020 es exigida de forma homogénea en todas las leyes como requisito a certificar por la entidad de acreditación. Es una norma que pretende establecer una serie de requisitos comunes a todas las entidades dedicadas a evaluar la conformidad y se basa en los mismos principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia (Capítulo 4 de la norma) que resultan comúnmente declarados en todos los sistemas de colaboración público-privada que se encuentran vigentes [art. 167.1 LSM, art. 47.2 LECEGal, art. 91.3 LRJyPCat, art. 3.3 RECUV, art. 12.1 RELISTA, DA 12.5.a) LUCyL, art. 158.sexies.1 LUIB, art. 269.sexies.1 LOTURM, art. 1.2 DLATLUICVCan, art. 249.1 TRLFOTUN]. Es un *caso de positivización de los principios técnicos* y de una remisión directa a la norma técnica por parte de la norma jurídica [art. 167.ter LSM, art. 7. 2.a) RECCOM, art. 8.1 RECUV, art. 16. 3.a) RELISTA, art. 158.ter.1 LUIB, art. 269.quater.1.a) LOTURM, art. 4.1.c) DLATLUICVCan, art. 251 TRLFOTUN, art. 34.2 LSACant].

37. Junto con estos principios, se debe destacar la *libre concurrencia* en el ejercicio de estas funciones siempre que cumplan con los requisitos exigidos en las normas y, sobre todo, el principio de responsabilidad que es básico para entender la funcionalidad de estas entidades colaboradoras. Es muy relevante la existencia de esa libre concurrencia. Es una de las circunstancias más relevantes para la aparición de un mercado orientado a la satisfacción de las necesidades administrativas. El correcto funcionamiento del mercado y la existencia de una verdadera competencia debe ser también una prioridad para la administración que no solo ha de velar por el cumplimiento de las normas de acceso y funcionamiento en el mercado de la colaboración para garantizar las normas del mismo, sino también con la perspectiva económica y de garante del mercado consistente en que los incumplimientos de esas normas pueden dar lugar a disfunciones anticompetitivas²⁸ Esas disfunciones pueden llegar a comprometer la calidad del servicio y, con ello, la funcionalidad y credibilidad correcta de un sistema basado en la confianza (*infra* § 138).

38. También podemos ver el principio de *suficiencia financiera* como una garantía del principio de responsabilidad. Exige la constitución o acreditación de garantías de solvencia de diferentes tipos para operar válidamente en tanto que requisito de registro, de autorización o acreditación según los diferentes sistemas que existen de forma heterogénea en las diferentes comunidades autónomas [art. 167.b) LSM, art. 9 RECUV,

²⁷ STSJ de Cataluña, Sección 2.ª, 3909/2022, de 11 de noviembre (rec. núm. 1014/2021, ROJ:STSJ CAT 10272/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:10272).

²⁸ Aunque no se comparte la descripción que hace la CNMC del mercado de la colaboración, un ejemplo de la relevancia a efectos de competencia del cumplimiento normativo y del correcto ejercicio de obligaciones y funciones por las entidades colaboradoras, lo podemos encontrar en el dictamen de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia fechado el 4 de octubre de 2023, que puede consultarse en la página web del regulador (<https://www.cnmc.es/sites/default/files/4926469.pdf>).

art. 16.3.c) RELISTA, art. 4.1.e) RECCOM, art. 158.septies.2.4.º LUIB, art. 269. nonies.2.c) LOTURM, art. 251.b) TRLFOTUN]. El principio de suficiencia también se extiende a la *suficiencia técnica*. Esta suficiencia de capacidad necesaria exige, también de forma heterogénea en las diferentes normativas, contar con medios materiales y humanos que les permitan desarrollar sus funciones con la corrección necesaria y exigida [por ejemplo el art. 167.ter.c) LSM que exige al menos un arquitecto y un abogado con experiencia en el ámbito urbanístico, o un profesional que reúna las exigencias de carácter profesional establecidas en el art. 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y acreditar una experiencia profesional un mínimo de cinco años en la materia correspondiente como se explicita en el art. 269.1.b) LUIB o en Galicia el art. 7.2.c) RECCOM exige dos personas arquitectas o ingenieras con capacidad para desarrollar estas funciones].

2.5. La responsabilidad como principio fundamental del sistema y base de la confianza

39. Merece la pena detenerse en el *principio de responsabilidad* del que parten todos los sistemas para establecer la estructura y alcance de la colaboración. Este principio, enunciado de forma similar en todos los sistemas [art. 165.1 LSM, art. 29 RECCOM, art. 9.1 RECUV, arts. 91.2 y 92.1 LRJyPCat, art. 15.1 RECUAL, art. 24.1 RECUAM, art. 22 RECUB, art. 210.a) TRLOTAUCLM, DA 12.5.b) LUCyL, art. 158.sexies.6 LUIB, art. 9 DLATLUIVCVN, art. 38 LSACant, art. 25 LSAr, art. 248.1 TRLFOTUN] *es clave*. Sin responsabilidad real, no existe la confianza. Para asegurar la responsabilidad deben existir de manera real y efectiva los controles que las normas prevén respecto de las entidades.

40. La responsabilidad de las entidades en sus actuaciones supone su *externalización* respecto de la administración (VELASCO CABALLERO, 2014: 3). Sin embargo, también supone la *traslación de la responsabilidad* final, o al menos una parte sustancial de ella, de los interesados que la habían asumido con la instauración del régimen de controles *ex post*. La responsabilidad de estas entidades es multipolar. Van a responder de sus actuaciones frente a interesados, administración e incluso frente a terceros en algunos casos. Pero hay que matizar esa afirmación sobre la traslación o la externalización respecto de la administración. La administración sigue teniendo importantes obligaciones, tanto en el procedimiento de licencia, como en los procedimientos de controles *ex post* (art. 84.ter LBRRL). La colaboración no agota la función pública en la que se colabora (GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, 2004: 403). La administración sigue ostentando la responsabilidad por aquellas funciones que mantiene y en garantía de los derechos de los ciudadanos que se reconocen en el art. 106.2 CE por el funcionamiento del sistema público que debe proteger y controlar.

41. El régimen general de responsabilidad viene determinado, por tanto, respecto de las funciones que hayan realizado las ECU en el ejercicio profesional que les haya sido

encomendado. Es *consecuencia de la independencia* de esta, tanto respecto del interesado como respecto de la administración. Se es independiente porque se es responsable y si se es responsable es como consecuencia de la autonomía de actuación que resulta del sujeto al que se imputa la responsabilidad. Donde no hay autonomía porque, por ejemplo, se siguen determinados criterios técnicos (art. 239.4 TRLOTUPCV), no puede surgir la responsabilidad de quien está vinculado a los mismos y actúa a su dictado. Carece de margen de actuación. Surgirá en quien ha emitido unos criterios o instrucciones obligatorias que resultan dañosas. Es un aspecto más del clásico dilema de la libertad, pues esa libertad solo existe con la responsabilidad como consecuencia y garantía de un espacio autónomo.

42. La responsabilidad de estas entidades se proyecta en diferentes sentidos y sobre diferentes actividades. Ello provoca que tenga unos matices diferentes en cada una de ellas. *Diferentes son sus funciones y diferente es la naturaleza de las mismas* (*infra* §§ 54-56), pues en función de la naturaleza de la actuación en la que se participe, será la responsabilidad que se asuma. Aquí sostenemos que la heterogeneidad de las funciones y del régimen aplicable a esas diferentes funciones que van a desarrollar no solo resulta apreciable entre los diferentes sistemas, sino incluso dentro de un mismo sistema autonómico en función del resultado de la autonomía local que se les reconoce (*infra* §§ 57-59) o de las diferencias entre sus funciones en cada uno de los ámbitos de la colaboración. Esta nota de diversidad lleva a que la responsabilidad pueda apreciarse como pública y sujeta a un régimen público cuando actúa en el ejercicio de este tipo de funciones, o privada, sujeta a un régimen privado siempre respecto del interesado que con ella contrata.

43. De antemano podemos decir que la responsabilidad respecto de los particulares que con ella contratan será necesariamente de la *misma naturaleza que el vínculo contractual*. Si contrata con los ciudadanos o empresas, la responsabilidad será privada. La existencia de un contrato nos introduce dentro de una relación jurídica contractual y civil, en un régimen de responsabilidad por daños que puede objetivarse en función de la existencia de beneficios por parte del colaborador (DÍEZ PICAZO Y PONCE DE LEÓN, 1999: 108-125) y que, además, puede estar sujeta al derecho tuitivo de consumo en función de las circunstancias concurrentes y el cumplimiento de los parámetros normativamente definidos en el art. 3.1 TRLGCU (REYES LÓPEZ, 2023: 82). Los presupuestos de la relación de consumo vienen a exigir que se trate de un destinatario final y que la finalidad esté excluida de cualquier tráfico o giro profesional o mercantil, sea actual o sea futuro²⁹. Realmente es restrictivo el concepto, pero no se excluye ni mucho menos un importante número de actuaciones de este tipo de entidades dentro del ámbito definido de sus actuaciones y que tienen que ver, esencialmente, con actuaciones domésticas.

44. Por tanto, el *núcleo esencial de la responsabilidad de estas entidades debe considerarse propio del Derecho civil* en un marco contractual altamente intervenido, pero que

²⁹ STS, Sala 1.ª, 1594/2023, de 17 de noviembre (rec. núm. 1710/2020, ROJ: STS 5014/2023 - ECLI:ES:TS:2023:5014).

no deja de tener la naturaleza propia y específica de ese contrato civil, lo que no excluye otros tipos de responsabilidades y otra naturaleza de las mismas en otros casos y respecto de otros sujetos.

45. Así, en los casos en que la voluntariedad se relativiza (*v. gr.* art. 233.2 TRLO-TUPCV) estamos *ante auténtico ejercicio de potestades públicas* por los privados colaboradores o (*infra* §§ 106-108) que está sujeto al control de la administración. Al tener trascendencia pública, surge también una responsabilidad respecto de terceros que puedan verse afectados en dicho ejercicio y una responsabilidad administrativa respecto de aquellos en cuanto a sus obligaciones de control (art. 84.ter LBRRL) que, además, debe establecerse con una vocación general³⁰ que no excluye ningún supuesto o incluso viene impuesto con carácter general para todos los supuestos sujetos a declaración responsable (*v. gr.* art. 159.1 LSM, art. 266.6 LOTURM), aunque precisamente para llevar a efecto esta previsión se establezca la posibilidad de acudir a la colaboración público-privada y no se contemple esa obligación en todas las legislaciones con igual intensidad (*v. gr.* art. 146 LSGal, art. 153 LUIB, art. 158 TRLOTAUCLM).

46. Ahora bien, en el conjunto de casos en los que no hay un efecto público directo, como es cuando se acude a estos sistemas voluntariamente, no puede hablarse de un ejercicio de potestades públicas. Ello es así, aunque la responsabilidad por sus actos no puede desaparecer. *Será la administración que dicta el acto, en el caso de las licencias, la que asuma esa responsabilidad sin perjuicio del derecho de repetición frente a la ECU* que podrá ser responsable en el caso de que su actuación no sea ajustada a los parámetros exigibles. Lo será igualmente el propio interesado en el caso de las declaraciones responsables o comunicaciones previas a resultas de posibles acciones de repetición y regreso y siempre sin olvidar las propias obligaciones de unos y otros, lo que no es una tarea tan sencilla como aparentemente puede parecer.

3. LA INICIATIVA EN EL RECURSO A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

47. Teniendo presente la estructura y los rasgos característicos que determinan a los sujetos colaboradores, debemos analizar qué condiciones y circunstancias determinan el propio sistema en lo concreto, en la concreta decisión de acudir al mismo. Ello solo puede explicarse desde la perspectiva de la voluntariedad general, aunque con excepciones muy relevantes, y desde la propia disposición de la administración municipal a aceptar el sistema de colaboración, con más o menos extensión o rechazarlo, lo que

³⁰ Sobre la cuestión referente a la existencia de una obligación concreta de control derivado de ello, y manifestando una opinión contraria de la existencia de una obligación concreta respecto de todos y cada uno de los supuestos *vid.* F. VELASCO CABALLERO, *Sujetos privados en las comunicaciones previas...*, p. 32. En el mismo sentido, *vid.* C. PRIETO ROMERO, «El control posterior de las declaraciones responsables y comunicaciones previas por entidades privadas», *Revista CEMCI*, núm. 41, 2019, pp. 6 y 7.

estará también en relación con la propia concepción de la ley autonómica y de la apertura a la heterogeneidad local que la misma permita (*infra* §§ 57-59).

3.1. La naturaleza voluntaria de la actuación de los colaboradores

48. A la hora de analizar las cuestiones referentes al objeto de la actuación de los sujetos colaboradores en la intervención sobre usos del suelo y actividades, debemos tener presente la *idea de voluntariedad en dicha colaboración como principio reconocido* en el conjunto de los sistemas de colaboración, ya sea expresamente (art. 167.2 LSM, art. 3.2 RECUV, art. 27.1 RECCOM, art. 158.quinquies.1 LUIB, art. 269.quinquies.2 TRLOTURM, art. 249.2 TRLFOTUN) o bien como consecuencia de no prever una obligación concreta en una norma con rango de ley que imponga el recurso a estas entidades de forma imperativa, que es el requisito necesario para ello y cuya omisión imposibilita el establecimiento de este tipo de sistemas³¹.

49. La propia voluntariedad del sistema ya tiene como consecuencia que, al lado de los supuestos en que se haga uso de esta posibilidad, pervivirán los supuestos en los que se siga la tramitación ordinaria y tradicional. Ello exige arbitrar *medidas que impidan discriminaciones* de unos procedimientos respecto de otros, lo que ha sido objeto de reconocimiento explícito también en algunas de las normas autonómicas (art. 167.4 LSM, art. 158.quinquies.3 LUIB) y que, en cualquier caso, debe ser respetado. Así, no cabe hablar de regímenes específicos para la concreta actuación urbanística en función de tratamientos que permitan la flexibilización o la omisión en el cumplimiento de requisitos establecidos por las normas para la actuación en función de si se cuenta o no con la participación de las entidades. Ahora bien, el principio de igualdad en el tratamiento, no impide toda diferencia cuando esté justificada. Así, el caso más evidente puede señalarse en los plazos de procedimiento, como hace la OLDRUAM en el Ayuntamiento de Madrid³² en el que se reducen de forma drástica los plazos en función de si se cuenta o no con este certificado en la medida en que dicho certificado es suficiente para la resolución del procedimiento o para la finalización de las actuaciones de control posterior.

50. Lo anterior, relativo a la igualdad de trato, se debe explicar en relación con lo primero, la voluntariedad. *No cabe imponer la obligatoriedad del sistema sin una previsión en una norma de rango legal*, sea directamente mediante una obligación formal, sea indirectamente por la fuerza de los hechos, lo que también incluirá la prohibición de

³¹ Esta es la base de la tacha y la nulidad de la primera de las ordenanzas de Madrid, la ordenanza de 2009 que establecía el sistema como obligatorio. *Vid.* STS, Sección 4.ª, de 18 de diciembre de 2013, rec. núm. 2561/2011 (ROJ: STS 6100/2013 - ECLI:ES:TS:2013:6100). Se dictaron una pluralidad de sentencias en el mismo sentido tanto en instancia en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como posteriormente en el Tribunal Supremo en casación.

³² Art. 27 OLDRUAM para las declaraciones responsables y art. 35 OLDRUAM para el procedimiento de licencia. *vid.* también arts. 29.7 y 54 OLDRUAM.

comportamientos que incidan en un desaliento de la utilización de una u otra vía. Sí que cabe pensar en una utilización de incentivos en favor de una u otra vía, como pueden ser los incentivos fiscales (art. 164.2. II LSM, art. 247.2.II TRLFOTUN) por la utilización de esas entidades, aunque esto resultaría muy matizable.

3.2. El ámbito funcional de la actuación de colaboración con los interesados

3.2.1. *La construcción del ámbito funcional de la colaboración*

51. Las normas positivas que regulan la actuación de las entidades colaboradoras se pueden clasificar en *dos grupos de cara a la delimitación de las funciones*. Uno primero, que abre el ámbito de colaboración en términos amplios y sin referencias concretas respecto de las actuaciones de los interesados, sean los sistemas de controles previos o posteriores [art. 166.1.a) LSM, art. 3 RECCOM, art. 158.querter.1 LUIB, art. 269.quinquies.1 LOTURM, art. 248.3.a) TRLFOTUN, art. 1 DLATLUICV-Can]. Un segundo grupo que es más descriptivo de las actuaciones a realizar por estas entidades (DA 4.ª3 TRLOTUPCV y art. 2 RECUV, art. 13.2 RELISTA, DA 12.1 LUCyL, art. 203 TRLOTAUCLM) y en el que se detalla con más precisión las diferentes formas de colaboración en relación con las concretas funciones dentro de esos procedimientos.

52. En ambos *casos se vinculan a los procedimientos de licencia o declaración responsable*, según resulte exigible de las normas urbanísticas propias de cada una de las comunidades autónomas concretas, y siempre en relación con cuestiones referentes a la intervención sobre usos del suelo y actividades. Es muy singular el caso valenciano, donde se han ido detallando aspectos que incorporan también elementos sectoriales muy concretos con las reformas introducidas por el Decreto-ley valenciano 9/2024, de 2 de agosto, que añade al ámbito funcional la compatibilidad urbanística para uso turístico contemplados en la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico y por el Decreto-ley valenciano 14/2025, de 26 de diciembre, que añade cuestiones referentes a las viviendas de protección pública.

53. Una excepción a estas reglas generales se encuentra en el modelo de Castilla-La Mancha. Aquí cabe la colaboración *en los proyectos de equidistribución* de todo tipo, incluyendo la normalización de fincas [art. 203.1.e) TRLOTAUCLM], lo que evidentemente desborda la idea inicial de una funcionalidad vinculada a la intervención sobre el uso del suelo. Aquí se prevé para colaborar en la corrección del actuar en el marco de la ejecución del planeamiento y de los sistemas de gestión urbanística en garantía ya no solo de intereses generales, sino de la idea básica de la transformación urbanística desde el punto de vista de los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo.

3.2.2. Las actuaciones concretas de colaboración

54. La posibilidad amplia de colaboración debe tener presente también el valor y el efecto de los informes, actas y certificados que puedan emitir (*infra* §§ 85-100). En ese valor se han de deslindar los análisis y juicios meramente documentales sobre suficiencia e integridad de la documentación presentada, de los análisis y juicios materiales, que consisten en la adopción de un pronunciamiento sobre el ajuste a los requisitos sustantivos que sean de aplicación al caso concreto. Este *análisis material podrá hacerse sobre la base documental* presentada en caso de que deba de hacerse con carácter previo por insertarse en el procedimiento de licencia o por acompañar una declaración responsable/ comunicación previa. Pero también puede tener una base real o material y dar cumplimiento de esta manera a los mandatos de comprobación posterior para analizar y enjuiciar el ajuste al título previo o a la legalidad del acto en cuestión según los casos. Las combinaciones posibles son amplias.

55. La *verificación documental, por tanto, no es solo meramente formal*. En los sistemas en que se prevé este tipo de verificaciones con carácter amplio, caben ambos tipos de análisis y juicio a través del certificado de conformidad o informe de idoneidad en Cataluña del art. 188.3.bis TRLUCat a instancias del interesado en el que se verifica tanto el cumplimiento de los requisitos formales del proyecto o actuación y el cumplimiento de los requisitos documentales, como el cumplimiento de los requisitos materiales del planeamiento o normas que incidan sobre el mismo.

56. La *verificación de la realidad, por propia definición, no puede ser en ese momento inicial y solo cabe que se realice en los controles coetáneos o posteriores*. En estos casos, que están expresamente descritos en algunas normas [art. 2.2.d) y 2.2.e) RECUV, art. 13.2.c) RELISTA, art. 203.2.a)4.º y 203.2.b) TRLOTAUCLM, DA 12.1.b) LUCyL] el objeto es la realidad y las comprobaciones se realizan in situ, lo que supone una modificación sustancial del objeto y de la propia actividad, con lo que el producto de la actuación colaboradora también será necesariamente distinto en cuanto a su elaboración (*infra* §§ 75-78).

3.3. La autonomía municipal en el sistema de colaboración público-privada en la intervención sobre usos y actividades

57. Partiendo de lo anterior, no estaría completa la visión y la posición de los interesados si no se considera el grado de apertura a la heterogeneidad que puedan establecer los ayuntamientos en una comunidad autónoma determinada, pues la existencia de modelos definidos y diferenciados dentro de una comunidad autónoma no es algo ajeno o irrelevante, ya que *es la propia estructura burocrática administrativa de los ayuntamientos la que más verá afectada su organización, funciones y cometidos con estos nuevos sistemas*. Si los sistemas de control cambian, se corre el riesgo de generar una situación de desregulación *de facto* cuando las estructuras administrativas encargadas de los mismos

no se adaptan debidamente (NOGUEIRA LÓPEZ, 2012: 99-100), lo que exige planificación y recursos. Es por ello que resulta también necesario ponderar la autonomía local como capacidad de autoorganización efectiva ante esos cambios y dar la posibilidad de rechazar o demorar esos cambios y los gastos inherentes a ellos, aunque también es posible una lectura no tan positiva de estas capacidades para que den entrada a opciones meramente ideológicas (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 99-106).

58. Así, podemos clasificar los sistemas *en función del grado de capacidad* que reconocen a los ayuntamientos para establecer sus propias normas y posibilidades de colaboración. De menos a más grado de autonomía podemos hacer un primer grupo en el que integraremos las comunidades autónomas que no reconocen capacidad alguna para excluir o regular específicamente este sistema. Es el caso de Galicia o Castilla-La Mancha. En estos sistemas, la regulación autonómica está destinada al conjunto del territorio sin que quepan excepciones o normas heterogéneas. El más amplio número de sistemas es aquel que permite una intervención de los ayuntamientos y que se puede graduar en función de la extensión del mismo. Así, cabe ver una capacidad menos amplia en aquellos sistemas que prevén la posibilidad de que los ayuntamientos puedan excluir en todo o parte este sistema, como ocurre en la Comunidad Valenciana (DA 4.^a RECUV), así como adaptar su aplicación al municipio, dentro del marco del propio régimen jurídico establecido en la ley autonómica (actual art. 164.2 LSM, art. 247.2 TRLFOTUN, y en cierta medida el art. 9.2 LISTA y art. 5.4 DLATLUCVCCan). Finalmente cabe clasificar aquellos sistemas que permiten regímenes heterogéneos y que establecen la naturaleza desplazable de la norma autonómica por la ordenanza local (art. 269.bis.2 TRLOTRUTM, art. 158.bis LUIB).

59. Ciertamente no es una decisión menor. La posibilidad de que existan regímenes diferenciados en mayor o menor medida, *habrá de responder a las características de los municipios de la zona* y a una decisión de dirección política, de oportunidad, que habrá de tener en cuenta el art. 2 LBRRL y el art. 6 de la Carta Europea de Autonomía Local para ponderar las necesidades y las capacidades de los mismos, pues la disfunción puede llevar a una ausencia de capacidad de controlar, pero una incapacidad de controlar que quizá hoy también exista y esté generando efectos de desincentivo en zonas rurales que requieren de un mayor dinamismo. Es una decisión de ponderación legal y de distribución y asunción de riesgos y recursos, con la existencia de un riesgo cierto de generar espacios de esa desregulación *de facto* de la que alertaba NOGUEIRA LÓPEZ (*supra* § 57).

3.4. La colaboración a instancias de la propia administración

60. La gran mayoría de los sistemas, igualmente, *permite acudir a la colaboración público-privada a las Administraciones públicas* para el cumplimiento de sus competencias inspectoras [art. 166.b) LSM, art. 5.b) y art. 35 y ss. RECCOM, DA 12.5.d) LUCyL, art. 11 RELISTA, art. 269.quinquies.1.b) LOTURM, art. 6.1 DLATLUCVCCan, arts. 247 y 248.3.b) TRLFOTUN, art. 206 TRLOTAUCLM]. Lo anterior no significa que no haya colaboración con la administración en cualquier caso que intervengan estas

entidades. Hay una colaboración con las Administraciones públicas también cuando se produce a instancias del interesado, pues no deja de realizar un cometido de control que se pone en conocimiento de la administración y que esta ha de valorar.

61. La colaboración en este ámbito de la inspección, se realiza *como cuestión auxiliar y nunca como ejercicio de autoridad*. El ejercicio de autoridad está descartado de forma expresa en la gran mayoría de las comunidades autónomas que han previsto este sistema y que les niegan la condición de autoridad (art. 167.3 LSM, art. 6.2 RECCOM, art. 202.3 TRLOTAUCLM, art. 158.quinquies.2 LUIB, art. 249.3 TRLFOTUN), así como en normas municipales como Madrid (art. 4.7 RECUAM) y otras que van incluso más allá, pues niegan que ejerzan potestades públicas, sean o no de autoridad [art. 12.1 RELISTA, DA 12.5.c) LUCyL]. Hay normas, como el art. 269.quinquies.3 LOTURM, que lo que niegan es el carácter de agente de la autoridad al personal que actúe en nombre de estas entidades. La heterogeneidad y los matices de estas distinciones es evidente, pues no es lo mismo la declaración expresa de ejercer potestades públicas que la de negar el carácter de autoridad o el carácter de agente de la misma a su personal.

62. *La forma natural de llevar a efecto este tipo de encargos es también el contrato, en este caso también un contrato de servicios* (arts. 17 y 308 y ss. LCSP). La propia existencia de un mercado conformado por estas empresas (*supra* § 37), hace muy complejo aceptar algunas de las previsiones de las normas autonómicas que prevén convenios de colaboración (*v. gr.* art. 11.2 *in fine* RELISTA, DA 12.4 LUCyL). Ello se opone a los ámbitos contractuales definidos en la ley y tomados directamente del Derecho europeo que determinan que este tipo de sistemas solo podrán ser asumidos en los casos no previstos para la legislación contractual (PASCUAL GARCÍA, 2016: 167)³³ o solo cuando no sea posible o funcional el instituto contractual³⁴, bien por la inexistencia de diferentes opciones, bien porque se admite a la realización de las prestaciones a cualquier entidad que cumpla determinados requisitos.

63. La colaboración lo es *en la verificación y en la inspección* de los requisitos y de las actuaciones sobre usos del suelo y actividades en términos generales. Resulta compleja la delimitación de ambas categorías de controles, pero se puede apuntar en el sentido del conocimiento previo sobre la realidad que se proyecta. En uno primero, que la inspección actúa sobre la realidad tal y como es (PAREJO ALFONSO, 2016: 27-73) con independencia de las declaraciones o informaciones previas. No aparece acotada por el conocimiento previo, que es el ámbito propio de la verificación que exige conocer una realidad sobre la que pueden pesar dudas o falta de certidumbre (BLANQUER CRIADO, 2021: 926).

³³ Este autor explica, con gran sencillez, que (tomamos literales sus palabras) «objeto de un convenio podrá ser bien una actividad o asunto que no pueda ser objeto de un negocio contractual, bien una actividad o asunto que, en sí, podría serlo pero que se alcanza en el marco de un negocio jurídico que carezca de alguna nota contractual esencial, como la onerosidad. Este límite negativo, por tanto, vendrá fijado por la legislación contractual que define los contratos sujetos a esta ley como contratos onerosos».

³⁴ STJUE de 2 de junio de 2016 (C-410/2014) *Falk Pharma*. Vid. § 42 y, en general el desarrollo de la primera de las cuestiones prejudiciales sometidas a consideración al TJUE por el tribunal regional de Düsseldorf.

64. En cualquier caso, el control y la inspección es una actuación jurídica que requiere de comprobaciones y actuaciones materiales, pues consiste en una labor de investigación y captación o aprehensión de realidades inicialmente desconocidas. Es aquí donde la colaboración se inserta respecto de los ayuntamientos. *La colaboración con los municipios en garantizar la eficacia del derecho* (BLANQUER CRIADO, 2021: 79), que es en lo que consisten estas actuaciones. En términos generales, esa obediencia al derecho puede ser obtenida a través de requerimientos y otras actuaciones, pero necesariamente se sostiene sobre una realidad de hecho y técnica que es sobre la que operarán estas entidades tanto en su percepción y descubrimiento, caso de resultar oculta, como en su análisis. La inspección forma parte de la *esencia de lo público, los cometidos básicos de la administración y que definirían su razón de ser* (GARCÍA URETA, 2006: 243) y, por tanto, tiene elementos que no son trasladables, aunque evidentemente otros sí. Si la inspección urbanística, esencialmente, consiste en la toma de datos propios de la realidad por los sujetos inspectores para la decisión sobre la legalidad de una actuación (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 212), es ahí donde se inserta la colaboración. En la toma de datos e incluso en los informes expertos de valoración y no en el conjunto de actuaciones posteriores o de naturaleza analítica, que no obstante pueden formar parte de la colaboración como dictaminadores, aunque los colaboradores nunca podrán tomar las decisiones en base a esos análisis ni material ni formalmente.

4. EL DESARROLLO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

65. Una vez que se admite la existencia de este tipo de forma de tramitación o gestión de títulos habilitantes o controles sobre usos del suelo y actividades y se promueve la actuación de esas entidades por los interesados o la administración, se produce la concreta actuación y el resultado de la misma, plasmado en el documento buscado por parte del interesado o elaborado a petición de la administración. Estamos ante el análisis del resultado de la colaboración. Nos vamos a centrar en el producto tanto en su vertiente formal como material. Entendemos por tal, tanto el objeto como el valor que aporta al sistema de controles y de intervención sobre usos y actividades. Todo ello sin obviar la necesaria parte procedimental que permite asegurar la calidad y confiabilidad de ese producto.

4.1. El procedimiento de elaboración de los documentos en que se plasma la colaboración

66. Una vez recibido el encargo mediante el oportuno contrato (*supra* § 100) el mismo debe llevarse a efecto y se ha de partir de una doble premisa. La primera es que el encargo no abre procedimiento administrativo alguno. La segunda es que hay exigencias

implícitas en la propia relación contractual, privada o pública, según el contratante. Por un lado, implican una *obligación de diligencia* y, por otra, *permiten el control de la ejecución* tanto desde la óptica de la administración como del interesado y, en ambos casos, con la salvaguarda judicial que corresponda y que integra el control de la ejecución del encargo con carácter más o menos directo.

67. En efecto, la solicitud de colaboración *no abre procedimiento alguno*³⁵ con independencia de que la actuación se sujete a licencia o a cualquiera de las modalidades de control *ex post*. Ello es relevante. El producto no está sujeto a los plazos procedimentales propios del Derecho público, ni está sujeto a sus mismas reglas, capacidades o facultades. Es una cuestión contractual entre las partes contratantes que ha de resolverse conforme a las reglas propias del contrato que será generalmente civil y que exige la aplicación de los arts. 1254 y 1258 CC; pero que también puede ser un contrato público en el que se instrumente esa actuación (*supra* § 62).

68. Si tomamos el conjunto de las normas que regulan el fenómeno, *no existe una regulación propiamente procedimental* de la emisión del informe. Existen previsiones en alguno de los sistemas sobre la posibilidad de emitir criterios o instrucciones técnicas (*v. gr.* art. 239.3 TRLOTUPCV) o bien, la posibilidad de adoptar modelos de obligado cumplimiento (art. 2.3 RECUV), lo que supone una forma de control directa sobre la forma en que se ha de desarrollar la actuación y garantizar la protección del interés público que no constituye una disposición general propiamente dicha. Ello es igual que en los criterios y protocolos que pueden acompañar las normas urbanísticas³⁶. Igual cabe decir de la forma de los modelos de certificado, pues indirectamente se está determinando el contenido y el objeto de las actuaciones a verificar y comprobar por parte de estas entidades. Es un modelo de dirección de las actuaciones de garantía del interés público desde una modalidad jurídica que es un *tertium genus* entre las normas y los actos y que pone de relieve la naturaleza colaboradora de las entidades no solo con quien los promueve, sino también con el ayuntamiento en cuyo ámbito realizan sus funciones.

69. Ahora bien, por mucho que existan esos criterios, instrucciones y documentos técnicos, los mismos *no llegarán a determinar la forma concreta en que se hayan de llevar a cabo las actuaciones de comprobación*. Pueden existir normas jurídicas o normas técnicas sobre la forma de realización de determinadas comprobaciones que pueden ser exigidas, como es el caso de las comprobaciones acústicas³⁷, pero en otros casos no existirán esas normas detalladas para la realización de las comprobaciones.

³⁵ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 565/2023, de 7 de noviembre, rec. núm. 166/2023 (ROJ: STSJ M 12084/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:12084); FJ 5.º, que cita a su vez la STSJ de Madrid, Sección 2.ª, de 14 de febrero de 2018 (ROJ: STSJ M 1511/2018 - ECLI:ES:TSJM:2018:1511), rec. núm. 167/2017.

³⁶ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 526/2015, de 30 de junio (rec. núm. 372/2014, ROJ: STSJ M 8129/2015 - ECLI:ES:TSJM:2015:8129).

³⁷ Siguiendo con el Derecho autonómico valenciano, sirva el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios.

70. La propia generación a instancias de tercero de este tipo de documentos (sea el que sea y en el tipo de colaboración que sea), hace que sea este vínculo el que determine el encargo dentro del marco regulador del contrato. El contrato es para la certificación de las condiciones del proyecto, obra o actividad, al marco normativo que lo motive. Esto es así, sea público o sea privado. La forma de determinar la forma de llevarlo a cabo, por ello, se hará conforme a la exigibilidad de conducta profesional propia del contrato de servicios (REYES LÓPEZ, 2022: 361. También BUSTO LAGO, 2024: 3641-3642). Esta conducta es la *lex artis ad hoc* (BARREIRO, 1995), es decir, la conducta profesional racionalmente exigible en el caso concreto atendiendo las circunstancias que se daban. Esta *lex artis* es la que marcará la forma en que se ha de llevar a cabo la actuación encargada y es la que resulta contractualmente exigible por generar su contravención responsabilidad.

71. En la determinación de esta exigencia intervienen diferentes técnicas y normas. Desde las normas técnicas que puedan regular diferentes actuaciones concretas, hasta las guías técnicas, instrucciones o formas aconsejadas por colegios y otras corporaciones. En cualquier caso, estamos ante cuestiones de *soft law* (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2021: 847-853). No son jurídicamente exigibles de forma directa, pero se enmarcan en la construcción de la norma de conducta que se debe exigir al colaborador y cuya contravención puede dar lugar a apreciar el incumplimiento de la diligencia debida, que es algo que se define como lo esperable por la propia condición profesional del que lo emite³⁸.

72. Por tanto, la *indefinición normativa del procedimiento que deba observarse para la ejecución del encargo*, no resulta un impedimento para la exigencia de una adecuada actuación por parte de los sujetos colaboradores. No es, por ello, ajeno al ámbito de responsabilidad con quien los contrata y no resulta ajeno a la posibilidad de control y revisión judicial de este proceder.

4.2. El resultado de la colaboración público-privada: el documento emitido por los colaboradores

4.2.1. Tipología documental que pueden elaborar los colaboradores

73. El conjunto de normas sobre colaboración define el documento en que se plasma la colaboración con *diversa terminología* en función del tipo de colaboración que se realice. Sobresale el certificado y el acta, aunque también se pueden ver comúnmente los informes para las actuaciones de colaboración *ex post* o las que puedan emitirse a instancias de la administración. Nuevamente aparece la diversidad entre la que prevé esos tres documentos (art. 166 LSM, art. 13 RELISTA, art. 204.3 TRLOTAUCLM, art. 269.sexies.2 LOTURM, art. 249.5 TRLFOTUN) y la que solo prevé el certificado de idoneidad (art. 4 RECUV, DA 12.6 LUCyL, art. 158.quinquies LUIB) o en el De-

³⁸ STS, Sala 1.ª, 633/2005 (rec. núm. 971/1999, ROJ: STS 4809/2005 - ECLI:ES:TS:2005:4809).

recho catalán el informe de idoneidad (art. 188.3.bis TRLUCat), en similar sentido al informe técnico de conformidad canario del art. 1.1 DLITLCVCan. Finalmente está el caso específico de Galicia, que prevé además de esos certificados, informes y actas, la posibilidad de emisión de dictámenes (art. 28.1 RECCOM, art. 49 LECEGal).

74. El *alcance de cada una de estas previsiones no es equivalente*. Al igual que las diferentes denominaciones de las entidades encierran un concepto no homogéneo de la propia idea de colaboración, el producto diferente de la colaboración responde a aquella. Por otra parte, tiene un alcance diferente en función de la tipología a la que responda y a las funciones que, dentro del ámbito de la colaboración (*supra* §§ 51-56), les hayan sido encargadas, que pueden ser todas o algunas de ellas. En cualquier caso, la enunciación no es correcta completamente. En las denominaciones se habla del certificado de conformidad, pero se obvia la posibilidad de que se emitan certificados de no conformidad, que también son posibles (*v. gr.* art. 167.7 LSM, art. 204.3 TRLOTAUCLM, art. 269. sexies.3 LOTURM, art. 158. quinquies.6 LUIB) y que cumplen la misma función garantizadora del interés público definido como el cumplimiento normativo y la obediencia al derecho que los genéricos de conformidad.

75. Desde una perspectiva más amplia, el producto más «demandado» va a ser *el certificado de conformidad*. Este documento implica la actuación básica y principal de estas entidades según hemos visto que se declara en la gran mayoría de las exposiciones de motivos de las leyes que van introduciendo este fenómeno (*supra* § 31) y que es agilizar las intervenciones administrativas a instancias del interesado, aunque no solo eso. El certificado cumple una función de análisis de la documentación presentada o de la realidad declarada. El art. 3.13 OLDRUAM lo define como «*documento expedido por la entidad colaboradora mediante el que se acredita el cumplimiento y adecuación a la normativa urbanística para la realización de las actuaciones solicitadas, que se dispone de la documentación exigida por esta ordenanza y la idoneidad del medio de intervención elegido*». Esta definición normativa se ajusta bastante bien a la idea que subyace en el conjunto de normas de las diferentes comunidades autónomas sobre la función del certificado de conformidad, aunque habrá de puntualizarse si la actuación es meramente limitada a las cuestiones urbanísticas o pueden extenderse a otras, como pueden ser las cuestiones de la técnica constructiva (art. 2.2 RECUV) o el conjunto de elementos que inciden en la expedición de la licencia urbanística (art. 188.3.bis TRLUCat, art. 1.1 DLATLUCV-Can) o el contenido de la declaración responsable. Por ello la diferencia estará en el alcance que prevé la propia normativa para el contenido del mismo y se puede asimilar al certificado de conformidad los informes de idoneidad técnica catalanes o el informe de conformidad canario.

76. Los otros documentos a emitir por parte de las entidades son *las actas y los informes*. Las actas son el documento que reflejan, tradicionalmente, el resultado de actuaciones administrativas *in situ*. Reflejan una percepción directa de aquel que las emite y es la forma ordinaria de conclusión de las actuaciones inspectoras (*v. gr.* art. 192 LSM) (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 212-214. BERMEJO BERA, 1998: 54-

55). Esto implica una funcionalidad esencialmente fáctica o de obtención de información que no necesariamente era conocida³⁹ y que es la base para las respuestas jurídicas que busquen mantener o restaurar la obediencia al derecho. Están destinadas a garantizar el dominio y conocimiento máximo de aquello que se controla (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 32), pero no necesariamente deben ser equiparables a las realizadas por el personal inspector. La colaboración en este tipo de funciones inspectoras es una asistencia a la inspección (GARCÍA URETA, 2006: 249), pero no la inspección propiamente dicha, aunque nada impida que pueda acompañar a ese personal inspector y actuar conjuntamente con ellos en su apoyo, pero sin sustitución.

77. En relación con los informes elaborados por las entidades, los mismos no dejan de ser un documento de análisis sobre unos hechos previamente puestos en conocimiento de la administración y que suponen la materialización de una *función consultiva o de asesoramiento* (CIERCO SEIRA, 2018: 1560-1561). Son documentos que pueden acompañar o ser accesorios de otros tipos de documentos (como los referidos a las actas o los certificados) o pueden ser independientes y referidos a alguna actuación o actividad concreta. Hemos de exponer que los informes se deben entender desde una perspectiva material y otra formal. Formalmente podemos señalar la función que tienen estos informes para facilitar el acierto y la motivación de la resolución. Materialmente suponen un control directo de la actuación para la que se solicita la licencia o se presenta declaración responsable por parte de los técnicos. Sin perjuicio de lo que diremos después, hemos de recordar que el art. 88.6 LPAC no distingue entre informes según la fuente de su emisión. El valor de los mismos dependerá de otras cuestiones más complejas y derivadas de la valoración probatoria⁴⁰, salvo disposición normativa en contrario que puede existir⁴¹, pero que se limitará a la vía administrativa y siempre que se haya realizado dentro del propio procedimiento, permitiendo en su caso las subsanaciones oportunas y no fuera del mismo⁴². Es, por ello, perfectamente posible entenderlos como una forma de cumplir la primigenia función de asesoramiento especializado que se le atribuía a esta figura (CIERCO SEIRA, 2016: 1561). La clave estará, desde un punto de vista legal y también pragmático, en el valor del mismo. Los informes, en efecto, pueden condicionar el ejercicio de la potestad administrativa (BERNING PRIETO, 2018: 289-293. Diferente enfoque en SARMIENTO ACOSTA, 2026:72-75), pero igual que cualquier otro informe público o privado que, no se olvide, desde la capital doctrina jurisprudencial de valora-

³⁹ STC 76/1990, de 26 de abril, rec. núm. 695/1985 (ECLI:ES:TC:1990:76). Sirva, en materia de Seguridad Social, la didáctica STS 2644/16, de 15 de diciembre (rec. núm. 659/2015: ECLI:ES:TS:2016:5600)

⁴⁰ Así lo ha dicho la STS 202/2022, de 17 de febrero, rec. núm. 5631/2019 (ROJ: STS 597/2022 - ECLI:ES:TS:2022:597), FJ 7.º y que ha sido reiterada entre otras en la STS 1572/2024, de 9 de octubre (rec. núm. 1633/2023, ROJ: STS 4858/2024 - ECLI:ES:TS:2024:4858), FJ 3.º7.

⁴¹ V. gr. art. 167.6 LSM y con el mismo tenor el art. 249.6 TRLFOTUN: «En todo caso, los informes emitidos por los servicios municipales prevalecerán sobre la documentación emitida por las entidades colaboradoras en el ejercicio de sus funciones».

⁴² STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 469/2023, de 26 de septiembre, rec. núm. 105/2023 (ROJ: STSJ M 10097/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:10097), FJ 5.º

ción de los informes a efectos probatorios por su contenido y circunstancias, no pueden considerarse esencial ni naturalmente diferentes en función de quien los emita sino en función de la confiabilidad y valoración conforme a la sana crítica.

78. Finalmente, en relación con los *dictámenes* previstos en las normas gallegas (art. 49.1 LECEGal y art. 28.1 RECCOM), el propio reglamento de aquella comunidad autónoma dice que son realizados a instancias del ayuntamiento (art. 39.1 RECCOM) y que: «*Los dictámenes pueden tener carácter técnico o jurídico e incluirse en un expediente en tramitación o pronunciarse sobre cuestiones específicas de interés y competencia municipales que demande el ayuntamiento*», resultando complejo su diferenciación respecto de los informes. Pareciera que, si lo comparamos con los informes que regula esta norma y que siempre van a estar relacionados con inspecciones (art. 38 RECCOM), los dictámenes ocupan esa función asesora en Derecho gallego que para el conjunto de normas pueden ocupar los documentos que hemos denominado simplemente informes aunque se deja la puerta abierta para que tengan un carácter más amplio y general desvinculado de actuaciones concretas, sino orientados a un funcionamiento general o establecimiento de políticas o prácticas generales.

4.2.2. *La función de los documentos emitidos por los colaboradores*

79. Determinada de forma somera la funcionalidad de esos documentos que pueden emitir las entidades colaboradoras, debemos analizar en qué consiste el documento concreto. Veremos ahora las operaciones lógicas y materiales que llevan a su emisión y a la determinación del contenido del mismo, lo que nos va a ir acercando a los efectos que los mismos tienen en el sistema y la utilidad que puede extraerse de las funciones de colaboración, tanto por parte del interesado como por parte de la administración.

80. Desde el punto de vista anterior, la actuación de los colaboradores *consiste en un juicio de subsunción de la realidad comprobada* en la norma objeto de aplicación y garantía. Los colaboradores no ponderan, pues no es ni su función ni están legitimados para ello (DÍEZ SASTRE y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2021: 467-486). De hecho, resulta contrario a las finalidades buscadas con la colaboración, entre ellas la seguridad jurídica, aceptar un margen de interpretación autónoma por parte de estas entidades. Estamos, por ello, ante la aplicación de normas construidas como reglas, de tal manera que la certificación consista en una actuación clara y un juicio técnico (PAREJO ALFONSO, 2024: 298). Estas normas, para que sean efectivas en el cumplimiento de sus funciones, deben estar formuladas de la forma más precisa posible. El resultado será cumplirse o no cumplirse el mandato de la norma en la realidad analizada en el certificado, informe o dictamen. Los nuevos sistemas de control tienen no solo restricciones al uso de determinadas

formas de controles, sino también exigencias para el establecimiento de los requisitos, claridad y precisión de las normas que los contienen⁴³.

81. El certificado de conformidad (o informe de idoneidad o similar) consiste, por ello, en un juicio, pero no solo en ello. *También es un acto cognoscitivo* (LÓPEZ MERINO, 2009: 141) con base en la realidad declarada por el interesado o apreciada en las comprobaciones por el colaborador. En dicho documento, con posterioridad, se declara el cumplimiento de los estándares normativos sobre los que haya de pronunciarse en cualquiera de los casos, sean urbanísticos, técnicos o de cualquier otra naturaleza. Supone una declaración de voluntad sobre la pretensión del interesado respecto de la administración y un filtro sobre su viabilidad que resulta instrumental respecto de la propia actuación administrativa y del interesado, lo que nos sitúa ante un certificado de tipo mixto de los que señala la doctrina (LÓPEZ MERINO, 2009: 82-92).

82. Es muy relevante lo anterior. Resulta *inevitable un margen de indeterminación* generado por la naturaleza general de las normas. Ello determina un margen de apreciación que va a ser de naturaleza técnica, pero que en todo caso habrá de respetar las formas y los criterios e instrucciones interpretativas de la administración con la que colabora. Las entidades colaboradoras no tienen capacidad para hacer interpretaciones autónomas o diferentes de las realizadas por la administración, pues no son sujetos autónomos, sino sujetos a los criterios administrativos, protocolos o documentos técnicos que deben orientar su labor (*v. gr.* art. 239.4 TRLOTUPCV, art. 2.3 RECUV). Caso de duda o cuestión, la misma habrá de resolverse por la administración y, en último término, esa sujeción está garantizada por la responsabilidad de estas entidades que habrán de asumir las consecuencias de sus propias actuaciones.

83. En el caso de las actas e informes de inspección, como hemos señalado anteriormente (*supra* §§ 76-78), nos encontramos ante cuestiones eminentemente fácticas y son el respaldo documental de la prueba que, no obstante, tiene un valor relativo (*infra* § 87) debido a los particulares y peculiares sujetos que la realizan y que implican cuestiones de valoración probatoria que debe permitir, en todo caso, una prueba en contrario.

4.3. Los efectos de la colaboración público-privada

84. Determinado el resultado del producto de la colaboración, queda por atender a los efectos que produce y, como no puede ser de otra forma, la heterogeneidad es el rasgo más característico en el análisis de conjunto. Vamos a diferenciar los diferentes efectos según el tipo de procedimiento en el que el mismo se subsume con una primera visión de una de las cuestiones tradicionalmente más discutidas en los diferentes sectores abiertos a la colaboración, como es el valor probatorio.

⁴³ Sobre la necesidad de precisión y exactitud en las normas para función directiva de las normas respecto de la actuación pública, *vid.* E. SCHMIDT-ASSMANN, *Teoría general del Derecho administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2003, p. 209.

4.3.1. Un primer elemento: el valor probatorio del certificado, informe, acta o dictamen

85. Respecto del *valor probatorio* de este tipo de documentos, cabe decir que una de las cuestiones que más se ha discutido en la doctrina sobre la colaboración público-privada es, precisamente, si cabe extender el valor probatorio de las actuaciones de autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones que hoy se recogen en el art. 77.5 LPAC a las actuaciones en que intervienen estas entidades y al personal de la misma. *La doctrina se mostraba dividida* entre los que consideraban aplicable dicho régimen (CANALS I AMETLLER, 2003: 319-322; BLANQUER CRIADO, 2021: 1129-1132; PADRÓS REIG, 2010: 49-54) y los autores que se han mostrado contrarios o ambivalentes respecto del mismo (CASADO CASADO, 2010: 183-185) o se han posicionado en diferentes sectores con resultados dispares (GARCÍA URETA, 2006: 198-204).

86. Un caso que en principio podríamos tomar de guía es el de la norma catalana (CANALS I AMETLLER, 2012: 593 y ss.), que reconoce de manera expresa el valor de los documentos y certificaciones emitidos por los colaboradores como *equiparables* a los emitidos por los funcionarios y autoridades públicas en el art. 95.3 LRJyPCat. Esta norma da lugar a desarrollos que, hasta la fecha, se habían ido estableciendo en regímenes meramente sectoriales como podían ser las cuestiones referentes a las inspecciones técnicas de vehículos y similares. Esta norma puede verse asimilada en un conjunto de normas que atribuyen ese mismo valor equiparable de estos certificados al de los servicios de los ayuntamientos (art. 167.7 LSM, art. 4.6 RECUAM, art. 249.7 TRLFOTUN). No se pronuncian sobre el valor de los informes las normas de Castilla-La Mancha (art. 205 TRLOTAUCLM, DA 12.6 LUCyL, art. 158.quinquies LUIB, art. 269 sexies LOTURM, art. 1 DLATLUCVCan). Un caso específico es el de Galicia, donde se prevé la incorporación del expediente a las actuaciones remitiéndose su valoración a las normas generales sobre la valoración de la prueba (art. 38.5 RECCOM).

87. La *jurisprudencia, hasta la fecha, ha sido remisa a reconocer una presunción de veracidad* a estos documentos⁴⁴, aplicando una norma con un sentido y alcance muy similar a la que actualmente se tiene en Madrid. Ello no implica que no se esté ante un régimen de valoración al que quepa otorgar confianza y valor probatorio. La valoración de la prueba no implica un todo o nada. De hecho, la sentencia que aquí apuntamos se la otorga. La cuestión es que no goza de una presunción legal por el hecho de su estatuto, lo que es coincidente con otras decisiones en otros sectores que han llegado a resultados similares, por ejemplo, en Cataluña⁴⁵. El estatuto no otorga esa presunción, pero puede favorecer el valor probatorio por la confianza que genera.

⁴⁴ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 302/2021, de 21 de mayo, rec. núm. 76/2020 (ROJ: STSJ M 5447/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:5447), FJ 7.º

⁴⁵ Sirva la STS 1028/2021, de 14 de julio (rec. núm. 2532/2020, ROJ: STS 2977/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2977), FJ 4.º, sobre los informes de la ENAC. Sirvan los siguientes ejemplos que no reconocen este valor a las actuaciones de las colaboradoras, incluso con posterioridad a la Ley 26/2010 en Cataluña. En materia postal STSJ de Cataluña, Sección 1.ª, 4322/2022, de 5 de diciembre (rec. núm. 1783/2021, OJ: STSJ CAT 10784/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:10784), STSJ de Cataluña, Sección 1.ª, 1579/2023, de 2 de mayo (rec.

88. Por tanto, la cuestión del *valor probatorio de estos documentos residirá en la fiabilidad que los mismos sean capaces de generar* (*infra* §§ 135-138), teniendo en cuenta el estatuto basado en la independencia, imparcialidad y objetividad, así como la preparación técnica que tiene el personal de las entidades, que es lo que se ha de valorar según la jurisprudencia que analiza la valoración de los informes que obran en los expedientes administrativos⁴⁶.

4.3.2. *El valor jurídico de los informes aportados en los procedimientos de licencia*

89. Determinado todo lo anterior en relación con la parte fáctica, cabe analizar el valor de cara a la propia funcionalidad de los mismos, al valor de cara al objeto para el que se aportan que es la acreditación del cumplimiento normativo. Ello supone no solo una apreciación fáctica, *sino también un juicio* (*supra* §§ 80-81) de subsunción en la norma jurídica que implica también valoraciones técnicas.

90. La realidad es que el valor estará determinado tanto por la ausencia de una presunción, pero con una confiabilidad muy relevante derivada del estatuto de imparcialidad, objetividad y responsabilidad, como por las propias normas que establecen una *equiparación* en el valor de los documentos emitidos por los colaboradores a las actuaciones que haya podido realizar el personal de la propia administración (*supra* § 86).

91. Los juicios realizados por estas entidades y su personal es cierto que son específicos porque específico es el ámbito urbanístico en el que se entrelazan, como en pocos otros, los aspectos técnicos y jurídicos. El urbanismo y los elementos que lo conforman son elementos de naturaleza jurídica y, en principio, excluidos del concepto de pericial⁴⁷ que se reduce a cuestiones de hecho que requieran de saberes extrajurídicos. No es menos cierto que en el expediente administrativo hay, de forma imperativa, informes jurídicos. La confusión entre informe administrativo y la prueba pericial cabe apreciarla de la propia regulación y funcionalidad del procedimiento administrativo (CIERCO SEI-

núm. 2112/2022, ROJ: STSJ CAT 5246/2023 - ECLI:ES:TSJCAT:2023:5246). En materia de entidades colaboradoras de medio ambiente, aunque no se les reconoce presunción de certeza, se les otorga un valor probatorio muy similar por las características y régimen jurídico al que están sujetas. *Vid.* STSJ de Cataluña, Sección 3.ª, 66/1998, de 29 de enero (rec. núm. 250/1995, ROJ: STSJ CAT 848/1998 - ECLI:ES:TSJCAT:1998:848) y las que en ella se citan. En materia de residuos la STSJ de Cataluña, Sección 3.ª, 126/2011, de 22 de febrero (rec. núm. 200/2009, ROJ: STSJ CAT 741/2011 - ECLI:ES:TSJCAT:2011:741).

⁴⁶ La línea que analiza el valor de los informes en los procedimientos administrativos, con independencia de la fuente pública o no, sino que se enfoca en la forma y fondo del propio informe se sitúa en la STS 202/2022, de 17 de febrero (rec. núm. 5631/2019, ROJ: STS 597/2022 - ECLI:ES:TS:2022:597). Esta cuestión, ha sido reiterada en diferentes ocasiones por otras secciones diferentes de la propia Sala 3.ª Sirva de la Sección 2.ª (por todas) la STS 1567/2024, de 8 de octubre (rec. núm. 948/2023), o de la Sección 5.ª, la STS 1902/2024, de 28 de noviembre (rec. núm. 119/2023) o la STS 95/2025, de 29 de enero (rec. núm. 3935/2023), esta última de la Sección 4.ª

⁴⁷ Sobre la denominada pericial jurídica y su rechazo, *vid.* STS 1324/2017, de 19 de julio (rec. núm. 1508/2016, ROJ: STS 2933/2017 - ECLI:ES:TS:2017:2933) FJ 7.º o la STS, Sección 5.ª, de 18 de noviembre de 2015 (rec. núm. 1736/2014, ROJ: STS 5007/2015 - ECLI:ES:TS:2015:5007), FJ 5.º

RA, 2018: 1568-1570). *En el expediente, con un informe, lo que se hace es incorporar una opinión fundada* (GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, 2018: 554) que puede ser perfectamente jurídica, más si recordamos que tiene como objeto ilustrar a un órgano que no tiene que ser técnico sino representativo, como puede ser el alcalde en el caso de las licencias urbanísticas. En este expediente se integran todos estos instrumentos y actuaciones (VÁQUER CABALLERÍA, 2020: 65-69) y es allí donde resultan indistinguibles las funciones de informe de las funciones similares destinadas a obtener la información relevante con respecto a los derechos de todos los participantes⁴⁸.

92. Si partimos de la actuación de las entidades privadas colaboradoras capaz de permitir la resolución favorable del procedimiento con base exclusivamente en la misma, hemos de asumir que *el valor de estos informes es predicable* también en el art. 88.6 LPAC respecto de aquellos procedimientos que concluyen con un acto administrativo al que pueden servir de motivación. Por ello los ayuntamientos pueden adoptar el criterio de ese informe si reúne los requisitos que hacen nacer la confianza y sin perjuicio de la consideración resultante en que si no los reúne, o las circunstancias aconsejan una revisión o control más intenso sobre el mismo, pueda separarse del informe del colaborador mediante el recurso a otros informes distintos (administrativos o incluso de otros colaboradores) o actuaciones dentro de ese procedimiento que permitan adoptar una carga argumentativa distinta para fundamentar dicha resolución. Esta posibilidad (*infra* §§ 122-125) es obligada para el caso de que el resultado de la colaboración sea negativo para los intereses de quien lo promueve.

4.3.3. *El valor jurídico de los certificados y demás documentos en las actuaciones sujetas a declaración responsable o comunicación previa*

93. En relación con las declaraciones responsables, cabe decir que se ha de diferenciar entre aquellos supuestos generales en que el certificado o informe es meramente voluntario, de los sistemas que, como en la Comunidad Valenciana, puedan establecer este requisito como obligatorio (art. 233.2 TRLOTUPCV) o en los que la presentación provoca efectos jurídicos públicos diferentes (art. 146.bis LSGal, art. 268.bis LOTURM). La *funcionalidad difiere* en la medida en que su naturaleza también es diferente y no homogénea.

94. En relación con el primero de ellos, el documento que se aporta *ayuda a la generación de confianza* (*infra* §§ 135-138), así como provoca un *desplazamiento relevante de la responsabilidad* derivada de la actuación objeto de la colaboración (*supra* §§ 39-46). En relación a lo primero, será relevante a efectos de determinar los controles posteriores que se pueden establecer o llegar a realizar sobre la actuación certificada con base en el

⁴⁸ Por ejemplo, no se distingue por MAURER a la hora de analizar la tramitación de los procedimientos entre unas formas y otras de obtención de la información en cuanto a opiniones, pruebas o alegaciones. *Vid.* H. MAURER, *Derecho administrativo...*, pp. 483-484.

art. 84.ter LBRRL y que podrá hacer que los mismos tengan una menor densidad o incluso se considere innecesario un control adicional al ya realizado por la propia entidad colaboradora (*v. gr.* art. 159.1 LSM). La cuestión central de este sistema de colaboración es la confianza objetivada por un estatuto garante y los efectos de dicha confianza en los controles administrativos.

95. En relación con el *desplazamiento de la responsabilidad*, es un efecto inherente al propio sistema de colaboración y que implica la asunción de riesgos o, como mínimo, su distribución con el interesado como consecuencia del análisis de ese certificado. El efecto esencial no es solo la externalización de la responsabilidad de la administración (*supra* § 40), sino el traslado también desde el propio interesado a la entidad aunque no la elimine o pueda ser en vía de regreso si es frente a tercero.

96. Finalmente, en los casos en que estamos hablando de una actuación con efectos jurídico públicos el certificado se constituye en presupuesto de los mismos. En el caso del Derecho valenciano, donde no puede presentarse una declaración responsable sin la certificación en los casos del art. 233.2 TRLOTUPCV (no así en los del art. 233.1 TRLOTUPCV), es un acto que *permite realmente levantar la barrera* (MAURER, 2011: 246) que con carácter general impide la realización de esos usos y actividades, aunque es limitada esta capacidad. Pueden levantar la prohibición en caso de que sea positivo su análisis, pero no pueden cerrar la posibilidad definitivamente, pues para ello siempre requerirán de la confirmación por parte de la administración (art. 5.3 RECUV). Ciertamente, aquí hay un *ámbito reservado de funciones* para el ejercicio por parte de los colaboradores y el hecho de que con posterioridad la administración pueda revisar las actuaciones de colaboración, no modifica esta conclusión. El valor, por tanto, es realmente el de un presupuesto y el de ejercicio de auténtica potestad pública y la permisión, con esa actuación, de un derecho del particular.

97. Un caso diferente lo vemos en los sistemas donde se exige este tipo de certificados para que las comunicaciones previas o declaraciones responsables produzcan efecto inmediato (art. art. 146.bis.5 LSGal). Se parte de que el régimen general o sin este tipo de certificado en estos sistemas (art. 146.2 LSGal) prevé un plazo durante el cual existe una reserva de oposición o puede oponerse la administración al uso o actividad declarada o comunicada, mientras que el acompañamiento de este certificado permite esos efectos inmediatos a la declaración o comunicación. En estos casos, *la certificación o comunicación modifica las condiciones de ejercicio de un derecho que previamente existía*. La ley considera innecesario ese plazo de control con ese certificado que ya garantiza *prima facie* el efecto que iba a tener ese control que justificaba la demora. Sin ese efecto, la demora se considera injustificada. No levanta la barrera, sino que acelera el levantamiento de la misma.

98. Si partimos de la consideración previamente realizada respecto de los supuestos sujetos a declaración responsable o comunicación previa (*supra* § 17), es evidente que ante un menor compromiso del interés público o general que existe en estos procedimientos y que pueden calificarse como menores, la existencia de esa garantía adicional

haga innecesarios o pueda considerarse cumplida la obligación de los controles posteriores en la programación a la que se refiere el art. 84.ter LBRL.

99. Como se ve, lo que ofrecen estos sistemas es la *generación de confianza en la corrección y veracidad del acto privado* en que consiste la declaración previa o comunicación responsable. Esta cuestión es el centro del sistema (*infra* §§ 135-138). Su ponderación lleva a adecuar los controles posteriores o a considerarlos menos necesarios en los casos en que existan este tipo de documentos, como es el caso de Madrid (art. 159 LSM), o bien a delegar en este tipo de entidades el control como en la Comunidad Valenciana, delegación sin perjuicio de otros controles que se considerarán menos necesarios o acuciantes debido a la confianza que inspira ese certificado que puede posibilitar que se pospongan ante los ya realizados y permitan la actuación de forma inmediata, caso de Galicia o de Murcia.

4.4. La naturaleza de la colaboración y sus documentos

100. En este contexto jurídico en el que se desarrollan las funciones descritas y analizadas anteriormente es donde *afirmamos que la naturaleza de este tipo de actuaciones es privada*⁴⁹. Los actos de las entidades privadas colaboradoras son actos privados porque su emisor es un privado y, además, no son actos administrativos, sino documentos o certificados cuyo valor es el de un mero informe. Su causa está en el contrato⁵⁰ que le une al interesado que lo aporta, o en el contrato de servicio para la colaboración. El interés general representado por la norma y su cumplimiento es el objeto del acto, no su causa, que es el contrato del que nace la actuación de colaboración (sobre la causa: DÍEZ PICAZO Y PONCE DE LEÓN, 1963: 18-19 y 26-32). Es la voluntad del contratante la que origina el certificado y es esa voluntad, más o menos amplia en función del sistema de colaboración instaurado en cada una de las comunidades autónomas, la que determina la existencia de la propia colaboración y su finalidad socioeconómica al menos respecto de los casos en que es el interesado el que lo aporta (LASARTE, 2011: 33-35).

4.4.1. La naturaleza de la colaboración en el sistema general sujeto a la voluntariedad del interesado

101. Si partimos del sistema general que establece la colaboración voluntaria no podemos concluir de otra forma. Las normas que regulan la colaboración *no exigen, por*

⁴⁹ En contra de esta afirmación, en otros sectores y también en el nuestro propiamente dicho *Vid.* C. PRIETO ROMERO, *Comentarios a la ordenanza por la que se establece...*, p. 294. En el mismo sentido D. CANALS I AMETTLER. *El ejercicio por particulares...*, pp. 316-318. Expresa sus dudas sobre esta cuestión de forma más genérica M. VILALTA REIXACH, *La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración...*, pp. 22-28

⁵⁰ Puede verse sobre la causa de los certificados (aunque administrativos) F. LÓPEZ MERINO, *El acto de certificación...*, pp. 376-385.

norma general, la existencia de este certificado favorable (supra §§ 48-50). La certificación por ello es un elemento que está sujeto a la voluntad del interesado y solo de él depende su aportación en los sistemas generales y comunes donde se parte del principio de voluntariedad. Desde esta perspectiva, el sistema de colaboración permite que la resolución de los procedimientos de control previo pueda hacerse con base en el mismo (art. 167.7 LSM, art. 205 TRLOTAUCLM, art. 158.quinquies.5 LUIB, art. 269.sexies.2 LOTURM, art. 158.quinquies.5 LUIB, DA 12.6 LUCyL, art. 7 DLATLUICVCan, art. 249.5 TRL-FOTUN), pero no lo impone. El ayuntamiento puede separarse de ese informe que lo que hace es aportar un material apto para la fundamentación de la resolución conforme al art. 88.6 LPAC y dotado con las notas de confiabilidad derivada del estatuto.

102. Su equiparación, por tanto, es a los informes que pueden llegar a sustituir, pero que no tienen por qué sustituir, como expone con carácter general y para el informe técnico (no para el jurídico) en el art. 9.5 LISTA o el art. 6 RECUV. Todo ello, claro está, salvo disposición expresa como consta en el art. 146.bis.2 LSGal, art. 268.bis.3 LOTURM en los que se señala que aportado ese certificado no se solicitará el informe técnico en similar sentido al art. 188.3.bis.3 TRLUCat. Esto evidencia una confianza importante en ese certificado, pero dejando la decisión del análisis jurídico al propio ayuntamiento de cara a su control final mediante el informe jurídico que, no obstante, se había considerado de menor relevancia que el informe técnico (ESTÉVEZ GOYRE, 2016: 462) en los sistemas tradicionales.

103. Como vemos, en cualquiera de las modalidades generales, el certificado de idoneidad *no deja de ser un informe, una actuación de consulta o alegación (supra § 77)*, que no resulta ajena a las normas tradicionales de la tramitación de los procedimientos, donde podían existir alegaciones e informes de terceros interesados (SANTOS DíEZ, 2020: 1060-1061) y que tampoco es ajena al propio procedimiento administrativo común donde el interesado puede aportar los documentos y medios de prueba que tenga por conveniente [art. 53.1.e), art. 76.1 LPAC]. Tampoco es ajena a la posibilidad que siempre ha existido de que estos procedimientos se resuelvan conforme a esos documentos, alegaciones y pruebas de manera congruente y con base en ellos (art. 88 LPAC), pues nunca se ha otorgado de manera expresa ese valor vinculante a los informes técnicos o jurídicos (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 65), aunque la realidad y la práctica lleva a otorgar tales efectos por las consecuencias que puede tener la separación.

104. En estos sistemas, por otra parte, *no podemos hablar de los certificados, informes o actas como actos administrativos* (ARZOZ SANTISTEBAN, 2025: 436). Los informes no conceden derechos ni son ejecutables coactivamente por sí mismos. Carecen de sustantividad propia respecto de la declaración responsable o solicitud a la que están referidos y a la que van unidos⁵¹, siendo completamente diferentes del acto de licencia⁵² al que no

⁵¹ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 306/2022 de 17 de mayo, rec. núm. 296/2021 (ROJ: STSJ M 6576/2022 - ECLI:ES:TSJM:2022:6576); FFJJ 4.º y 5.º, reproduciendo criterios de otras anteriores.

⁵² STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 648/2018, de 26 de septiembre, rec. núm. 741/2017 (ROJ: STSJ M 11834/2018 - ECLI:ES:TSJM:2018:118349).

vinculan, aunque puedan servir de fundamento. No afectan a la posición de las partes por sí mismos. Además, dentro de actuaciones administrativas complejas, con pluralidad de partes o fases públicas y privadas, no es extraña la posibilidad de diferenciar elementos públicos y elementos privados, como de hecho ocurre en los contratos con la doctrina de los actos separables (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2004: 706-708), hoy positivizada en el art. 27 LCSP.

105. En definitiva, no cabe más que concluir que *nos encontramos ante un informe privado, especial por el estatuto y cautelas adoptadas respecto de las entidades que lo emiten y los efectos que sobre su valoración provoca la confianza generada por ese estatuto*. Pero no por ello resulta menos privado que los que tradicionalmente se pueden aportar a cualquier procedimiento, ni tampoco que se ejercite ningún tipo de potestad si la entendemos como un poder capaz de modificar una realidad (PAREJO ALFONSO, 2024: 532-533) o que pueda ser objeto de una impugnación jurisdiccional (GAMERO CASADO, 2021: 82-85). Ello, además, sin perjuicio de hacernos eco de críticas a este mismo concepto de potestad pública por su enorme extensión y la falta intensidad del mismo (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2025: 93-120), lo cual no significa que discutamos en modo alguno la relevancia pública y la vocación pública de esos informes. Solo señalamos que no cumplen los requisitos que se especifican para considerar que estamos ante una potestad pública propiamente dicha y que no son actos administrativos.

4.4.2. *La naturaleza de la actuación en los sistemas que prevén la colaboración de tipo obligatorio o que anudan efectos jurídico públicos a los mismos*

106. La cuestión de estos sistemas que implican *efectos públicos* o que se establecen como un presupuesto para determinadas actuaciones del privado no difiere tampoco en gran medida en su contenido y forma, pero no puede concluirse de forma idéntica. Desde esta perspectiva, sí que hablamos de ejercicio de un poder propio y atribuido por la ley (GAMERO CASADO, 2021: 104-113) por parte de estas entidades. Son estas entidades, y solo estas entidades, las que pueden permitir la presentación de la declaración responsable y es esta actuación y ese poder, aunque indirectamente en el caso de que sea negativa y se confirme por la administración (art. 5.3 RECUV), el que se sujetará a control judicial.

107. Ahora bien, *el hecho de que ejerzan potestades públicas no convierte sus actos en actos administrativos*. La necesaria confirmación del acto negativo (arts. 5.3 y 6.3 RECUV) nos lleva a considerar que no hay tal naturaleza. Para perjudicar las expectativas e intereses legítimos del interesado se requiere de una actuación por parte de la administración, no siendo suficiente el acto del colaborador que, por otra parte, está sujeto a revisión o control posterior y no otorgando un verdadero derecho que el interesado no tuviera con carácter previo. Lo que hace la entidad es remover ese obstáculo con su certificado, cumplir una carga del interesado con su declaración de voluntad. No puede considerarse acto administrativo en la medida en que es un mero accesorio de la decla-

ración responsable, que es un acto privado (MORA RUIZ, 2018: 1085-1086; BLANQUER CRIADO, 2018: 285 y 376-388; LAGUNA DE PAZ, 2022: 1080) y además no es un título jurídico habilitante en puridad del término (*supra* § 20).

108. En diferente sentido cabe concluir sobre aquellos sistemas que permiten adelantar la eficacia de la declaración responsable o comunicación previa (art. 146.bis LSGal y art. 268.bis LOTURM). En efecto, se puede ver que *se otorgan efectos jurídico públicos a esa actuación*, pero los mismos no tienen que ver con la permisión o no del ejercicio de un derecho, sino con el adelantamiento de la eficacia. Aquí, además, no hay un espacio reservado por el ordenamiento jurídico para las ECCOM de cara a permitir el ejercicio de un derecho, sino que afecta a las condiciones de su ejercicio con exclusividad. La existencia de este tipo de certificados hace surgir esa confianza que permite, como antes hemos analizado, reducir los plazos (igual que en la OLDRUAM madrileña respecto de los procedimientos de licencia) y facilitar las condiciones de ejercicio, pero no otorgan ningún derecho ni tienen una parcela de poder reservada por las normas. La decisión ulterior, siempre será del ayuntamiento ponderando la confianza que le merece el certificado.

4.5. El control de las actuaciones de colaboración y las garantías de los interesados

109. El control de las actuaciones de colaboración cabe plantearlo desde una doble perspectiva. En primer lugar, está el control administrativo como control esencial tanto del funcionamiento como de las propias entidades, y después el control judicial de las actuaciones de colaboración siempre previamente sujetas a la actuación administrativa. Cabe, igualmente, un control a través de sus pares o un control por otros colaboradores. Nos centramos, eso sí, en el control de las actuaciones de las entidades colaboradoras y, por ello, dejamos de lado el control de las propias colaboradoras y de sus requisitos y exigencias, propio de la situación de sujeción de la entidad a la administración, que es diferente del control de las actuaciones y está encomendado por norma general a la administración autonómica⁵³.

110. Nos centramos, por ello, en los *controles sobre la actuación de las entidades en casos y cuestiones concretas*. Estas actuaciones a controlar pueden ser derivadas de una actuación positiva o certificado de conformidad o bien de una actuación negativa y resultado negativo, de certificado de no conformidad que no tienen por qué tener los

⁵³ Nos remitimos a los datos facilitados por el Ayuntamiento de Madrid en la consulta de transparencia dirigida al mismo en el expediente, así como a los datos que obran, respecto del Ayuntamiento de Barcelona y en el periodo 2001-2010, en J. M. ABRIL CAMPOY, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras en el Ayuntamiento de Barcelona», en A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la administración*, Huygens, Madrid, 2010, pp. 247-262 (pp. 259-262).

mismos trámites y formas de control y partimos de la base de una idea esencial sobre los controles y el propio sistema que consiste en la inalterabilidad de la posición del interesado haya o no haya colaboración público-privada. Sus derechos han de permanecer iguales con independencia de la forma de tramitación del asunto (GRACIA RETORTILLO, 2020: 77; GARRIDO JUNCAL, 2016: 18).

4.5.1. *El control de la administración respecto de las actuaciones de colaboración positivas sometidas a licencia*

111. Desde esta perspectiva el control de la actuación de las entidades colaboradoras se efectúa, en los procedimientos de licencia, por la administración *de forma directa y necesaria en todo caso*. En este tipo de procedimientos, por su propia naturaleza, se debe hacer siempre en el caso de la colaboración a la hora de realizar el análisis y juicio de procedencia de la autorización o licencia solicitada en el acto que le pone fin. Además, las entidades colaboradoras están sujetas a los controles que se planifiquen conforme a las normas aplicables en los sistemas autonómicos en los sistemas de control *ex post*.

112. Respecto de los procedimientos de licencia, como hemos visto, siempre se exige que haya un acto administrativo (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 48-54). *En ese acto administrativo* habrá de valorarse el conjunto de material que se haya aportado al procedimiento, entre él, el certificado o informe de las entidades colaboradoras (HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, 2018: 1646-1652). Es cierto que este control puede ser más o menos amplio, pero siempre debe haber control porque existe la previsión del mismo y de la posibilidad de separarse de este. En todo caso, la solución no depende de la actuación o no de un colaborador, pues no cabe ignorar la realidad del principio de igualdad (VELASCO CABALLERO, 2014: 3). Este control, además, es fundamentalmente igual con independencia del sentido del certificado que se aporte. Sea positivo o sea negativo habrá un acto administrativo que ha de valorar el producto de la colaboración, aunque puede variar el procedimiento para realizarlo, pues puede realizarse en una reclamación autónoma o puede realizarse en el mismo procedimiento principal (art. 5.3 RECUV).

113. *Siempre habrá un control formal*. Debe cumplir con el análisis de los requisitos mínimos de forma y debe advertir posibles errores o defectos materiales que sean evidentes y tengan afectación al resultado del mismo, puesto que ello es el objeto de la propia resolución en el caso de los procedimientos sujetos a licencia. No cabe eludir la obligación de garante que mantiene la administración en esa posición. Quebrar la misma la convierte en coautora de los perjuicios que puedan irrogarse. No cabe eludir sus obligaciones por la actuación de un tercero que podrá ser responsable, pero que puede no asumir la totalidad de la responsabilidad en unos daños si la administración no actúa con la debida diligencia⁵⁴ y que, además, puede llevar a la responder solidariamente con

⁵⁴ Estaríamos ante el fenómeno de la concurrencia de causas que ha sido admitido y analizado en la jurisprudencia como elemento de moderación de la responsabilidad de la administración, pero no de exoneración

la colaboradora negligente, sin perjuicio de la concreta distribución de responsabilidades posteriores.

114. La cuestión, por tanto y más allá del mero control formal y de errores abultados, se centra en cómo debe desplegarse ese control administrativo sobre los certificados e informes de los colaboradores. Resulta esencial conocer cuál debe ser su densidad, más teniendo en cuenta que la discrepancia o la desestimación del certificado, informe o acto del colaborador debe hacerse motivadamente. Esa necesidad de motivación exige que, salvo en los casos en que se aprecie un error evidente o manifiesto, *se deba de contar con material o elementos suficientes para separarse del criterio que se considera erróneo* y que supone un juicio técnico o jurídico. La falta de esos elementos suficientes para la separación convertiría la actuación administrativa en arbitraria por carente de objetividad (VAQUER CABALLERÍA, 2018: 244-245).

115. La respuesta debe darse caso por caso y en función del elemento que estamos señalando como clave, la confianza generada por el certificado. *Esta confianza no tiene por qué ser la misma en todos los casos*. Por ejemplo, un proyecto muy relevante con implicaciones sociales, económicas o medioambientales muy elevadas puede generar unas circunstancias que exijan la elaboración de más informes antes de la decisión final. Sin embargo, la decisión sobre una construcción aislada y con unas repercusiones no excesivamente relevantes para el interés público ni de tercero, puede no generarlas y hacer que, en la ponderación entre el tiempo de resolución, el coste de los informes (en tiempo y dinero) y las implicaciones para el interés general prácticamente inexistentes, más la responsabilidad por sus propios actos de los colaboradores, sean más relevantes los perjuicios y se considere no procedente el informe. Supone un renovado fortalecimiento de la ponderación como método de ejercicio de esa facultad de aceptar o no el certificado (o informe) de la colaboradora y un refuerzo de las facultades, pero también de las exigencias argumentativas y deliberativas de los órganos administrativos competentes y sus servicios de apoyo. Una situación que, dicho sea de paso, tampoco es exactamente novedosa. El art. 79 LPAC y sus antecedentes normativos equivalentes (art. 82.1 LRJ-PAC, art. 84.1 LPAC1958) preveían la posibilidad de solicitar informes no directamente exigidos por norma alguna, sino que se consideraran necesarios (o absolutamente necesarios en el caso de la ley de 1958) para una mejor resolución.

116. La cuestión estará *en la ponderación de esas circunstancias y si las mismas justifican la restricción del principio de celeridad o eficiencia* que se erige en la guía del sistema. Si, por sistema y sin consideración a las circunstancias del caso, se exigen informes administrativos para comprobar la veracidad y acierto de los certificados de colaboración, poco se habrá avanzado. Estaríamos defraudando los principios del sistema que establecen las normas, sacrificándolos sin atender a la necesidad de ese sacrificio, lo que nos lleva a considerar que esa ponderación no sería correcta (DÍEZ SASTRE y RODRÍGUEZ DE

SANTIAGO. 2021: 443-494). En igual sentido cabe concluir si sucede en sentido contrario. Si no se solicita nunca ningún informe, con independencia de la actuación sujeta al control, y se asume por sistema la conclusión del colaborador interviniente, también se están obviando los principios básicos del sistema, que es el control de la administración que debe seguir existiendo y siendo posible el ejercicio de sus potestades. Las mismas siguen existiendo y resultan obligatorias en su ejercicio (GAMERO CASADO, 2021: 93-97). Es obligación de la administración controlar la actuación del colaborador, se soliciten o no más informes en función de las circunstancias, pues esto es uno de los resultados de ese control.

117. Por ello la única solución está en la *ponderación de esas circunstancias del caso concreto* para que, en aquellas en que se justifique por la relevancia de las potenciales repercusiones o por cualquier otro elemento, como puede ser que así lo exija el plan de inspección o control que se haya establecido respecto de estos casos (MARTÍN FERNÁNDEZ, 2025)⁵⁵, y que bien puede imponer una cantidad de controles aleatorios con mayor o menor frecuencia, o bien que se pidan esos informes adicionales para ejercer el control de una manera intensa y más concreta y efectiva en un determinado ámbito territorial (determinados barrios o sectores) o funcional que así se considere. Ello requiere de mantener la capacidad y medios para que pueda seguir realizándose. Lo contrario sería una desregulación *de facto* contraria a la norma (*infra* § 140).

118. En cualquier caso, la actuación, uso o actividad autorizada mediante la licencia habría de ser objeto de los controles necesarios tanto para esa autorización, como para el resto de cuestiones, como es el ajuste a la licencia de la construcción o uso finalmente llevado a cabo. Esto *exigirá nuevos controles* que se realizarán bien por la administración, bien por las entidades colaboradoras de conformidad con las normas aplicables en cada caso y municipio, pero cuyo ámbito ya no será necesariamente el mismo.

4.5.2. *El control de la administración respecto de los actos de colaboración positiva en los controles ex post*

119. En los casos en que no haya un acto administrativo al final de las actuaciones del privado o como culminación de estas y haya un certificado positivo, cabe decir que se debe atender a las *previsiones de la legislación autonómica al respecto*. Será la comunidad autónoma la que haya de dar la solución a la necesidad de los controles y sus tipos o frecuencias. El art. 84.ter LBRL exige la previsión de controles que pueden o no ser obligatorios en todos los casos, pudiendo servirse para ello de entidades colaboradoras (*v. gr.* art. 159.1 LSM, art. 32 OLDRUAM).

120. La indefinición de un modelo general, unido a que no se impone plazos para llevar a cabo esos controles, nos lleva a que estos *pueden llevarse a efecto en cualquier mo-*

⁵⁵ Los planes de inspección se prevén en algunas normas de manera específica en relación con las propias entidades colaboradoras (*vid.* art. 26 RECUAM, art. 7.2 RECUV).

mento, como ha dicho el Tribunal Supremo⁵⁶ y que supone la generación de un espacio no definido por la norma que permite gran discrecionalidad (BLANQUER CRIADO, 2021: 189-190; ESTEVE PARDO, 2012: 35) que solo podrá ser limitada mediante la generación de criterios objetivos y generales para llevarlos a cabo, esencialmente, a través de los planes de control o inspección (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2023: 49-53)⁵⁷ o bien mediante las normas locales que disciplinen estas actuaciones de control y se pronuncien sobre ello.

121. Por tanto, aquí, el certificado cumple además de la generación de confianza propia del sistema, también *una función de garantía* frente a posibles resultados de esos controles que pueden ver reducida su previsibilidad en función de diversas circunstancias como la inexistencia de una planificación o programación o la inexistencia de obligaciones concretas de realizarlos, pero que llegado el caso de realizarlos, se podrían realizar pero no tanto respecto de los certificados e informes, como de la actuación material de la cual eran un elemento accesorio.

4.5.3. *Los controles de la administración respecto de los actos de colaboración con resultado negativo*

122. El resultado de la colaboración, como hemos apuntado anteriormente, no tiene por qué ser positivo. El objeto del certificado o actuación es el análisis de una realidad conforme a unos parámetros a los que puede o no ajustarse. De ahí que quepa una certificación negativa que, sin embargo, no tiene el mismo valor y tratamiento que la positiva. En estos casos está previsto una necesaria ratificación administrativa [art. 167.7 LSM, arts. 5.3 y 6.3 RECUV, art. 96.2 LRJyPCat, art. 158.quinquies.5 LUIB, art. 269.sexies.3 LOTURM, arts. 6.1.b), 7.2.d) y 7.3.a) DLATLUICVCan], a través de *procedimientos específicos de reclamación o a través del propio procedimiento de licencia para el que se elabora*, o bien a través de una revisión administrativa a través de sus propios servicios técnicos o jurídicos según sea la divergencia.

123. Como se ve, un acto negativo de una entidad colaboradora *es siempre objeto de una revisión por uno u otro procedimiento* sea aportado para una licencia o para una declaración responsable. Podrá haber diferentes procedimientos de control, a instancia de quien lo promueve o incluso de tercero a través de diferentes vías, pero la realidad es que un acto de las colaboradoras que sea perjudicial para el interesado siempre tendrá la vía de la tutela administrativa de los derechos que puedan ser vulnerados por el colaborador a través, bien del propio procedimiento (caso del art. 6.3 RECUV), bien a través de reclamaciones específicas frente al mismo (*v. gr.* art. 25 RECUAM).

⁵⁶ Vid. STS 293/2023, de 8 de marzo (rec. núm. 8658/2021, ROJ: STS 884/2023 - ECLI:ES:TS:2023:884), FJ 2.º

⁵⁷ Esta idea también se puede ver en el análisis jurisprudencial de algunos planes de inspección y control como los tributarios. Vid. STS, Sección 2.ª, de 20 de junio de 2011 (rec. núm. 293/2007, ROJ: STS 4506/2011 - ECLI:ES:TS:2011:4506), FJ 3.º; STS, Sección 2.ª, de 26 de junio de 2010 (rec. núm. 440/2005, ROJ: STS 2773/2010 - ECLI:ES:TS:2010:2773), FJ 4.º

124. El *ámbito de revisión es amplio y no puede ser restringido por cuestiones de discrecionalidad técnica*. Las entidades privadas colaboradoras no disponen de una discrecionalidad propiamente dicha, sino que se han de ajustar a la propia interpretación administrativa, lo que hace que esa misma interpretación pueda ser impuesta también a través de estas reclamaciones. No se trata, por tanto, de una cuestión de limitación o delimitación de potestades, porque solo hay una, la de la administración con quien deben colaborar las entidades colaboradoras. Si la actuación no se ajusta en cualquiera de sus aspectos a la misma, puede ser revocado, aunque para ello se habrá de contar con material evaluable que indique una solución en contrario respecto de la alcanzada por la colaboradora. No se está ante una actuación propiamente impugnatoria, sino de revisión y restablecimiento de los propios criterios de la administración que supervisa (sobre la naturaleza de las revisiones administrativas: SANZ RUBIALES, 2003: 1073-1076; VAQUER CABALLERÍA, 2020: 499-576). En este caso estamos ante un ámbito de margen de apreciación que debe hacerse no como control de la colaboración, sino *en ejercicio de la competencia propia de la administración, por lo que la norma aplicable no es simplemente una norma de control, sino una norma de conducta* (DÍEZ SASTRE y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2021: 471-473).

125. El procedimiento propiamente dicho podrá organizarse de *una manera bifásica*. En primer lugar, ante la propia entidad. Una fase interna con base en las previsiones que todas las normas prevén y que, además, tienen base en la normativa técnica que exige capacidad y procedimientos previstos para atender este tipo de impugnaciones o reclamaciones (apdos. 7.5 y 7.6 de la Norma UNE EN 17020). Si la misma es objeto de resolución contraria a los intereses del interesado, cabe la impugnación ante la administración (*v. gr.* art. 25.8 RECUAM) y su resolución por esta como si de un recurso contra una actuación administrativa se tratara y con la amplitud anteriormente señalada. Estas entidades no dejan de estar bajo la sujeción especialmente intensa de la administración en lo que cabe entender similar a las denominadas alzas impropias (SARMIENTO ACOSTA, 2018: 2356-2358) que se preveían para casos en los que no hay una verdadera relación jerárquica entre el contralado y el órgano que resuelve el recurso.

4.5.4. Breve apunte sobre la posición de los terceros respecto del control de estas entidades

126. Cabe señalar que las actuaciones previstas de reclamación frente a las entidades privadas colaboradoras [art. 167.sexies.f) LSM, art. 96.2 LRJyPCat, art. 10.7 RECUV, art. 50 RECCOM, art. 14.h) RELISTA, art. 158.decies.f) LUIB, art. 269. quater.1.e) LOTURM, art. 252.f) TRLFOTUN], aunque algunas [art. 10.7 RECUV y art. 158.decies.f) LUIB] limitan exclusivamente a los interesados o clientes de las propias entidades el derecho a reclamar, siendo que otras de las normas vigentes sobre la colaboración (art. 50.1 RECCOM) señalan la legitimación de la reclamación por cualquier persona afectada de modo muy esclarecedor.

127. De aquí se concluye que, *salvo exclusión expresa*, cabrá acudir al procedimiento anteriormente señalado de reclamación. Primero, aunque no imperativo en todo caso, interno de la entidad y, después en caso de ser desestimado, ante la administración que controle la respuesta ofrecida por esta. También cabrá la reclamación o impugnación directa ante la administración respecto de los incumplimientos apreciados y que podrán ser no solo referentes a la actuación concreta, sino también referentes al estatuto de las entidades. Cabe la denuncia para que se inicien las actuaciones tendentes a sancionar los incumplimientos.

128. Evidentemente en los casos en que haya un acto administrativo del tipo de las licencias, estamos ante *el caso general de los actos dictados en el ámbito del urbanismo* y, por ello, sujetos a la posibilidad de impugnación mediante la acción pública [arts. 5.f) y 62 TRLSU]. No existe ningún tipo de especificación o especialidad, más allá de que el informe formará parte del expediente administrativo y de la fundamentación del acto administrativo que de pie al proceso jurisdiccional. El hecho de que ese acto tenga por base un certificado, informe o dictamen de un colaborador, no elimina su naturaleza propia de acto administrativo que solo puede ser revisado a través de los procedimientos previstos para ello. Solo se revisará ese acto si se pone en marcha por parte de alguna persona o la propia administración utiliza las potestades que lo permiten y dentro, en su caso, de los plazos habilitados para ello.

4.5.5. *El control judicial de las actuaciones de los colaboradores*

129. Por último, aunque sea somera, haremos referencia al régimen de control judicial de las actuaciones de los colaboradores que también *será plural y heterogéneo en función del objeto que tenga la acción judicial entablada*. Así las cosas, podemos considerar un análisis indirecto de la actuación de los colaboradores cuando se impugna ante la jurisdicción contencioso administrativa el resultado de los controles administrativos sobre estos actos de colaboración, sean positivos o negativos, sean diferidos o sean inmediatos. También cabe un control judicial civil en el caso de reclamaciones de responsabilidad por parte del interesado en el marco del contrato que les une y que evidentemente está protegido por el derecho y la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

130. En relación a los controles indirectos, *el objeto del proceso contencioso no puede ser el acto de colaboración* porque es un acto privado y ello queda fuera del control de la jurisdicción especializada contencioso administrativo conforme al art. 1.1 y 25.1 LJCA. En ningún caso está prevista su impugnación autónoma en la legislación sectorial a la que se supedita el régimen de los vicarios de la administración que pueden dar lugar a un proceso contencioso (MOREU CARBONELL, 2021: 130-133). El objeto del proceso será el acto administrativo que los tome en consideración o que los tutele, sea porque los acepte o sea porque los rechace, bien en un procedimiento o actuación administrativa general (licencia o control posterior), bien en un procedimiento de reclamación al efecto.

131. En este tipo de procesos, *la legitimación corresponde a los interesados o a los afectados* en el régimen general del art. 19 LJCA, sin que corresponda a las propias colaboradoras la condición de sujeto legitimado en la medida en que no hay un derecho o interés propio en litigio. La decisión no afecta a la posición jurídica de la entidad colaboradora que resulta ajena, por ello, a la relación jurídica entre el interesado y la administración en la que interviene⁵⁸.

132. El alcance del control *es el propio de los actos administrativos aplicativos de normas*. No hay discrecionalidad en la actuación de la colaboradora, pero tampoco la habrá en la de la administración por la propia estructura de las normas sobre cuya aplicación se desarrolla la colaboración y que son las normas urbanísticas y técnicas que definen los parámetros de aplicación sobre los que la colaboradora se ha de pronunciar. La aplicación de dichas normas es plenamente fiscalizable por el órgano judicial encargado de ello, que será por norma general el juzgado de lo contencioso administrativo de la provincia en que radique el ayuntamiento en cuestión (art. 8.1 LJCA).

133. La jurisdicción civil, como hemos dicho, podrá acceder a controlar la actuación de estas entidades desde el *punto de vista contractual*. En la medida en que hay una relación jurídico privada que une a colaborador e interesado contratante, la diligencia en la ejecución del encargo en que consiste la colaboración es un parámetro analizable por parte del órgano judicial civil y que puede determinar la responsabilidad de la entidad colaboradora como pretensión esencial de este proceso. La diligencia, residenciada en la *lex artis ad hoc* (*supra* § 70), se convierte en el objeto del procedimiento que, si bien puede dar una tutela resarcitoria y pronunciarse sobre el vínculo contractual, no podrá afectar al producto emitido, que conservará su validez y eficacia respecto de la administración a la que haya sido remitido.

134. Por otra parte esta técnica propia del control por la jurisdicción civil, también resulta aplicable para las reclamaciones extracontractuales que puedan hacerse por terceros al interesado que ha utilizado a una colaboradora o, incluso, a la propia colaboradora en el caso que su actuación sea imperativa.

5. A MODO DE BALANCE: LAS APORTACIONES QUE OFRECEN A LOS SISTEMAS DE CONTROLES LAS ENTIDADES COLABORADORAS Y LAS DIFICULTADES Y RIESGOS QUE GENERAN

135. Para concluir y atendiendo a lo que hemos expuesto hasta este momento, debemos hacer un balance. Se debe partir de lo que aportan las entidades y los sujetos colaboradores, cuyo ámbito esencial es la confianza y la seguridad jurídica que deriva de la responsabilidad y el estatuto que ostentan. Pero esto no nos puede hacer olvidar los riesgos que este sistema entraña y que están relacionados con el menor control público

⁵⁸ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 339/2021, de 7 de junio (rec. núm. 674/2019, ROJ: STSJ M 5962/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:5962).

sobre las actuaciones administrativas y la necesaria modificación de la estructura y organización de la propia administración hacia una forma más garante y de control.

5.1. Las aportaciones de las entidades colaboradoras: confianza y seguridad jurídica como consecuencia de la responsabilidad y el estatuto

136. Como hemos visto, más allá de la mera eficiencia, estas entidades vienen a generar *respuestas jurídicas* para los problemas que se han planteado tanto en las formas tradicionales de licencia, como respecto de los más modernos sistemas de controles *ex post* que se han venido implantando generalizadamente desde la pandemia hasta la fecha (*supra* § 6). Para ello se parte de su estricto estatuto y de los controles que deben existir respecto del mismo por las Administraciones públicas competentes, tanto de sus actuaciones como de su propia estructura, requisitos y obligaciones.

137. Lo anterior es relevante. La aparición de este tipo de entidades y los efectos de desplazamiento de la responsabilidad del sistema, hacen que mejore la previsibilidad de las actuaciones por el carácter técnico y muy preparado y específico de las mismas. *La previsibilidad mejora* y, con ello, la seguridad jurídica respecto de las actuaciones, derechos e intereses de los afectados (PÉREZ LUÑO, 1991: 17 y 20-21), pero no solo. La previsibilidad es la base de la confianza sobre la que se asienta la regulación (DEL GUAYO CASTIELLA, 2017: 82), debiendo entender la misma en sentido amplio. También los controles efectivos y puntuales respecto de cada una de las actuaciones en que se colabora por estas entidades garantizan un elevado nivel de garantía de los intereses generales que, de otra forma, no siempre aparecen suficientemente garantizados o están supeditados a un control que no se puede hacer previsible siempre. Es un refuerzo de la posición del interesado, pero no solo del interesado. También la colectividad a través de esas actuaciones de colaboración obtiene beneficios con un control que no siempre existe en la actualidad (*supra* § 4).

138. Lo anterior está relacionado con *la clave del sistema, que es la confianza*. Es la confianza generada por la responsabilidad de las entidades y las garantías de un estatuto imparcial respaldado por un sistema de controles eficaz lo que sustenta el sistema y resulta su verdadera clave de bóveda. Es esa confianza la que permite relajar los controles y permite la ponderación de circunstancias para determinar la necesidad o no de esos informes o actuaciones adicionales. Es la confianza la que permite reducir los plazos. Es la confianza la que permite la agilización y sobre la que descansa la eficiencia. Por ello, también su falta, es la base del reverso del sistema: los riesgos que se relacionan con una inadecuada protección de esa confianza.

5.2. Los riesgos del sistema: la desregulación *de facto* y la falta de controles

139. Ya hemos advertido anteriormente de la necesidad de ese cambio en las estructuras administrativas. Si los controles materiales y directos pasan a ser realizados por parte

de los colaboradores, la administración debe adecuar sus estructuras para llevar a cabo los controles que exige su nueva posición tanto sobre las actuaciones, como sobre las propias entidades en garantía del estatuto que genera la confianza. Sin esos controles, la confianza se deberá poner en duda y, con ello, el conjunto del sistema de colaboración porque faltará la conminación de una respuesta efectiva. Falta la disuasión que provoca la amenaza real de una sanción ante comportamientos indebidos (BARJA DE QUIROGA, 2018: 110-111).

140. En efecto, estaríamos ante una desregulación *de facto* (*supra* § 57). La situación de la administración cambia, pero la administración no desaparece. Ni siquiera debe reducirse la intensidad o el alcance. Es más, cabe una intensificación en los elementos y casos que más la necesitan. Al ser más flexible el sistema y poder jugar más sencillamente con los recursos administrativos en función de las necesidades según la ponderación de la confianza en cada caso, puede incrementarse la capacidad de los gestores para centrarse en áreas o cuestiones concretas y específicas que así lo requieran de una manera más intensa que hasta ahora. Pero no pueden descuidarse de sus obligaciones. Los controles han de llevarse a cabo. Deben existir recursos suficientes para atender esas obligaciones y controles más allá del nombre o la teoría.

5.3. La conclusión: un cambio, con riesgos, que puede mejorar la gestión de lo público

141. El riesgo, por tanto, está ahí. Siempre estará ahí, igual que hoy está también respecto de los sistemas tradicionales en la corrección del actuar o en el cumplimiento de los plazos. No existe ningún sistema infalible y este de colaboración por los privados tampoco lo es. Se asienta en la realidad de un estatuto y en la garantía del mismo que requiere de una acción real y eficaz de la administración. Esta administración debe adaptarse a ese nuevo papel y debe adoptar nuevas posiciones en esa retirada estratégica que propone ESTEVE PARDO pero que no es, ni puede ser, su desaparición.

142. Resulta evidente si se analizan los datos del propio Ayuntamiento de Madrid (*supra* § 11 y sus notas al pie), como la administración con una experiencia más intensa respecto de estas entidades, que los tiempos de respuesta se reducen con la intervención de las entidades colaboradoras. Queda por ver qué efecto tiene sobre el interés general. En un principio no parece que se haya resentido más que con los sistemas tradicionales de licencia o control administrativo previo y directo. No parece o se deduce que haya existido más perjuicio a los intereses generales que los derivados del procedimiento general y tradicional con los datos que tenemos⁵⁹, aunque ello requeriría un análisis más acabado y empírico de esos datos contando con la necesaria evolución de modelos aún recientes, resultado de

⁵⁹ En relación con la incidencia de este tipo de actuaciones sobre el conjunto. Así, en el Ayuntamiento de Madrid, el 74 por 100 de las licencias se solicitan con las entidades colaboradoras y el 59 por 100 de las declaraciones responsables se presentan a través o con la participación de las ECU (memoria de 2024 de la agencia de licencias del Ayuntamiento de Madrid).

modificaciones profundas (como es el caso de la comunidad valenciana a finales de 2023) o con muy poco tiempo de actuación que no permiten tener unos datos acabados, aunque como anotamos, hay indicios relevantes sobre la evolución del modelo y su creciente importancia en la gestión de las licencias y declaraciones responsables.

143. Es por ello que, más allá de la eterna pugna política y cultural que existe respecto de las intervenciones de lo público, debemos recordar que este sistema no es un sistema liberalizador⁶⁰. Los requisitos públicos para los usos y actividades que estos colaboradores certifican o analizan, existen igual que existían antes. Los parámetros urbanísticos siguen existiendo. De haber algo nuevo es el requisito de contar con un colaborador cuando ello se impone (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 192). Lo que se modifica es la forma de intervención para equilibrar las cargas y costes de la respuesta. Mejorar la intervención pública con la capacidad y experiencia de la sociedad al servicio del Estado y en beneficio del Estado y de la propia sociedad. Un mecanismo, por tanto, para el bien común y no para los intereses particulares. Pero para eso, debe cumplirse con la norma. Debe haber controles reales y responsabilidades creíbles. Lo contrario nos dejará con un armazón atractivo pero inservible para aguantar el peso del interés general.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ABRIL CAMPOY, J. M.: «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras en el Ayuntamiento de Barcelona», en A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la administración*, Huygens, Madrid, 2010.
- AMENÓS ÁLAMO, J.: *La inspección urbanística. Concepto y régimen jurídico*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X.: «Actos administrativos», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Manual de Derecho administrativo. Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons, Madrid, 3.ª ed., Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2025.
- BASSOLS COMA, M.: «Panorama del Derecho Urbanístico Comparado», *Claves del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno local, núm. 5, 2007, pp. 11-26.
- BAÑO LEÓN, J. M.ª: *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009.
- BARJA DE QUIROGA, J.: *Tratado de Derecho penal*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2018.

⁶⁰ Sobre el concepto de liberalización, Vid. G. BEL, «La liberalización en España en perspectiva comparada», *Anuario de la competencia*, núm. 1, 2001, pp. 169-187 (p. 170). Este es el mismo sentido que se puede ver en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Del servicio público a la liberalización. De 1950 hasta hoy», *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, pp. 57-73. Con un poco más de complejidad se utiliza el término diferenciando los significados en función de la estructura del sector si el mismo está publicado o no publicado, sino sometido a licencias e intervenciones, en cuyo caso más que una liberalización se trataría de un cambio en la regulación, como señala R. RIVERO ORTEGA, *Derecho administrativo económico*, 9.ª ed., Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021, p. 35. También lo describe en M.ª M. DARNACULLETA I GARDELLA, *Autorregulación. Y Derecho público. La autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, pp. 54 y ss.

- BARREIRO, A. J.: «Jurisprudencia penal y *lex artis* médica», en A. J. BARREIRO y D. GRACIA GUILLÉN (dirs.), *Responsabilidad del personal sanitario*, Cuadernos de Derecho Judicial/Monografías, Madrid, CGPJ, núm. 1, 1995.
- BERMEJO BERA, J.: «La administración inspectora», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, Madrid, 1998.
- BERNING PRIETO, A.: «Delimitación entre potestades administrativas y actividades técnicas o auxiliares», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- BLANCO MARTÍN, P.: «Tres problemas esenciales que origina la solidaridad impropia», *Revista de Derecho Civil*, núm. vol. VII (abril-junio de 2021), Notyreg Hispania.
- BLANQUER CRIADO, D.: *La autorización y la comunicación (en el contexto de la UE)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- *La inspección (de actividades comunicadas o autorizadas)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- BUSTO LAGO, J. M.: «Contratos de prestación de servicios y realización de obras», en R. BERCOVITZ-CANO, *Tratado de contratos*, 4.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- CANALS I AMETTLER, D.: *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.
- «Las entidades colaboradoras de las administraciones catalanas», en J. TORNÓ MÁS, *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento administrativo de las Administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012.
- CARRILLO DONAIRE, J. A.: *Derecho de la seguridad y la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- CASADO CASADO, L.: *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*, Atelier, Barcelona, 2010.
- CIERCO SEIRA, C.: «Los informes», en E. GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A.: «¿La declaración responsable como nuevo paradigma de control en el ámbito urbanístico?», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 14, 2020, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- CHOLVI CHACHÁ, F. A.: «Aspectos relacionados con la ineficacia de las comunicaciones previas o declaraciones responsables y su posible responsabilidad patrimonial en el ámbito autorizatorio urbanístico», en J. A. CERDEIRA PÉREZ, J. M.ª DOMÍNGUEZ BLANCO y M.ª J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, *Urbanismo: retos y oportunidades*, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2020.
- DARNACULLETA I GARDELLA, M.ª M.: *Autorregulación. Y Derecho público. La autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.
- DEL GUAYO CASTIELLA, Í.: *Regulación*, Marcial Pons, Madrid, 2017.
- DÍEZ PICAZO, L. M.: «El interés general: ¿alfa y omega de la justicia administrativa?», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, noviembre-diciembre de 2024.
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.: «El concepto de causa en el negocio jurídico», *Anuario de Derecho Civil*, 1963.
- *Derecho de daños*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1999.
- DÍEZ SASTRE, S., y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: «Metodología del Derecho administrativo», en J. M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, G. DOMÈNECH PASCUAL y L. ARROYO JIMÉNEZ, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021.
- DE LA CRUZ FERRER, J., y TRUJILLO PÉREZ, J.: «Comentarios al art. 69 LPAC», en J. M. BAÑO LEÓN y J. J. LAVILLA RUBIRA (dirs.), *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Del servicio público a la liberalización. De 1950 hasta hoy», *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.
- ESTEVE PARDO, J.: «La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa», en A. NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, Thompson Reuters, 2012.
- *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2013.
- ESTÉVEZ GOYRE, R.: *Manual de Derecho urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 8.ª ed., Comares, Granada, 2016.
- GALÁN GALÁN, A., y PRIETO ROMERO, C., «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», *Anuario de Derecho Municipal 2008*, UAM, Madrid, 2009.
- GAMERO CASADO, E.: *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, 12.ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: «Las licencias urbanísticas ante el silencio administrativo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 340, 2020.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A.: «Comentarios al art. 79 LPAC», en J. M.ª BAÑO LEÓN (dir.), *Comentarios al procedimiento administrativo común*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- GARCÍA URETA, A.: *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2006.
- GARRIDO JUNCAL, A.: «Las transformaciones del régimen de intervención administrativa en el procedimiento de evaluación de incidencia ambiental de actividades», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, núm. 1, 2016, p. 18. Versión digital, <https://www.raco.cat/index.php/rcta/article/view/314953>.
- GÓMEZ CALLE, E.: «Los sujetos de la responsabilidad civil. La responsabilidad por el hecho ajeno», en J. M. BUSTO LAGO y F. REGLERO CAMPOS (coords.), *Lecciones de responsabilidad civil*, 2.ª ed., Thompson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª J.: «Simplificación administrativa, licencias administrativas y declaraciones responsables», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 36, 2016; edición digital.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: «La responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 123, 2004.
- GRACIA RETORTILLO, R.: «Las reclamaciones y los recursos contra las decisiones de las entidades privadas colaboradoras de la administración», en A. GALÁN GALÁN, *Entidades privadas colaboradoras de la administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 75-108.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L.: «La terminación del procedimiento administrativo», en E. GAMEIRO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- HOWSBAWN, E., y RANGER, T.: *La invención de la tradición*, Booket, Barcelona, 2025.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F.: «Boom urbanístico y corrupción política en España», en V. PÉREZ-DÍAZ (coord.), *Colección Mediterráneo Económico*, núm. 14: «Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura», 2008.
- LAGUNA DE PAZ, J. C.: *Tratado de Derecho administrativo general y económico*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 2022.

- LAJER BARÓN, A.; LÓPEZ RODRÍGUEZ, D., y SAN JUAN, L.: «El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional», *Documentos ocasionales*, núm. 2433, Banco de España, octubre de 2024. Disponible en: <https://www.bde.es/ffweb/bel/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/24/Fich/do2433.pdf>.
- LANDENCHO GONZÁLEZ-SOTO, F.: *Urbanismo y corrupción (II). Consecuencias no solo políticas*, Fundación Hay Derecho, 2011. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2011/05/25/urbanismo-y-corrupcion-ii-consecuencias-no-solo-politicas/>.
- LASARTE, C.: *Principios de Derecho civil. Vol. III. Contratos*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L.: «El sector público local», en F. VELASCO CABALLERO, *Tratado de Derecho local*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021.
- LÓPEZ MERINO, F.: *El acto de certificación*, La Ley, Las Rozas, Madrid, 2009.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C.: «Los planes de inspección administrativa», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11, 2025.
- MAURER, H.: *Derecho administrativo. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011.
- MENÉNDEZ REXACH, A., e IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- MORA RUIZ, M.: «Principios de intervención de las Administraciones públicas y títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- MOREU CARBONELL, E.: «Artículo 2», en A. EZQUERRA HUERVA y J. OLVÍAN DEL CACHO (dirs.), *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público en general (tomo XIV)*, Ed. BOE, Madrid, 2015.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «La administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos», en A. NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termite Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, Thompson Reuters, 2012.
- «Vulnerabilidad. Reducto o frontera del Estado Social», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12, 2024.
- PADRÓS REIG, C.: *La administración invisible: panorama y ejemplos prácticos de entidades colaboradoras de la Administración pública*, Dykinson, Madrid, 2010.
- PAIS RODRÍGUEZ, R.: «Capítulo VIII. Edificación y disciplina urbanística», en M. LORA-TAMAYO-VALLBÉ, *Derecho administrativo IV. Intervención pública sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- PAREJO ALFONSO, L.: *La vigilancia y la supervisión administrativa. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- *Lecciones de Derecho administrativo*, 13.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- PASCUAL GARCÍA, J.: «La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público», *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, núm. 54, 2016.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho administrativo II*, 24.^a ed., Dykinson, Madrid, 2019.
- PAREJO ALFONSO, L.: *La disciplina urbanística*, 2.^a ed., Iustel, Madrid, 2012.
- PÉREZ LUÑO, E.: *La seguridad jurídica*, 1.^a ed., Ariel Derecho, Barcelona, 1991.
- PRIETO ROMERO, C.: «Comentarios a la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades», en A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO

- ROMERO (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la administración*, Huygens, Barcelona, 2010.
- «El control posterior de las declaraciones responsables y comunicaciones previas», *Revista CEMCI*, núm. 41, 2019.
- «¿Puede obtenerse una Licencia Urbanística por silencio administrativo positivo?», *Acento local, blog jurídico de actualidad local*, 2020. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/puede-obtenerse-una-licencia-urbanistica-por-silencio-administrativo-positivo/>.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: «Silencio administrativo. Planeamiento y licencias urbanísticas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *El silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- REBOLLO PUIG, M.: «Disciplina urbanística y declaraciones responsables», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 198, 2019.
- REYES LÓPEZ, M.^a J.: *Contratos civiles*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- «Noción de consumidor y usuario», en G. PALAO MORENO *et al.*, *GPS Consumo*, 6.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- RIVERO ORTEGA, R.: *El Estado vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000.
- *Derecho administrativo económico*, 9.^a ed., Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021.
- *Derecho administrativo*, 4.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a: *Norma de control y norma de conducta. Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial*, Indret 1/2015, Barcelona, enero de 2015.
- *Los planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 2023.
- «Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en el Derecho administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, abril de 2025.
- RODRÍGUEZ FONT, M.: «Técnicas de control en la transposición de la directiva de servicios. Comunicación previa y declaración responsable», en A. NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termite Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, Thompson Reuters, 2012.
- RUIZ BURSÓN, F. J.: «Licencias urbanísticas y silencio administrativo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, 2020.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo general II*, 6.^a ed., Iustel, Madrid, 2023.
- SANTOS DÍEZ, R. *et al.*: *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 9.^a ed., Wolters Kluwer, Madrid, 2020.
- SANZ RUBIALES, Í.: «Los poderes del concesionario de servicios públicos locales», *REALA*, núm. 291, 2003.
- «Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico», *RAP*, núm. 171, 2006.
- «La desaparición del silencio positivo de las licencias ambientales», *REALA*, nueva época, núm. 11, 2019.
- SARMIENTO ACOSTA, J.: «Los recursos administrativos generales», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.
- «La lucha por la eficacia en la concesión de licencias urbanísticas: la posibilidad de externalización de informes técnicos (a propósito de lo previsto en el Decreto-ley 3/2025 de Canarias)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 383, enero-febrero de 2026.

- «Retos y peligros del moderno Derecho urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración: el peligro de la corrupción», *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 342.
- SCHMIDT-ASSMANN, E.: *Teoría general del Derecho administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2003.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: «Los principios constitucionales de funcionamiento de la Administración pública», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- «Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la administración. Un ensayo de reconstrucción», en L. PAREJO ALFONSO y M. VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», en L. PAREJO ALFONSO y M. VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Los sujetos privados en las declaraciones responsables y las comunicaciones previas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, enero-julio de 2014.
- «El acto administrativo: concepto, clases y contenidos», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.
- *Derecho urbanístico en la comunidad de Madrid*, 4.^a ed., Madrid, 2025.
- «¿Siguen habiendo licencias por silencio positivo en la Comunidad de Madrid, tras la Ley 1/2020?» en la web del Instituto de Derecho Local. Disponible en: <https://www.idluam.org/blog/sigue-habiendo-licencias-por-silencio-positivo-en-la-comunidad-de-madrid-tras-la-ley-1-2020/>.
- VILALTA REIXACH, M.: «La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración», en A. GALÁN GALÁN, *Entidades privadas colaboradoras de la administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

El valor estimado y su relación con el resto de las magnitudes económicas del contrato*

Esther BARRIOS GRADOS

Letrada Consistorial del Ayuntamiento de Madrid

Letrada Jefe del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos

ORCID ID: 0009-0006-2408-8547

RESUMEN

En la preparación de los contratos públicos la estimación correcta de los conceptos económicos definidos legalmente es fundamental para permitir a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. El órgano de contratación cuenta con discrecionalidad técnica y presunción de acierto a la hora de fijar dichos conceptos, siempre que sea proporcional y guarde concordancia con las prestaciones que integran el objeto del contrato, conforme a los principios de estabilidad presupuestaria, control del gasto y eficiente utili-

* Fecha de finalización del trabajo: marzo de 2026. El presente trabajo está basado en el TFM «El valor estimado y su relación con el resto de las magnitudes económicas del contrato», *Máster en Contratación Pública Local del IDL-UAM*, 13.^a ed., curso 2024/2025. Tutora: Teresa Moreo Marroig.

Abreviaturas utilizadas: art: artículo; IVA: impuesto sobre el valor añadido; JCCPE: Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado; LCSP: 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; PCAP: pliego de cláusulas administrativas particulares; PBL: presupuesto base de licitación; RGLCAP: 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; SARA: sujeto a regulación armonizada; TACPCAM: Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; VEC: valor estimado del contrato.

zación de los fondos públicos. El objetivo que se persigue con el presente estudio es poner de manifiesto la importancia que tiene el valor estimado, al ser un concepto transversal que afecta directamente a todas las fases del contrato, desde la preparación, adjudicación, ejecución o el régimen de recursos. Para ello, se analizan las resoluciones de los órganos consultivos y de los órganos de recursos contractuales, con el propósito de sistematizar la doctrina y plasmar las conclusiones más relevantes, destacando las principales deficiencias en el cálculo de las prestaciones comprendidas en el objeto del contrato y a través del análisis de aquellos supuestos que presentan problemas en la práctica.

Palabras clave: valor estimado del contrato; presupuesto base de licitación; precio; justificación; estabilidad presupuestaria.

The estimated value and its relationship to the other economic figures in the contract

ABSTRACT

When drafting public contracts, the accurate estimation of legally defined financial items is essential to enable tenderers to understand the financial terms of the contract. The contracting authority has technical discretion and a presumption of correctness when determining these concepts, provided that they are proportionate and consistent with the services comprising the subject matter of the contract, in accordance with the principles of budgetary stability, expenditure control and the efficient use of public funds. The aim of this study is to highlight the importance of the estimated value, as it is a cross-cutting concept that directly affects all phases of the contract, from the preparation, through the award, the performance and the appeal process. To this end, the resolutions of the advisory bodies and contractual appeal bodies are analysed with the purpose of systematising the doctrine and setting out the most relevant conclusions, highlighting the main deficiencies in the calculation of the services included in the subject matter of the contract and through the analysis of those cases that present problems in practice.

Keywords: estimated contract value; base tender budget; price; justification; budget stability.

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.—2. ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LAS MAGNITUDES ECONÓMICAS DEL CONTRATO: 2.1. Aproximación conceptual. 2.2. Cálculo conforme al precio habitual de mercado. 2.3. Desglose de costes. 2.4. Los costes salariales en las magnitudes económicas del contrato. 2.5. La onerosidad del contrato y el coste de ofertar mejoras.—3. EL VALOR ESTIMADO: 3.1. Determinación del valor estimado. 3.2. Método de cálculo, justificación en el expediente y competencias en materia de contratación en las entidades locales. 3.3. Especialidades en función del tipo de contrato y del procedimiento aplicable: 3.3.1. Valor estimado en los contratos sujetos a regulación armonizada. 3.3.2. Valor estimado en los contratos divididos en lotes. 3.3.3. Valor estimado en los contratos mixtos. 3.3.4. Valor estimado en los contratos menores. 3.3.5. Procedimiento simplificado y simplificado sumario. 3.4. Valor estimado en caso de unidad funcional separada y autónoma. 3.5. Solvencia económica.

co-financiera y categoría de las clasificaciones. 3.6. Solvencia técnica con especial referencia a las empresas de nueva creación. 3.7. Valor estimado en el recurso especial en materia de contratación.—4. ANÁLISIS DE TRES SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS: 4.1. Valor estimado en contratos con modificaciones y prórroga. 4.2. Valor estimado de los acuerdos marco como límite para la tramitación de contratos basados. 4.3. El importe de los excesos de medición a efectos de cuantificar el VEC.—5. CONSIDERACIONES FINALES.—6. BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO

Durante la vida de un contrato público aparecen diversos conceptos económicos de especial trascendencia para asegurar el cumplimiento de las normas, tanto europeas como de Derecho interno: el valor estimado, el presupuesto base de licitación y, finalmente, el precio o cantidad a pagar al contratista una vez adjudicado el contrato.

La regulación de su forma de cálculo no siempre es sencilla y ha dado lugar a distintas interpretaciones. A través de la jurisprudencia y la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales y de los órganos consultivos se han ido perfilando las diversas magnitudes económicas del contrato, clarificando su contenido y alcance. Por tanto, a través del presente estudio se pretende realizar un recorrido de manera transversal por todos los conceptos económicos del contrato, poniendo especial énfasis en el valor estimado del contrato, analizando las sentencias y resoluciones más relevantes.

Con esta finalidad, el trabajo se estructura de la manera que a continuación se indica. En el primer apartado el análisis se centra en las magnitudes económicas del contrato —valor estimado, presupuesto base de licitación y precio—. Se exponen sus diferencias, el cálculo conforme a precio habitual de mercado, el desglose de costes, la relevancia de los costes salariales, terminando nuestro recorrido con el análisis de la onerosidad de los contratos.

En el segundo apartado se examina el concepto de valor estimado que se utiliza con objeto de delimitar ciertos aspectos del régimen jurídico del procedimiento de contratación. En concreto, se emplea para determinar los contratos sujetos a regulación armonizada y el régimen de publicidad comunitaria; la posibilidad de interponer el recurso especial; el empleo del procedimiento abierto simplificado, tanto normal como sumario; la posibilidad de utilizar contratos menores; la necesidad de exigir clasificación; o, en fin, para determinar el órgano competente para contratar.

El tercer apartado del trabajo focaliza ciertos problemas ampliamente debatidos por la doctrina y la jurisprudencia que no siempre llegan a una conclusión unívoca, o bien, han ido evolucionando en el tiempo. En concreto, se analiza el cálculo del valor estimado en aquellos contratos que prevén la posibilidad de prórroga y modificación; el valor estimado como límite para la tramitación de los contratos basados; y, por último, los excesos de medición a efectos de cuantificar el valor estimado del contrato.

Para finalizar, el estudio se cierra con un apartado de conclusiones, resumiendo los resultados y objetivos fundamentales plasmados en el presente trabajo.

2. ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LAS MAGNITUDES ECONÓMICAS DEL CONTRATO

2.1. Aproximación conceptual

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero (LCSP) utiliza tres conceptos económicos de manera sucesiva: el presupuesto base de licitación, el valor estimado y, finalmente, el precio o cantidad a pagar al contratista una vez adjudicado el contrato.

En la preparación del contrato la estimación correcta de estos conceptos económicos es fundamental. Entre ellos tiene que existir una relación de concordancia o proporcionalidad, que permita a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. Además, estas cantidades tienen que quedar plasmadas con claridad en los pliegos y en el resto de la documentación del procedimiento de contratación.

A continuación, siguiendo la sistemática de la LCSP, se expone brevemente la configuración legal de cada uno de estos conceptos¹:

a) El art. 100 LCSP define el presupuesto base de licitación (PBL) como el límite máximo del gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA), y establece la obligación de garantizar su adecuación a los precios de mercado en el momento de su elaboración.

b) El valor estimado del contrato (VEC) constituye una estimación inicial que hace la Administración en el momento de preparar el expediente de contratación, sobre todos los posibles compromisos económicos que puedan darse en la vida del contrato, ya provengan directamente de la propia Administración o, en su caso, de terceros, como los usuarios del servicio (art. 101 LCSP).

c) El concepto de precio se contiene en el art. 103 LCSP, entendiéndose por tal cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios.

De la regulación de estas magnitudes económicas se desprende una diferente ubicación temporal en la vida del contrato. Por una parte, el PBL y el VEC tienen su razón de ser en la fase de preparación del expediente de contratación. Hacen referencia a los importes que el órgano de contratación debe prever estimativamente y que sirven de

¹ T. MOREO MARROIG, «Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato», en E. GAMERO CASADO e I. CÓRCOLES GALLEGU, *Tratado de Contratos del Sector Público*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, capítulo XIV del tomo I, 2024, pp. 853-923.

base para llevar a cabo la licitación —asegurando la concurrencia entre los posibles competidores— y para determinar el precio futuro del contrato. Por su parte, el precio entra en juego en la fase de ejecución del contrato, cuando ya se ha formalizado. Se trata de una cifra que depende de la oferta de la empresa contratista. Por esta razón, no se conoce hasta el momento de la formalización el contrato. Se corresponde con la contraprestación económica que tiene que percibir a cambio de la realización de la prestación que es objeto del contrato².

En la práctica, los órganos de recursos contractuales han reconocido al órgano de contratación discrecionalidad técnica y presunción de acierto a la hora de fijar los conceptos anteriormente indicados³, siempre que su determinación sea compatible con la prestación y con los principios de estabilidad presupuestaria, control del gasto y eficiente utilización de los fondos públicos. Además, dicha estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado⁴, en los términos que se desarrollan seguidamente.

2.2. Cálculo conforme al precio habitual de mercado

La determinación del PBL y del VEC deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación. En caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, la valoración se referirá al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato (art. 101.7 LCSP).

El concepto «precio general de mercado» utilizado en este precepto es un concepto jurídico indeterminado, que se concreta con base en la actividad licitadora de la Administración.

La obligación de que los pliegos o el expediente de contratación motiven la forma en la que se ha calculado el PBL y, por consiguiente, el VEC, obedece a una doble finalidad. Por un lado, se pretende asegurar la eficiencia en la gestión de los fondos públicos, de ahí la obligación de que el órgano de contratación deba analizar los costes de los componentes de la prestación. Por otra parte, mediante la obligación de transparencia, consistente en que tanto el desglose de los costes como el cálculo del VEC figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) o en el documento regulador de la licitación, se persigue que todos los potenciales licitadores se hallen en un plano de igualdad al preparar sus ofertas. De este modo se garantiza que todos ellos dispongan de la misma información⁵.

² Informe 3/2020, de 27 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente).

³ *Ex multis*, Resolución del TACRC 941/2021, de 30 de julio.

⁴ Resolución 24/2016, de 12 de febrero, de TACPCAM.

⁵ STJUE C-496/99 P, de 29 de abril de 2004, *Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236.

Especialmente en las contrataciones complejas tiene sentido recurrir a la realización de las consultas preliminares al mercado, previstas en el art. 115 LCSP, pudiendo dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo con la finalidad de preparar correctamente la licitación, y de conocer, efectivamente, el valor de mercado de las prestaciones⁶. En el ámbito local su uso se orienta, fundamentalmente, a obtener información sobre los aspectos económicos de las licitaciones; en una parte importante de los casos no logran atraer el interés de un elevado número de participantes.

En ese sentido, hay que valorar si, en la práctica, la realización de consultas desemboca en licitaciones más eficientes y con una mejor relación calidad-precio, o si simplemente se dificulta cada vez más la actividad contractual pública⁷. En todo caso, las consultas deben hacerse de manera que en todo momento se respeten la competencia y los principios de no discriminación y transparencia.

En general, lo fundamental, en suma, es que tanto el VEC como, correlativamente, el PBL estén en consonancia con el precio de mercado de la prestación, en proporción a su contenido, siendo forzoso reconocer en esta materia un amplio margen de estimación a la Administración⁸.

En todo caso, el desglose de costes requerido por el art. 100.2 LCSP es un instrumento fundamental para cumplir el mandato de adecuación al precio de mercado. Seguidamente, se exponen las exigencias que dispone al respecto la LCSP.

2.3. Desglose de costes

El art. 100 LCSP dispone en su apartado 2 que, en el momento de calcular el PBL, los órganos de contratación se tienen que asegurar de que sea adecuado a los precios del mercado y que «a tal efecto» se tiene que desglosar para indicar en el pliego los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Además, en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el órgano de contratación indicará de manera desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Sobre esta cuestión se vuelve más adelante.

⁶ J. LUCENA VALENCIA, «La justificación del valor estimado como base para conseguir el equilibrio calidad/precio», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 168, 2020, pp. 82-85.

⁷ S. DÍEZ SASTRE, «Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 17, 2023, Sección Estudios, Madrid, 2024, pp. 47-83.

⁸ Resoluciones del TACRC 66/2012, de 14 de marzo; 292/2012, de 5 de diciembre y 420/2013, de 26 de septiembre.

Esta previsión se complementa, en el caso de los contratos de obras, con los diferentes elementos que integran el PBL, regulados en el art. 131 del 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 (RGLCAP). En los contratos de servicios y de suministros no existen unas pautas normativas que orienten a los órganos de contratación en la determinación de los conceptos que componen este presupuesto.

En relación con el art. 101.2 LCSP, precisamente, por parte de la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales de recursos contractuales se ha entendido aplicable el art. 131 RGLCAP, que para el contrato de obras establece la relación entre el presupuesto base de ejecución material y el de licitación, determinando la inclusión —y el porcentaje— de los gastos generales y del beneficio industrial en los contratos de servicios, como criterio orientativo, en tanto que «referente general», haciendo extensiva la estructura de los elementos que aquel artículo establece para los contratos de obras, a las otras tipologías contractuales, aunque con algunas reservas.

En este sentido, el desglose ofrece unos datos que son primordiales para la adjudicación y para la ejecución del contrato, ya que sirven para justificar un cálculo correcto y, en definitiva, para garantizar que la fijación del precio es ajustada a derecho⁹.

La literalidad de los arts. 100.2, 101.2 y 102.3 LCSP es clara cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos.

Ahora bien, aunque la relación entre los arts. 100 y 101 LCSP no se clarifique en el texto legislativo y aunque no se establezca una estructura mínima de costes —ni, incluso, se utilicen los mismos conceptos—, hay que partir de la premisa, declarada por varios tribunales administrativos, que el desglose preceptuado por el art. 100 LCSP en relación con el art. 102 LCSP es obligatorio. De hecho, cuando no se produce dicho desglose en el cálculo del PBL, se ha declarado la nulidad de los pliegos¹⁰.

Por lo que se refiere a los conceptos del desglose de costes, hay que tener en cuenta que los costes directos suponen aquellos que afectan directamente a la prestación —y, por tanto, el contrato—. Por su parte, los costes indirectos responderían a aquellos que, vinculados al contrato, afectan a toda la prestación sin estar ligados a un coste directo en particular. Si anteriormente se ha entendido que el art. 131 RGLCAP opera como un marco interpretativo, en la línea en la que se han pronunciado varios órganos, nada impide aplicar la misma analogía con el art. 130 RGLCAP, que ofrece una sistematización de los elementos que componen los costes directos e indirectos por obras. En último

⁹ Informe 42/18 de la JCCPE; Resolución del TACRC 1424/2022, de 11 de noviembre y Resolución 32/2020, de 25 de marzo, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

¹⁰ Resoluciones del TACRC 861/2018, de 1 de octubre; 506/2019, de 9 de mayo; 739/2019, de 4 de julio; 360/2020, de 12 de marzo o Informe 26/2023, de 29 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente).

lugar, tales conceptos —costes directos e indirectos— se tienen que distinguir de los «otros eventuales gastos» en que son insertables los gastos generales o de estructura y el beneficio industrial.

Por tanto, teniendo en cuenta que los gastos generales son aquellos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de este, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa contratista, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado, nada obsta a que, a falta de una disposición específica, y en la medida en que el órgano de contratación los considere adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato en cuestión, se pueda aplicar a los contratos de servicios la horquilla establecida en el art. 131 RGLCAP para el contrato de obra, fijada entre el 13 y el 17 por 100. El mismo criterio cabría seguir en relación con el porcentaje del 6 por 100 que el mencionado artículo establece para el concepto de beneficio industrial del contratista, en la medida en que el órgano de contratación lo considere aplicable al contrato concreto¹¹.

Es doctrina asentada y ampliamente reiterada que, en el caso de los contratos en que el PBL se determina a partir de precios unitarios, no es procedente el desglose en los términos del art. 100.2 LCSP¹². Y eso, en la medida en que, si el precio de mercado se determina en términos unitarios, el PBL se tiene que formar y desglosar por unidades de precio de mercado hasta la cantidad máxima prevista en el pliego, siendo irrelevante el coste de las prestaciones, precisamente porque se establece por unidades de precio.

Asimismo, el desglose de costes no es necesario en los contratos de suministro, en los que el precio de mercado debe determinarse en el precio que los bienes muebles suelen tener en el mercado; ni en los contratos de obras, en los que existe un proyecto que debe contener un presupuesto [art. 233.1.d) LCSP]; ni tampoco en los contratos de concesión de servicios, en los que debe existir un específico estudio de viabilidad o de viabilidad económica financiera (art. 285.2 LCSP).

2.4. Los costes salariales en las magnitudes económicas del contrato

Del desglose que hemos analizado adquiere particular importancia el de los costes salariales, que se tienen que desagregar por género y categoría, de acuerdo con lo que indica el art. 100.2 LCSP *in fine*.

La LCSP distingue entre «costes salariales» en el art. 100 y «costes laborales» en los arts. 101 y 102, refiriéndose a elementos diferentes, que no varían solo en el *nomen iuris*, sino que aluden a realidades conceptuales diferentes. Los costes salariales —que

¹¹ Informe 40/19 de la JCCPE.

¹² Resolución del TACRC 618/2020, de 14 de mayo.

son los que se tienen que desagregar cuando corresponda en los términos del último inciso del art. 100.2. LCSP— se tienen que restringir a las percepciones salariales. Los costes laborales incluyen, además de los costes salariales, otros como las cotizaciones obligatorias en la Seguridad Social o los elementos vinculados al convenio sectorial de aplicación.

Las previsiones contenidas en los arts. 100, 101 y 102 LCSP hay que entenderlas en el sentido de que, al estimar y fijar los costes laborales del contrato, el órgano de contratación debe hacerlo de manera adecuada y de acuerdo con el precio de mercado, observando, garantizando y respetando lo que prevé la normativa laboral y sectorial de aplicación, la cual no es solo una fuente de conocimiento para determinar estos costes, sino que, además, vincula a la entidad contratante a la hora de fijarlos.

En primer lugar, es preciso analizar cuándo es obligatorio el desglose de los costes salariales, a la vista de la literalidad del art. 100.2 LCSP, que alude a los «contratos en que el coste de los salarios de las personas ocupadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato»¹³. El requisito implica que los costes salariales deben formar parte del precio como un elemento de él, es decir, porque este se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o meses o años o por horas¹⁴.

En consecuencia, el desglose del PBL y la desagregación, en función del género y categorías profesionales de los costes salariales no se aplica a los contratos de obras, de suministro, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos en los que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio del contrato¹⁵. Así, la previsión a la que nos referimos no se aplica a los contratos de servicio en los que no existe una prestación directa para la entidad contratante y solo para ella, porque los trabajadores son empleados no solo para la ejecución del contrato, sino para el conjunto de usuarios o consumidores.

A partir de la entrada en vigor de la LCSP, gozan de especial transcendencia los convenios colectivos sectoriales de aplicación para garantizar la cobertura de los costes laborales derivados de la ejecución del contrato de servicios en los que resulte esencial la mano de obra de los trabajadores de las empresas contratistas, razón por la cual las normas convencionales no pueden resultar ajenas al órgano de contratación a la hora de fijar el PBL y el VEC¹⁶.

Al respecto, hay que tener en cuenta que, si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración, por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consi-

¹³ Resoluciones del TACRC 827/2018, de 24 de septiembre; 569/2019, de 23 de mayo; 659/2019, de 1 de agosto o 1333/2019, de 18 de noviembre.

¹⁴ Informe 42/18, de 25 de mayo de 2020, de la JCCPE.

¹⁵ Resoluciones del TACRC 84/2019, 633/2019, 739/2109, 624/2020, 1282/2020, 95/2021 y 599/2021.

¹⁶ Resolución del TACRC 827/2018, de 24 de septiembre.

deración como indicadores para tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación, especialmente, en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato¹⁷.

En definitiva, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución. Para efectuar el cálculo se tendrá en cuenta lo dispuesto en el propio convenio colectivo y, en su defecto, en otras normas vigentes o cualesquiera instrumentos derivados de la negociación colectiva laboral que permitan determinar que la oferta permite una ejecución adecuada de las prestaciones objeto del contrato¹⁸.

El art. 100.2 LCSP establece que el presupuesto base de licitación debe ser adecuado a los precios del mercado «en el momento de elaborarlo». Por tanto, las subidas salariales que todavía no estén publicadas en el momento de la elaboración de los pliegos no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del PBL¹⁹.

Asimismo, la información relativa a los costes del personal que ha de subrogar el licitador que resulte finalmente adjudicatario —que ha de facilitarse de conformidad con lo previsto por el art. 130 LCSP— tiene un objetivo fundamental, cual es garantizar que todos los licitadores puedan elaborar sus ofertas con conocimiento real de los costes que se deriven del servicio licitado y concurran a la adjudicación de este en igualdad de condiciones. Ahora bien, la obligación que el art. 130 LCSP impone al órgano de contratación es de carácter puramente formal, pues solo obliga a requerir al contratista actual determinada información y, una vez proporcionada por este, a facilitar dicha información a los licitadores en el propio pliego, sin que el precepto imponga —ni del mismo se deduzca— ninguna obligación para el órgano de contratación de comprobar la veracidad material o intrínseca de la información, siendo el órgano de contratación un mero intermediario en el suministro de información entre el contratista saliente y los licitadores del nuevo contrato²⁰.

En definitiva, la correcta preparación del contrato requiere una fijación del PBL con el desglose adecuado (art. 100 LCSP) para determinar unos parámetros objetivos que permitan identificar los casos en que una oferta pueda considerarse anormal, garantizando el cumplimiento de la normativa social, laboral, medioambiental, así como los convenios sectoriales que resulten de aplicación.

¹⁷ Informe 4/2001, de 22 de febrero, de la Junta Consultiva de las Islas Baleares; Informe 34/2001 de la JCCPE; Resolución 83/2018, de 22 de marzo, del TACPCM y Acuerdo 37/2015, de 27 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

¹⁸ Resolución del TACRC 632/2018, de 29 de junio, o Informe 29/19 de la JCCPE.

¹⁹ Resolución del TACRC 966/2023, de 20 de julio, o Resoluciones 108/2022, 205/2022, 13/2023 y 106/2023 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

²⁰ Informe 8/19 de la Abogacía General del Estado o Informe 35/19 de la JCCPE.

2.5. La onerosidad del contrato y el coste de ofertar mejoras

Tras la exposición realizada de los criterios legales de cálculo de las magnitudes económicas del contrato, cabe preguntarse si son jurídicamente admisibles o válidas las mejoras que se contemplen de manera gratuita o sin ningún coste para el órgano de contratación partiendo del principio de onerosidad del contrato.

Los tribunales de recursos contractuales admiten un concepto amplio de onerosidad y han reconocido la posibilidad de ofertar cero euros por alguna de las prestaciones que integran el contrato, al entender que el coste de los servicios ofertados a cero euros podía considerarse incluido en el precio general del contrato²¹. Asimismo, en el ámbito comunitario, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) también ha admitido la configuración amplia del concepto onerosidad en las relaciones contractuales²².

A este respecto, es preciso recordar que el art. 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 define los «contratos públicos» como «los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios».

Sin embargo, el art. 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 no puede servir de fundamento legal para rechazar una oferta que propone un precio de cero euros. Por consiguiente, esta disposición no permite excluir automáticamente una oferta presentada en un contrato público —como pueda ser una oferta por un importe de cero euros—, mediante la cual el operador económico propone proporcionar al poder adjudicador, sin pedir contrapartida, las obras, los suministros o los servicios que este último desea adquirir²³.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 145.7 LCSP, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) ha reconocido la posibilidad de admitir mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación, siempre que se establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el PCAP con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato²⁴.

En definitiva, en la preparación del contrato la estimación correcta de las magnitudes económicas es fundamental, por lo que debe quedar acreditado en el expediente

²¹ Resolución 98/2015, de 17 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León; Resoluciones del TACRC 661/2014 y 1045/2015 y Acuerdos 61/2014 y 13/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

²² STJUE C-399/98, de 12 de julio de 2001, *Ordine degli Architetti y otros*, ECLI:EU:C:2001:401 y STJUE C-451/08, de 25 de marzo de 2010, *Helmut Müller GmbH*, ECLI:EU:C:2010:168.

²³ STJUE C-367/19, 10 de septiembre de 2020, *Tax-Fin-Lex*, ECLI:EU:C:2020:685.

²⁴ Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010, de la JCCPE y Acuerdos 8/2012, de 7 de febrero, y 45/2015, de 16 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

que el PBL, y por ende el VEC, responden a los precios de mercado. Esto significa que la estimación del importe debe ser adecuada para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato y diseñar una estrategia en la presentación de ofertas. Por ello, una mejora que distorsione el cálculo del VEC sería, por este motivo, ilegal en sí misma²⁵.

Además, la adecuada determinación del precio contractual es un elemento esencial para la conformación de la voluntad de las partes del contrato administrativo, que permite garantizar tanto a la Administración como al contratista una correcta ejecución de las prestaciones objeto del contrato, estableciendo la justa correspondencia entre los derechos y obligaciones asumidas por cada una de las partes²⁶.

Por tanto, el desequilibrio económico o la incorrecta determinación del precio del contrato pueden ocasionar un perjuicio para el interés público, ya que se aumentan significativamente las posibilidades de ejecuciones inadecuadas de las prestaciones objeto del contrato, pudiendo dar lugar a la resolución del contrato.

3. EL VALOR ESTIMADO

3.1. Determinación del valor estimado

El concepto de VEC tiene su origen directo en el art. 9 de la Directiva 2004/18/CE que tiene por objeto fijar el método para el cálculo del VEC de los contratos públicos, de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición, a efectos de establecer los que se encuentran por encima de los umbrales que determinan la aplicación de sus normas. Por eso, el VEC no alude a cuánto ha de pagar de modo efectivo la Administración contratante, sino a cuál es el valor del contrato a los efectos de calibrar su importancia económica y la necesidad de aplicar las reglas de la Directiva o, en el Derecho interno, las de la regulación armonizada²⁷.

En el Derecho vigente, el art. 101 LCSP regula el modo en que se debe determinar el VEC de los contratos, acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento de asociación para la innovación. Se trata de un precepto largo, con 14 apartados, que no contiene propiamente una definición sino más bien los métodos de cálculo del VEC.

De conformidad con lo dispuesto en los considerandos 19 y 20 de la Directiva 2014/24/UE, para determinar el valor estimado de un contrato han de tenerse en cuen-

²⁵ Informe 2/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y Resolución 393/2019, de 22 de noviembre, del Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

²⁶ Resolución 98/2016, de 25 de mayo, del TACPCAM.

²⁷ S. DÍEZ SASTRE, «La nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales*, 2.ª ed., Iuris Utilitas, A Coruña, 2018.

ta todos los ingresos, procedan del poder adjudicador o de terceros. Por otra parte, el art. 5.1 de la Directiva señala que el cálculo del VEC se basará en el importe total a pagar, IVA excluido, estimado por el poder adjudicador, incluido cualquier tipo de opción y las eventuales prórrogas de los contratos.

A la luz de estas normas, se puede definir el VEC como la cifra que corresponde al máximo de ingresos que podría llegar a percibir el contratista, IVA excluido. Se basará en el importe total a pagar, estimado por el poder adjudicador, incluido cualquier tipo de opción y las eventuales prórrogas o modificados que figuren explícitamente en los pliegos de la contratación. Por último, se debe agregar cualquier importe asociado al negocio como son pagos, premios, primas, ventajas financieras o rentas.

En el art. 101 LCSP se establecen las diferentes reglas para calcular adecuadamente el VEC, que se completan con el mandato contenido en el art. 28 LCSP que precisa la necesidad de determinar correctamente la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, velando por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en los procesos de contratación pública.

En síntesis, el VEC es un concepto fundamental que permite al órgano de contratación determinar cuál es el impacto económico máximo a que puede ascender el contrato. Esta finalidad resulta de especial trascendencia, puesto que el VEC determina, entre otras, las reglas de publicidad aplicables, así como las de procedimiento de adjudicación, solvencia y, en su caso, clasificación, o el régimen de recursos²⁸.

3.2. Método de cálculo, justificación en el expediente y competencias en materia de contratación en las entidades locales

De conformidad con lo dispuesto en el art. 101.5 LCSP el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el VEC, en todo caso, deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Con carácter general, en el cálculo del VEC deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo, como se ha señalado anteriormente, deberá tenerse en cuenta:

- a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.
- b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de estos.

²⁸ Informe 13/2014, de 7 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Aragón.

c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 204 LCSP, se haya previsto en el PCAP o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado se considerará VEC el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

La jurisprudencia comunitaria ha declarado que, para el cómputo del VEC, debe tomarse en consideración el valor global del contrato desde el punto de vista de la importancia económica que representa para el potencial licitador, en el que deben incluirse también las retribuciones en especie. Lo contrario podría llevar al absurdo de que los contratos en los que se prevé el pago en especie no estarían sujetos a regulación armonizada o al recurso especial, por grande que fuera su importancia económica real²⁹.

Por lo que se refiere a la competencia para contratar en el ámbito de las entidades locales se ha distribuido tradicionalmente en función de tres criterios: el importe del contrato, su duración y la consignación presupuestaria³⁰. Las competencias de los diferentes órganos de las entidades locales, en materia de contratación, según la DA 2.^a LCSP, se distribuyen entre los órganos de gobierno del modo que se describe en seguida³¹.

A los alcaldes y a los presidentes de las entidades locales les corresponden las competencias como órgano de contratación, respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su VEC no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Al Pleno le corresponden las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos que celebre la entidad local, cuando por su valor o duración no correspondan al alcalde o presidente de la entidad local. Asimismo, le corresponde al Pleno la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales a los que se refiere el art. 121 LCSP. En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes es igualmente competencia del Pleno autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas.

²⁹ STJUE de 18 de enero de 2007, asunto *Auroux*, ECLI:EU:C:2007:31.

³⁰ M. FUEYO BROS, «El régimen económico-financiero de la contratación», *Módulo VI del Máster en contratación pública local*, 13.^a ed., curso 2024/2025, IDL-UAM, Instituto de Derecho Local.

³¹ J. COLÁS TENAS, «Las especialidades de la contratación pública en la administración local en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», <https://www.fmc.cat/documents/23829/doc/Ponencia-Colas.pdf>, Federación de Municipios de Cataluña.

En el caso de contratos privados y concesiones sobre bienes de la misma naturaleza, corresponde al Alcalde la competencia cuando el PBL no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios ni la cuantía de tres millones de euros. Cuando se superen esos límites, o se trate de bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su importe, la competencia se residenciará en el Pleno.

En los municipios de gran población, a que se refiere el art. 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), las competencias del órgano de contratación se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, con independencia del importe del contrato o su duración, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales.

3.3. Especialidades en función del tipo de contrato y del procedimiento aplicable

3.3.1. Valor estimado en los contratos sujetos a regulación armonizada

Los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) son aquellos que, por alcanzar un determinado umbral en su VEC, se sujetan a unas reglas especiales en cuanto a publicidad y elección del procedimiento establecidas en el Derecho secundario europeo. Son contratos de relevancia para el Mercado interior y que, por tanto, deben tener una publicidad cualificada a nivel de toda la Unión Europea. En concreto, el objetivo de la Unión Europea con las regulaciones que delimitan estos contratos es garantizar la transparencia, igualdad de acceso y competencia justa en las licitaciones públicas entre los Estados miembros de la Unión Europea.

El art. 19 LCSP establece que son contratos sujetos a una regulación armonizada los contratos de obras, los de concesión de obras, los de concesión de servicios, los de suministro, y los de servicios, cuyo VEC, calculado conforme a las reglas que se establecen en el art. 101 LCSP, sea igual o superior a las cuantías que se indican en los preceptos siguientes, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Tendrán también la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada los contratos subvencionados por estas entidades a los que se refiere el art. 23 LCSP, a excepción de los señalados en el apartado 2 del art. 19 LCSP.

Estos umbrales, que se actualizan cada dos años, se recogen en los Reglamentos Delegados (UE) 2025/2150, 2025/2151 y 2025/2152, publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y que actualizan las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE.

La revisión bianual de los umbrales tiene como finalidad adaptar los valores en euros a las variaciones de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sirve de referencia internacional para los umbrales de contratación pública. Actualmente, debemos tener presente la 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, aplicables a partir del 1 de enero de 2026.

En cuanto a las principales particularidades, los contratos SARA quedan sujetos a las directrices europeas, a los que se aplican las disposiciones comunitarias tanto en lo relativo a su preparación como en la adjudicación. En su caso, también se aplicarían algunas reglas relativas a la ejecución del contrato, en especial, a la modificación del contrato.

Por último, cabe indicar que la preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada que concierten los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas se regirán por las normas establecidas en las Secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro II LCSP.

3.3.2. Valor estimado en los contratos divididos en lotes

En los contratos divididos en lotes, el art. 101.12 LCSP establece que, cuando la realización de una obra, la contratación de unos servicios o la obtención de unos suministros destinados a usos idénticos o similares pueda dar lugar a la adjudicación simultánea de contratos por lotes separados, se deberá tener en cuenta el valor global estimado de la totalidad de dichos lotes.

En la interpretación de la norma vuelve a ser central su influencia más próxima, constituida por la Directiva 24/2014, en cuyo art. 5 se nos ofrecen elementos suficientes para interpretar el sentido de la norma interna.

De este modo, el apartado 8 del citado precepto de la Directiva señala que, cuando una obra prevista o un proyecto de prestación de servicios pueda dar lugar a la adjudicación de contratos por lotes separados, se tendrá en cuenta el valor total estimado de la totalidad de dichos lotes. Por otra parte, en el apartado 9 se añade que, cuando un proyecto de adquisición de suministros similares pueda dar lugar a la adjudicación de contratos por lotes separados, se tendrá en cuenta el valor total estimado de todos los lotes. En ambos supuestos, si el valor acumulado de los lotes es igual superior al umbral de los contratos sujetos a regulación armonizada la Directiva se aplicará a la adjudicación de cada lote.

La finalidad del precepto, tanto en la Ley interna como en la Directiva, es determinar adecuadamente el método de cálculo del VEC de los contratos a los efectos de comprobar si superan los umbrales de los contratos sujetos a regulación armonizada³².

Sobre las reglas aplicables a los contratos divididos en lotes cabe recordar que cada lote ha de ser considerado como un contrato, salvo en casos en que se presenten ofertas integradoras, en los que todas las ofertas constituirán un contrato, de acuerdo con lo dis-

³² Informe 9/2018 de la Junta de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

puesto en el art. 99.7 LCSP. Ello no obsta para que la determinación del procedimiento aplicable a la selección del contratista y los umbrales aplicables deban responder al valor acumulado del conjunto de las prestaciones o lotes en que se divide el contrato³³.

En el aspecto procedimental se establece como garantía específica para evitar el fraccionamiento ilícito del contrato y que se puedan ver vulneradas las normas adjetivas y los umbrales aplicables que, cuando se proceda a la división en lotes, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, calculado según lo establecido en el art. 101 LCSP, salvo que se dé alguna de las excepciones a que se refieren los arts. 20.2, 21.2 y 22.2 LCSP (art. 99.6 LCSP).

Por tanto, la determinación del procedimiento aplicable a la selección del contratista y los umbrales aplicables deben responder al valor acumulado del conjunto de las prestaciones o lotes en que se divide el contrato. Esta norma guarda una perfecta congruencia con la prevista en el art. 101.12 LCSP a los efectos del cálculo del VEC en los contratos adjudicados simultáneamente por lotes. Ahora bien, en lo que se refiere a las condiciones de solvencia, deberán ir referidas al valor de cada lote, salvo si estamos en presencia de un solo contrato, bien por exigirlo los pliegos, bien por razón de la existencia de ofertas integradoras³⁴.

3.3.3. Valor estimado en los contratos mixtos

De conformidad con lo dispuesto en el art. 34.2 LCSP solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.

Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal. En el caso de los contratos mixtos que comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros, el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor de los valores estimados de los respectivos servicios o suministros (art. 18.1 LCSP).

En la LCSP la influencia de la Directiva 24/2014 ha venido a complicar este panorama generando varias reglas en las que, para determinar el régimen jurídico aplicable a un contrato mixto, hay que atender «al carácter de la prestación principal».

³³ Informe 12/20 de la JCCPE, de 29 de julio.

³⁴ Resoluciones del TACRC 1001/2020, de 18 de septiembre y 1253/2022, de 13 de octubre.

La determinación de qué deba entenderse por prestación principal no puede limitarse al VEC de las prestaciones, como ocurría en la legislación anterior, pues tal cosa se establece expresamente, como excepción, para casos concretos como el establecido para los supuestos en que los contratos mixtos comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros³⁵.

El legislador, salvo en los casos excepcionales en que se determina claramente que la prestación principal lo es por su valor económico, ofrece un marco aparentemente flexible para determinar el régimen del contrato mixto, partiendo de que en estos supuestos cabe tener en consideración no solo el VEC de las prestaciones sino también otros elementos cualitativos añadidos.

En el caso de un contrato mixto que contenga prestaciones de los contratos de obras, suministros o servicios, por una parte, y contratos de concesiones de obra o concesiones de servicios, de otra, si las distintas prestaciones son separables y se decide adjudicar un contrato único, se aplicarán las normas relativas a los contratos de obras, suministros o servicios cuando el VEC de las prestaciones correspondientes a estos contratos supere las cuantías establecidas en los arts. 20, 21 y 22 LCSP. En otro caso, se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios.

Claramente se observa que es posible que se aplique el régimen de un contrato, por ejemplo, de servicios que esté sujeto a regulación armonizada y no el de la concesión que no lo esté, a pesar de que su VEC sea muy superior, lo que representa una notable dificultad para la gestión del contrato en ciertos casos.

3.3.4. *Valor estimado en los contratos menores*

La elección del método para calcular el VEC no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan (art. 101.4 LCSP)³⁶. El fraccionamiento fraudulento del objeto de un contrato se puede producir tanto mediante la suscripción de diversos contratos menores destinados a la obtención de un resultado único o de una prestación que hubiera tenido que ser objeto de un único contrato, como también llevando a cabo contrataciones menores sucesivas para cubrir necesidades recurrentes que tuvieran que formar parte de un único contrato, siempre que estas contrataciones sucesivas supongan una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar³⁷.

³⁵ Informe 28/2018 de la JCCPE.

³⁶ Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña (Comisión Permanente).

³⁷ A. CASARES MARCOS, «El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 14-66.

A los efectos de determinar si existe un fraccionamiento indebido del contrato es necesario tener en cuenta diversos aspectos. Un aspecto es la existencia de una unidad funcional y de un vínculo operativo entre los diferentes contratos, lo que exigiría un tratamiento unitario de todos ellos, evitando un fraccionamiento artificioso del objeto del contrato que afectase al procedimiento de contratación o que se verificase con el simple objetivo de burlar los umbrales establecidos en la ley. A ello hay que añadir, como elemento hermenéutico de relevancia, la posibilidad de planificación del contrato, esto es, la previsibilidad de su realización en el marco de la oportuna programación de la contratación que la ley exige a los órganos de contratación. Estos dos elementos, junto con las demás circunstancias que definan y caractericen al contrato, son esenciales para poder determinar si, en cada caso concreto, existe un fraccionamiento indebido del contrato³⁸.

Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 229 LCSP en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal. El art. 101 LCSP establece la definición del valor estimado y este es el mismo concepto que a su vez utiliza el art. 118 para establecer el límite que autoriza a la tramitación de un contrato menor.

La contratación menor, prevista tradicionalmente en nuestro derecho de contratación pública, y que ha sido objeto de análisis por las diferentes juntas u órganos consultivos, comporta una simplificación y una agilización procedimental que hay que calificar de eficientes y, sin duda, necesarias en determinadas circunstancias y para determinadas adquisiciones o aprovisionamientos³⁹. Por tanto, la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir⁴⁰.

Sin embargo, su aplicación supone la excepción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la inaplicación del deber de salvaguardia de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa, recogidos en el art. 1 LCSP. Hay que entender que es justamente por este motivo por el cual la utilización de la figura contractual de los contratos menores ha sido objeto de delimitación en múltiples ocasiones, cuando no de restricción, en diferentes ámbitos organizativos.

La prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público está dirigida, fundamentalmente, a evitar que a través de ella se eluda la aplicación de ciertas normas cuya exigibilidad depende del VEC y, por este motivo, se entiende que no tiene

³⁸ T. MOREO MARROIG, «El trending topic del momento: Los contratos menores y el artículo 118 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público», *Blog esPublico*, Administración Pública, Entidades locales y Ayuntamientos, 2018.

³⁹ T. MOREO MARROIG, «La función interventora en los contratos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 133, septiembre-octubre de 2014.

⁴⁰ Informe 40/1995 de la JCCPE, de 7 de marzo.

que considerarse vetado por la LCSP el fraccionamiento del objeto del contrato en todos aquellos casos en los que no se origine alteración de las normas relativas a los procedimientos de adjudicación que deben aplicarse ni a las normas de publicidad⁴¹.

En este sentido, se podría considerar que un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, tiene conocimiento cierto —o podría tenerlo, si se aplicaran los principios de programación y buena gestión— de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios, perfectamente definida, cuyas características esenciales no puedan variar de manera sustancial, que tiene que llevarse a cabo necesariamente año tras año y que responde a una necesidad continuada en el tiempo y, aun así, tramitara diferentes contratos menores y eludiera las normas más exigentes de publicidad y procedimiento⁴².

El art. 101 LCSP establece la definición del VEC y este es el mismo concepto que, a su vez, utiliza el art. 118 LCSP para establecer el límite que autoriza a la tramitación de un contrato menor.

Asimismo, las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores, de conformidad con lo dispuesto en el art. 118 LCSP, siempre y cuando su VEC no exceda de 5.000 euros, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales propios del contrato menor, por expresa imposición del 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 fiscales⁴³.

Por último, cabe destacar que durante la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018 se introdujo una enmienda que incluye una nueva DA 54.^a en la LCSP. En este sentido, se consideran contratos menores los contratos de VEC igual o inferior a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructuras del órgano de contratación.

3.3.5. *Procedimiento simplificado y simplificado sumario*

Ya se ha señalado anteriormente que el VEC juega también un papel fundamental a la hora de determinar el tipo de procedimiento aplicable. En particular, el art. 159 LCSP

⁴¹ Informe 69/08 de la JCCPE, de 31 de marzo.

⁴² Informe 4/2010, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares o Informe 10/2006, de 12 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.

⁴³ J. E. CANDELA TALAVERO, «Procedimiento de contratación menor y buenas prácticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 67-92.

regula dos tipos de procedimiento abierto simplificado, el procedimiento abierto simplificado propiamente dicho y el que podríamos llamar procedimiento abierto simplificado abreviado o sumario⁴⁴.

En el ámbito del procedimiento abierto la figura del procedimiento simplificado, y su versión sumaria o abreviada, nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación. Asimismo, los procedimientos simplificados son una herramienta para lograr una gestión de los procedimientos de adjudicación ágil, a la vez que transparente y garantista del principio de igualdad entre licitadores, en especial para canalizar contratos que venían tramitándose como contrato menor⁴⁵.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 159.1 LCSP, los órganos de contratación podrán acordar la utilización de un procedimiento abierto simplificado en los contratos de obras, suministro y servicios cuando se cumplan las dos condiciones siguientes:

a) Que su VEC sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su VEC sea inferior a las cantidades establecidas en los arts. 21.1, letra a), y 22.1, letra a) LCSP, respectivamente, o a sus correspondientes actualizaciones.

b) Que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el 25 por 100 del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el 45 por 100 del total.

Por su parte, el procedimiento abierto simplificado sumario se tramita de conformidad con lo establecido en las normas específicas previstas en el art. 159.6 LCSP, siendo aplicable en contratos de obras de VEC inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de VEC inferior a 60.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual a los que no será de aplicación.

3.4. Valor estimado en caso de unidad funcional separada y autónoma

La identificación de unidades funcionales, en sentido subjetivo, permite determinar quién puede celebrar contratos de forma autónoma dentro del sector público, sin que se incurra en supuestos de fraccionamiento del contrato. Esta tarea cobra especial importancia en casos de contratación menor en el seno de organizaciones complejas.

⁴⁴ M. A. SANMARTÍN MORA, «Los procedimientos simplificados en la nueva Ley de Contratos del Sector Público: algunas cuestiones prácticas que pueden poner en valor este procedimiento», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, marzo de 2018.

⁴⁵ V. LOSA MUÑOZ y F. BURÓN ÁLVAREZ, «De la ley a la práctica: el procedimiento abierto simplificado abreviado o una alternativa para los municipios PYMEL», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. II, Sección Tribuna, mayo de 2020, p. 195.

Cuando un órgano de contratación esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales (art. 101.6 LCSP). No obstante, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

En todo caso, se entenderá que se da la circunstancia aludida en el párrafo anterior cuando dicha unidad funcional separada cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato.

La Directiva 24/2014 establece en su considerando 20 que, a los efectos de estimar el valor de un contrato concreto, es preciso aclarar que debe permitirse basar la estimación de este valor en una fragmentación del objeto del contrato únicamente cuando esté justificado por motivos objetivos. No se justifica una fragmentación cuando el poder adjudicador se limite a organizar una licitación de manera descentralizada.

En esta misma línea el art. 5.2 de la Directiva citada señala que, cuando un poder adjudicador esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales. No obstante, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

La LCSP se refiere al concepto de unidad funcional en relación con el objeto del contrato desde dos perspectivas diferenciadas: objetiva —referida a las prestaciones contractuales— y subjetiva —predicada de la entidad contratante—. El art. 101 LCSP, relativo al cálculo del valor estimado, introduce en su apartado 6 una referencia a la idea de unidad funcional en clave subjetiva de acuerdo con la regulación. Sin embargo, se aleja de la literalidad de la Directiva al entender que las unidades funcionales separadas forman parte del órgano de contratación y no del poder adjudicador.

A la vista de sus características, los órganos de contratación del Derecho español son unidades funcionales separadas en el sentido de la Directiva. Dicho de otro modo, es habitual que los poderes adjudicadores tengan unidades funcionales separadas, que son sus órganos de contratación⁴⁶.

No existe una definición legal de la unidad funcional orgánica separada que establezca unos límites precisos para apreciar su existencia en todos los casos, circunstancia que

⁴⁶ S. DÍEZ SASTRE, «El fraccionamiento del objeto del contrato: directrices y límites en la contratación menor», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 112-158: «No cabe interpretar que hay unidades administrativas separadas que cumplen los requisitos previstos en la Directiva —llevar los procedimientos de contratación y tomar decisiones de compra de manera independiente atribuibles a la persona jurídica— sin reconocerles la condición de órganos. Si reúnen esas características, cumplen automáticamente con el concepto legal de órgano contenido en el art. 5.1 LRJSP: son unidades administrativas que tienen atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Las unidades funcionales separadas descritas en la Directiva parecen solaparse entonces con los órganos de contratación del Derecho español».

la convierte en un concepto jurídico indeterminado⁴⁷. Sin embargo, podemos deducir varios requisitos característicos que nos serán útiles para determinar en qué casos se puede considerar concurrente la responsabilidad autónoma de la unidad funcional orgánica⁴⁸. En primer lugar, debe tratarse de una unidad funcional separada. En este sentido es esencial que exista una función específica que caracterice de un modo particular a la unidad de que se trate y que, con ello, se pueda considerar a la misma separada, no en el aspecto orgánico o jerárquico, sino en lo que hace a la función que desempeña.

En segundo lugar, esta unidad funcional separada debe ser responsable de manera autónoma respecto de la contratación o de determinadas categorías de contratos. Esta autonomía viene perfilada en la ley de modo tal que se puede atribuir a la unidad que cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato en cuestión. La financiación específica exige una diferenciación concreta en el presupuesto de la entidad pública a la que pertenezca. La competencia debe estar descrita de manera específica en la normativa interna de organización de dicha entidad pública, de modo que se pueda distinguir de las competencias de otros órganos existentes en su seno. Ambas condiciones conducen a una tramitación del procedimiento de selección del contratista diferenciada y propia de la unidad funcional separada.

Por tanto, la existencia de una unidad funcional orgánica separada y autónoma supone que los contratos que la misma licite tengan una sustantividad propia con respecto al resto de los contratos de la entidad pública a la que pertenecen. Por esta razón, en estos supuestos no tendría ningún sentido que, existiendo una unidad funcional orgánica dotada de autonomía, los contratos que celebre deban incluirse en un contrato mayor de la entidad pública en la que están integrados.

Por el contrario, en estos supuestos lo que procede es que la unidad funcional orgánica licite su contrato de forma independiente y que las prestaciones que son propias del mismo no se integren como lote en otro contrato licitado por un órgano diferente.

La jurisprudencia comunitaria añade al concepto de unidad funcional separada otras características que contribuyen a determinar la posible objetividad, y en consecuencia legitimidad, de una contratación independiente de la de prestaciones análogas a las efectuadas para otras unidades. En particular, considera relevante la circunstancia de que la contratación tenga una funcionalidad o finalidad técnica y económica independientes, debiendo valorarse cada supuesto en función de su contexto y de sus propias particularidades.

Por tanto, solo cuando exista una razón objetiva que permita considerar que cada prestación en sí misma considerada responde a una única finalidad técnica y económica independiente y separable del resto podrá el órgano de contratación optar por efectuar procedimientos separados para cada una de ellas calculando también de for-

⁴⁷ Informe 1/2019, de 10 de mayo, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia.

⁴⁸ Informe 9/2018, de 5 de abril, de la JCCPE.

ma independiente su VEC a efectos de la determinación del régimen jurídico que le corresponda.

En aplicación de lo expuesto, en cada supuesto concreto se debe determinar si existe o no la citada unidad funcional y, por tanto, si se produce un fraccionamiento indebido del objeto del contrato. La premisa básica es facilitar el acceso a las licitaciones a las distintas empresas, de acuerdo con su capacidad y solvencia, de modo que primen los principios de publicidad y transparencia, así como de concurrencia.

3.5. Solvencia económico-financiera y categoría de las clasificaciones

El órgano de contratación debe introducir fórmulas que, a la par que satisfagan la acreditación de la solvencia, permitan abrir la contratación a los posibles licitadores. En este sentido, el VEC cumple un papel fundamental también como baremo para acreditar la solvencia económica y la clasificación de las empresas.

El órgano de contratación goza de cierta libertad para elegir los requisitos y los medios que considera más adecuados para asegurar que quien quiere concurrir a la licitación reúne unas condiciones mínimas de solvencia. Dicha discrecionalidad únicamente tiene dos limitaciones, que se encuentran recogidas en el art. 74 LCSP: la exigencia de clasificación, en los casos en los que la ley así lo disponga y la vinculación de la solvencia con el objeto y con el importe del contrato, de modo que los requisitos que se exijan guarden proporcionalidad con el VEC del contrato a celebrar y, además, sean adecuados a su naturaleza.

En todo caso, la solvencia económica y financiera requerida deberá resultar proporcional al objeto contractual, de conformidad con lo establecido en el art. 74.2 LCSP, no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la solvencia económica y financiera, el art. 87.1.a) LCSP establece un límite con referencia al VEC. En concreto, el volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el VEC, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros.

Asimismo, el art. 87.3 LCSP determina un criterio residual de acreditación de la solvencia económica y financiera para el supuesto en el que los pliegos no especifiquen los criterios y requisitos mínimos de solvencia: volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el VEC cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año.

Por otra parte, en los contratos cuyo objeto consista en servicios profesionales, en lugar del volumen anual de negocio, la solvencia económica y financiera se podrá

acreditar mediante la disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe no inferior al VEC [art. 87.3.b) LCSP]. El precepto solo establece que se exija en los casos apropiados lo que, en principio, podemos vincular al hecho de que apropiados serán aquellos casos en que se puedan producir en el desarrollo del objeto del contrato responsabilidades derivadas de actividades profesionales desarrolladas en el seno de la ejecución de las prestaciones del contrato y por la empresa contratista. Dichas responsabilidades, por su importancia, pueden exigir una especial solvencia, no solo por su volumen de negocio, sino también por la conveniencia de la cobertura de esas posibles responsabilidades⁴⁹.

En cuanto a la clasificación, en los contratos de obras cuyo VEC sea igual o superior a 500.000 euros será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado. Para los contratos de obras cuyo VEC sea inferior a 500.000 euros la clasificación del empresario en el grupo o subgrupo que en función del objeto del contrato corresponda, y que será recogido en los pliegos del contrato, acreditará su solvencia económica y financiera y solvencia técnica para contratar. En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia, indistintamente, mediante su clasificación como contratista de obras en el grupo o subgrupo de clasificación correspondiente al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y detallados en los pliegos del contrato.

De igual forma, los contratos de servicios, en los que se permite a los licitadores acreditar su solvencia de manera alternativa a través de la clasificación, se clasifican en categorías según su cuantía, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato.

El art. 26 RGLCAP, en su redacción inicial del año 2001, regulaba que la categoría de los contratos de obras se determinaba por su «anualidad media», y, en correlación, el apartado 6 del art. 36, relativo a la exigencia de clasificación por la Administración, regula que: «Cuando solamente se exija la clasificación en un grupo o subgrupo, la categoría exigible será la que corresponda a la anualidad media del contrato, obtenido dividiendo su precio total por el número de meses de su plazo de ejecución y multiplicando por 12 el cociente resultante».

El Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, modificó determinados preceptos del RGLCAP, entre ellos el art. 26, afectando a cómo se determina la categoría de los contratos de obras en los términos siguientes: «Los contratos de obras se clasifican en categorías según su cuantía. La expresión de la cuantía se efectuará por referencia al valor estimado del contrato, cuando la duración de este sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo, cuando se trate de contratos de duración superior»; sin

⁴⁹ Resolución 778/2019 del TACRC, de 6 de septiembre.

embargo, el art. 36.6 RGLCAP mantiene su redacción inicial que hace mención únicamente a la anualidad media del contrato.

En el caso de que la duración del contrato de obras sea inferior o igual a 12 meses, no se aplicaría la anualidad media. Tratándose de un solo grupo o subgrupo la categoría a exigir será la que resulte del valor íntegro del contrato, entendiendo que la referencia al valor íntegro habría que entenderla como valor estimado.

Con la entrada en vigor de la LCSP queda definitivamente aclarada, a nivel legislativo, la forma de calcular la cuantía del contrato a los efectos de aplicar el precepto correspondiente en materia de clasificación, debiendo remitirnos a las reglas para el cálculo del VEC del contrato de servicios contenidas en el art. 101 LCSP, que será el VEC (sin IVA, con prórrogas) si su duración es inferior a un año y por referencia al valor medio anual del VEC, cuando se trate de contratos de duración superior.

Por tanto, de conformidad con la interpretación que el TACRC ha hecho de los arts. 79.1 LCSP y 38 RGLCAP, a efectos de determinar la categoría de la clasificación la cuantía en los contratos de duración superior a un año se obtiene a partir del VEC, dividido por el número de meses de ejecución, incluyendo las posibles prorrogas que también se tomaron en cuenta para calcular el VEC, y multiplicándolo por 12⁵⁰.

Asimismo, la doctrina del TACRC establece que, en caso de requerirse clasificación en varios subgrupos, debe determinarse la categoría exigible en cada uno por el valor anual medio estimado de la prestación comprendida en cada subgrupo, lo que impone el desglose del VEC para fijar la parte que corresponde a la prestación incluida en cada subgrupo de clasificación y, en función de sus importes, determinar la categoría que corresponda exigir para cada subgrupo⁵¹.

3.6. Solvencia técnica con especial referencia a las empresas de nueva creación

La solvencia técnica es la capacidad de una empresa para ejecutar un contrato público con eficacia, calidad y seguridad, demostrada mediante experiencia previa, recursos humanos y medios técnicos. Con carácter general, en el caso de la solvencia técnica, si el PCAP no hace mención alguna a los requisitos mínimos que ha de alcanzar la empresa a fin de acreditar su solvencia, también juega un papel fundamental el VEC o, mejor dicho, la anualidad media del contrato. Al respecto, hay que atender a los diferentes tipos de contratos en atención a su objeto.

En el contrato de obras el art. 88.3 LCSP establece que, en su defecto, y para cuando no sea exigible la clasificación, la acreditación de la solvencia técnica se efectuará mediante la relación de obras ejecutadas en los últimos cinco años, o en los últimos diez años si pertenecen a alguno de los subgrupos incluidos en la relación a la que se refiere el

⁵⁰ Resolución 1187/2019 del TACRC, de 21 de octubre.

⁵¹ Resolución 383/2024 del TACRC, de 14 de marzo.

apartado 1.a), que sean del mismo grupo o subgrupo de clasificación que el correspondiente al contrato, o del grupo o subgrupo más relevante para el contrato si este incluye trabajos correspondientes a distintos subgrupos, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por 100 de la anualidad media del contrato.

En el caso de los suministros el art. 89.3 LCSP determina que, en su defecto, la acreditación de la solvencia técnica se efectuará mediante la relación de los principales suministros efectuados, en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por 100 de la anualidad media del contrato.

Por último, en el contrato de servicios es preciso acudir al art. 90.2 LCSP que se pronuncia en los mismos términos: la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por 100 de la anualidad media del contrato.

En el caso de las empresas de nueva creación existe una particularidad para la acreditación de la solvencia técnica o profesional, entendiéndose por empresa de nueva creación aquella que tenga una antigüedad inferior a cinco años. El objetivo perseguido es favorecer la concurrencia, al permitir participar a empresas que, por su reciente creación, difícilmente podrían participar en licitaciones públicas si se utiliza como criterio de solvencia la experiencia, abriendo las licitaciones públicas a un mayor número de potenciales licitadores⁵².

En la práctica, puede resultar muy complicado o, incluso, imposible, que las empresas de nueva creación puedan cumplir el requisito fijado en el apartado a) y, de ahí, que la LCSP establezca esta especial protección, en aras, también, de favorecer la incorporación a la contratación de pequeñas y medianas empresas y de economía social, tal y como indica el art. 1.3 LCSP.

Así, en el caso de los contratos de obras cuyo VEC sea inferior a 500.000 euros, el art. 88.2 LCSP prevé que su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a f) del art. 88.1 LCSP, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de obras.

Del mismo modo, en el caso de los contratos de suministros y servicios no sujetos a regulación armonizada, se establece una regla similar en los arts. 89.1.h) y 90.4 LCSP, de forma que la solvencia técnica de las empresas de nueva creación se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a g) del art. 89.1 LCSP y b) a i) del art. 90.1 LCSP, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a) del

⁵² Resolución 1797/2021 del TACRC, de 10 de diciembre.

art. 89.1 y en la correspondiente letra *a*) del art. 90.1, relativos a la ejecución de un número determinado de suministros y de servicios, respectivamente. Nos hallamos, por tanto, ante una prohibición absoluta («en ningún caso») de aplicar un concreto medio de solvencia técnica a las empresas de nueva creación.

A sensu contrario, se plantea si en el resto de los contratos sería posible establecer unos requisitos de solvencia diferenciados para las empresas de nueva creación. Sin embargo, con base en los principios de igualdad y no discriminación, solo en los casos previstos en la LCSP, y con el alcance que en esta se prevea, por excepción, cabe establecer particularidades al respecto, atendiendo a las características de las empresas que concurren a la licitación⁵³.

Por tanto, en los contratos de suministros y de servicios sometidos a regulación armonizada no resulta posible establecer unas condiciones de solvencia técnica diferenciadas para las empresas de nueva creación y para el resto de las empresas. Asimismo, para los contratos de obras de cuantía superior a 500.000 euros resultará exigible para acreditar la solvencia que el empresario se encuentre debidamente clasificado como contratista de obras de los poderes adjudicadores, conforme al art. 77.1.a) LCSP.

3.7. Valor estimado en el recurso especial en materia de contratación

El art. 44.1 LCSP establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo VEC sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un VEC superior a cien mil euros.
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo VEC supere los tres millones de euros.

Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su VEC sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Asimismo, serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el art. 23 LCSP, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

⁵³ Informe 44/23 aprobado en la Comisión Permanente de la JCCPE, en su sesión de 21 de marzo de 2024.

Así, al regular la posibilidad de interponer recurso especial en materia de contratación se establecen ciertos umbrales que determinan cuándo un contrato puede ser impugnado por esta vía. El legislador ha optado por un criterio cuantitativo objetivo, el valor estimado, considerando que aquellos contratos que no alcancen el valor estimado determinado en la LCSP no deben gozar de la especial protección que supone el recurso especial. En este sentido, cabe destacar que el legislador español ha rebajado los umbrales del VEC necesarios para interponer el recurso especial en materia de contratación con respecto a los umbrales SARA fijados por la Unión Europea. Esta decisión nacional busca garantizar una mayor transparencia y litigiosidad en contratos de menor cuantía, facilitando la revisión de actos que, aunque no superen los límites europeos, tienen relevancia económica suficiente. En la práctica, el cálculo del VEC en relación con el recurso especial plantea problemas interpretativos en dos casos: la impugnación de los contratos basados de los acuerdos marco y, en general, la impugnación de los lotes de los contratos⁵⁴.

La interpretación del precepto transcrito determina la sujeción al recurso especial tanto de los acuerdos marco como de los sistemas dinámicos de adquisición, así como de los contratos basados o específicos siempre que se ajusten a los importes previstos para los distintos tipos de contratos en el apartado a) citado. Ahora bien, en la práctica se planteó la duda de si era necesario atender al valor estimado del acuerdo marco o el sistema dinámico de adquisición, o si solo debía tener en cuenta el valor estimado del concreto contrato basado o contrato específico. En la práctica, la interpretación de los órganos de recursos contractuales ha llegado a la conclusión de que los contratos basados en un acuerdo marco deben desvincularse del VEC del propio acuerdo marco. Se trata de contratos que, sin perjuicio de que se basen en un acuerdo marco, cuentan con su propio VEC y establecen una relación bilateral entre el poder adjudicador y el adjudicatario⁵⁵. Es necesario, por esa razón, que el contrato basado alcance el valor estimado establecido para poder interponer recurso especial.

Por otra parte, se ha planteado la duda de si en el caso de contratos divididos en lotes el VEC del contrato en su conjunto comunica la impugnabilidad a cada una de las actuaciones relativas a los distintos lotes, aun cuando cada uno de ellos no alcance, por separado, los umbrales anteriores. Al respecto, en la jurisprudencia de los órganos de recursos contractuales se ha llegado a una solución distinta a la expuesta en relación con los contratos basados. Así, se ha señalado que lo determinante no es el valor de cada uno de los lotes sino el valor estimado del contrato⁵⁶.

⁵⁴ M. A. SANMARTÍN MORA, «La aplicación del recurso especial a los contratos derivados de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición está vinculada al valor estimado del contrato derivado», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, mayo de 2020.

⁵⁵ Sirvan de ejemplo los siguientes pronunciamientos: Resolución del TACRC 650/2019, de 13 de junio; Resolución del TACRC 399/2023, de 30 de marzo o Resolución 58/2020, de 14 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía.

⁵⁶ Resolución 467/2021 del TACPCAM, de 7 de octubre.

Teniendo en cuenta que el art. 44 LCSP acoge el concepto de VEC (*vs.* PBL, precio del contrato o cualquier otro) parece obligado acudir al art. 101 del mismo cuerpo legal, cuyo apartado 12 establece lo siguiente: cuando la realización de una obra, la contratación de unos servicios o la obtención de unos suministros destinados a usos idénticos o similares pueda dar lugar a la adjudicación simultánea de contratos por lotes separados, se deberá tener en cuenta el valor global estimado de la totalidad de dichos lotes⁵⁷.

En este sentido, nada parece indicar que en los casos en que la contratación se divida en lotes, para determinar si los contratos son susceptibles o no del recurso especial en materia de contratación, haya que recurrir a un concepto diferente al del valor estimado definido en el precepto anteriormente indicado. Esto es, el art. 101.12 LCSP, para el supuesto de contratación por lotes, indica que el valor estimado en este caso es el valor acumulado de todos los lotes⁵⁸.

Por tanto, la utilización por el precepto de usos idénticos o similares, así como la consideración del derecho de defensa, lleva a asumir la comunicación de la posibilidad de recurso en los contratos cuyo VEC supere los umbrales determinados en el art. 44 LCSP a pretensiones de cuantía inferior, en lotes que no alcanzan tales umbrales.

4. ANÁLISIS DE TRES SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS

Una vez analizado el VEC y la repercusión que tiene en las diferentes fases del procedimiento de contratación pasamos a ocuparnos de tres problemas ampliamente debatidos por la doctrina y la jurisprudencia. En concreto, se analiza el cálculo del valor estimado en aquellos contratos que prevén la posibilidad de prórroga y modificación; el valor estimado como límite para la tramitación de los contratos basados; y, por último, los excesos de medición a efectos de cuantificar el valor estimado del contrato.

Los tres supuestos se han seleccionado por estar de máxima actualidad, ya que plantean dificultades relacionadas con el cálculo del VEC, por lo que no siempre se llega a una solución unívoca y, además, la posición de los distintos tribunales de recursos contractuales y juntas consultivas ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

4.1. Valor estimado en contratos con modificaciones y prórroga

El cálculo del VEC plantea especiales dificultades en aquellos contratos en los que se prevé en el PCAP la posibilidad de acordar su prórroga y modificación. El método de cálculo en estos casos ha dado lugar a distintas interpretaciones.

⁵⁷ Resolución 1472/2019 del TACRC, de 19 de diciembre.

⁵⁸ Resolución 608/2021 del TACRC, de 21 de mayo.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 204.1 LCSP los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia, hasta un máximo del 20 por 100 del precio inicial, cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad.

El límite cuantitativo fijado en el art. 204 LCSP no viene impuesto por el art. 72 de la Directiva 2014/24/UE que transpone la ley nacional, y tampoco por la jurisprudencia del TJUE. De hecho, el art. 72 de la Directiva señala que los contratos y los acuerdos marco se podrán modificar, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación, entre otros casos, cuando las modificaciones «con independencia de su valor pecuniario» estuvieran ya previstas en los pliegos iniciales de la contratación.

El problema radica en el cálculo del VEC cuando se prevea en el PCAP la posibilidad de prórroga, así como de modificaciones, desconociendo el momento exacto en que se podrán efectuar. Recordemos que, con independencia del importe de las posibles modificaciones del contrato, calculadas conforme a lo previsto en el art. 204.1 LCSP, el VEC ha de incluir, entre otros costes, cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato. Por tanto, la cuestión se centra en determinar sobre qué importe se aplica el 20 por 100 (límite máximo que puede alcanzar la modificación prevista en el PCAP) cuando también se prevea la posibilidad de prorrogar el contrato.

El art. 204 LCSP circunscribe el límite del 20 por 100 admisible para las modificaciones expresamente previstas al «precio inicial» del contrato, lo que equivale al importe de la adjudicación y excluye las posibles modificaciones y prórrogas que, en su caso, puedan acordarse, tal y como así recoge el Informe 6/2022 de la Abogacía General del Estado.

En la misma línea, el Informe 4/2023 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid considera que el porcentaje máximo de modificación debe aplicarse sobre el precio del contrato, no sobre este más las prórrogas previstas, siguiendo el criterio manifestado por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en su Informe de 1 de marzo de 2012, relativo a la inclusión de modificación en el VEC.

Asimismo, la JCCPE en su Informe 44/12, de 7 de mayo de 2013, concluye que, cuando el órgano de contratación calcule el VEC, deberá cuantificar las modificaciones al alza que prevean el PCAP o el anuncio de licitación, para, a continuación, sumar este importe a los demás conceptos que integran el VEC entre los cuales la LCSP expresamente cita las eventuales prórrogas del contrato. Por el contrario, las modificaciones a la baja, aun cuando estén previstas, no deben ser tenidas en cuenta en el cálculo del VEC.

Especialmente interesante resulta el Informe 2/2020, de 27 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña que desgrana los distintos supuestos que pueden tener lugar en función de que el órgano de contratación conozca o no en qué momento se producirá la modificación del contrato.

Por otra parte, el Informe 3/2020, de 25 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón también examinó si el

porcentaje máximo de la posible modificación contractual se aplica solo sobre el precio inicial o primitivo del contrato o si, en su caso, hay que contemplarlo también sobre el importe de las posibles prórrogas, concluyendo que las modificaciones, en caso de producirse, se aplicarán sobre el precio inicial del contrato, es decir, sobre el precio de adjudicación, IVA excluido, excluyendo otras posibles modificaciones y, en su caso, las prórrogas que puedan acordarse con posterioridad.

Por su parte, el Informe 3/2024, de 31 de julio, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia concluye que, el cálculo del VEC cuando se prevea una modificación de máximo el 20 por 100 y las posibles prórrogas, se sumarán en cuanto su importe total al PBL sin IVA y determinarán el VEC durante toda la vigencia del contrato.

Por tanto, el órgano de contratación debe planificar el contrato desde el escenario más amplio, teniendo en cuenta todas las circunstancias que van a incidir en el mismo, garantizando así una mayor transparencia y previsibilidad en el proceso de contratación, además de cumplir con los principios de planificación y eficiencia que rigen la LCSP, tal y como refleja el Informe 4/2025, de 19 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

En conclusión, el porcentaje de modificación previsto en la LCSP debe calcularse sobre el precio del contrato adjudicado y formalizado por el contratista, es decir, por la totalidad de la prestación contratada, IVA excluido.

El cálculo del porcentaje de la alteración siempre ha de llevarse a cabo sobre el precio de adjudicación del contrato inicial o primitivo y no sobre el prorrogado. Cuando se trate de una modificación puntual, el importe a comparar con el precio inicial es el de dicha modificación. Por su parte, cuando se trata de una modificación con repercusión en unidades temporales futuras, se tomará como importe el total de la repercusión durante la vigencia del contrato sin considerar las posibles prórrogas.

4.2. Valor estimado de los acuerdos marco como límite para la tramitación de contratos basados

Otro de los asuntos ampliamente debatidos sobre el cálculo del VEC es el que plantea si el valor máximo estimado de los acuerdos marco actúa como un límite cuantitativo respecto del volumen de contratos basados, además de servir para determinar los umbrales comunitarios, publicidad y régimen de recursos⁵⁹.

⁵⁹ F. LUQUE REGUEIRO, «El valor estimado de los Acuerdos Marco como límite máximo de los contratos basados y su novedosa excepción. La interpretación asentada en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, de 2 de julio de 2024, conforme a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de julio de 2022», *Dialnet, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, ISSN 1139-8817, núm. 2024.

La interpretación del valor máximo estimado de los acuerdos marco ha sido objeto de diversos pronunciamientos de las Juntas Consultivas de Contratación, que ya se habían manifestado sobre este problema bajo la vigencia del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP). En aquel momento se centraban fundamentalmente en el hecho de si este valor máximo estimado suponía un límite cuantitativo a la contratación derivada. Hay que tener en cuenta que, en este caso, la cuestión de fondo que subyace es la singularidad de estos acuerdos marco, cuyo desarrollo mediante contratos basados resulta, en muchos casos, difícil de predecir.

La importancia del VEC en estos supuestos radica en el hecho de que permite a los posibles interesados saber, a modo de previsión o estimación, el importe total a pagar por el conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco. Por tanto, para los acuerdos marco se tendrá en cuenta el VEC, excluido el IVA, del conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco (art. 101.13 LCSP). Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 100.3 LCSP, con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco no será necesario que se apruebe un PBL.

Esto es así porque el acuerdo marco no implica la realización de un gasto desde un punto de vista presupuestario y, en consecuencia, no existe retención de crédito, ni autorización ni compromiso del gasto. La disponibilidad presupuestaria tiene que hacerse efectiva en el momento de los contratos basados, siendo el presupuesto base y la correspondiente autorización del gasto de cada contrato basado lo que determinará que se puedan realizar.

Pues bien, inicialmente, la Junta Consultiva de Contratación del Estado mediante su Informe 17/12, de 31 de diciembre, entendió que el límite del art. 88, párrafo 8.º TRLCSPP no constituye un límite cuantitativo que deban cumplir los contratos derivados del acuerdo marco. En efecto, el concepto del VEC no opera en la fase de ejecución del contrato, sino en la fase de preparación y adjudicación, incluso en la impugnación de diversos aspectos de la contratación, pero no en la fase de ejecución⁶⁰.

El acuerdo marco no tiene límite cuantitativo de gasto, ya que no tiene presupuesto al no implicar obligación económica alguna, sin perjuicio de las estimaciones que se contengan en el expediente a los efectos de justificar la celebración de un acuerdo marco para satisfacer ciertas necesidades públicas y someterlo o no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada. La consecuencia de lo anterior es que el presupuesto ha de fijarse en todos aquellos contratos o negocios que impliquen directa e inmediatamente gasto, pero no en los que no concurre tal circunstancia, como es el caso de los acuerdos marco⁶¹.

⁶⁰ T. MOREO MARROIG, «La importancia del valor máximo estimado de un acuerdo marco», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, septiembre de 2014.

⁶¹ T. MOREO MARROIG, «Racionalización y acuerdos marco», en J. M. GIMENO FELIÚ, *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 1235-1270.

Siguiendo el criterio anterior, el VEC en los acuerdos marco no constituiría el límite cuantitativo para los contratos que se puedan hacer basados en el mismo. Aunque se hubiera sobrepasado el importe del VEC del acuerdo marco, siempre que no hubiera transcurrido su plazo de duración, no habría que modificarlo, entendiéndose, todo ello, sin perjuicio de la responsabilidad de los órganos de contratación en la fijación lo más exacta posible de ese VEC⁶².

Con posterioridad, el TJUE se pronunció sobre esta cuestión entendiendo que el acuerdo marco debe determinar, desde el origen, la cantidad máxima de prestaciones o de servicios que podrán ser objeto de los contratos subsiguientes⁶³. Concluyó que el poder adjudicador que era parte originariamente en el acuerdo marco únicamente puede comprometerse, en su propio nombre y por cuenta de los potenciales poderes adjudicadores que estén claramente designados en dicho acuerdo, hasta una determinada cantidad o un valor máximos. Una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo⁶⁴.

En este sentido, el TJUE ha considerado que, los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos interesados en celebrar el acuerdo marco, recogidos, en particular, en el art. 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24, resultarían afectados si el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco no indicase el valor o la cantidad máximos sobre los que versa tal acuerdo. El valor estimado de los acuerdos marco alcanza un carácter limitativo, constituyéndose en límite cuantitativo a los contratos que pudieran basarse en estos, en aras de evitar que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

A estos efectos, el TJUE entendió que el art. 33, apartado 3, de la Directiva 2014/24, debe interpretarse en el sentido de que un poder adjudicador no puede seguir basándose, para adjudicar un nuevo contrato, en un acuerdo marco cuya cantidad o valor máximo de las obras, suministros o servicios de que se trate hayan sido ya alcanzados, a menos que la adjudicación de dicho contrato no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el art. 72, apartado 1, letra e), de dicha Directiva⁶⁵.

Teniendo en cuenta el criterio del TJUE reflejado en las sentencias anteriormente analizadas, parece que se debería interpretar el valor estimado del acuerdo marco como el límite cuantitativo para los contratos basados. En su caso, se podría sobrepasar su importe sin necesidad de modificar el acuerdo marco cuando la adjudicación del contrato basado no dé lugar a una modificación sustancial del acuerdo marco. De hecho, establecer este valor máximo permite a las posibles empresas interesadas conocer el importe total que podrán alcanzar los contratos basados durante la duración total del acuerdo

⁶² En el mismo sentido, el Informe 9/2013, 19 de junio de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Islas Baleares.

⁶³ STJUE C-216/17, 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust y Coopservice*, ECLI:EU:C:2018:1034.

⁶⁴ STJUE C-23/20, 17 de junio de 2021, asunto *Simonsen & Weel*, ECLI:EU:C:2021:490.

⁶⁵ STJUE asuntos acumulados C-274/21 y C-275/21, de 14 de julio de 2022, ECLI:EU:C:2022:565.

marco, no ya a modo de previsión o estimación, sino a modo de límite vinculante jurídicamente. De esta manera, los operadores económicos pueden conocer la cifra de negocio que les podrá comportar el acuerdo marco. Lógicamente, tendrán mayor certeza en el caso de los acuerdos marco celebrados con una única empresa, pero también tendrán una certeza razonable en el caso de los celebrados con diversas. Esta mayor seguridad puede influir tanto en su interés en participar, como en la formulación de su oferta y en la determinación de la responsabilidad que asumen, en los términos indicados por la JCCP de Cataluña⁶⁶.

A la vista de la interpretación expuesta, cabe entender que el valor máximo estimado de un acuerdo marco, calculado conforme al art. 101.13 LCSP, opera como límite para los contratos basados. Un exceso determinará la extinción por cumplimiento del acuerdo marco, circunstancia que se producirá igualmente si se alcanza su duración máxima.

Sin embargo, siguiendo el criterio mantenido por la JCCPE a la luz de la jurisprudencia del TJUE, un poder adjudicador podrá adjudicar un nuevo contrato basado en un acuerdo marco cuyo valor estimado haya sido alcanzado, siempre que la adjudicación de dicho contrato no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, en los términos del art. 205.2.c) LCSP, que es el precepto que traspone lo dispuesto en el citado art. 72, apartado 1, letra e), de la Directiva 2014/24⁶⁷.

4.3. El importe de los excesos de medición a efectos de cuantificar el VEC

En último término, resulta de interés analizar si dentro del cálculo del VEC es preciso incluir los excesos de mediciones en los contratos de obra, así como las variaciones en el número de unidades en los contratos de suministro en los que la determinación del precio se realice por precios unitarios y de servicios en los que la determinación del precio se realice mediante unidades de ejecución⁶⁸.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 242.4.i) LCSP en el contrato de obras es posible que se introduzcan variaciones, sin necesidad de previa modificación, cuando estas consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra. Igualmente, vienen previstas en el art. 160.1 RGLCAP.

⁶⁶ Informe 11/2022, de 21 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente).

⁶⁷ Informe 14/2023 de la Comisión Permanente de la JCCPE, aprobado en su sesión de 2 de julio de 2024.

⁶⁸ J. VÁZQUEZ MATILLA, «¿Obligatoriedad de prever el 10% adicional por incrementos de unidades en el Presupuesto Base de Licitación y de practicar retención de crédito, en los contratos de suministros del art. 301.2 LCSP?», *Blog del Despacho Javier Vázquez*, Despacho especializado en Contratación Pública, septiembre de 2025.

La JCCPE considera estas variaciones compensables sin necesidad de recurrir a la modificación contractual. Su razón de ser radica en que el contrato de obras es un contrato de resultado sobre la base de un proyecto inicial, sobre el cual el legislador, para facilitar su ejecución, admite la posibilidad de que se produzca un margen de desviación en las unidades de obra ejecutadas de hasta un 10 por 100 del precio inicial, sin considerarlo modificación contractual propiamente dicha, por lo que se pueden ejecutar sin la previa autorización del órgano de contratación⁶⁹.

No existe ningún impedimento a la posibilidad de compensar excesos y defectos de medición a efectos del cómputo del límite del 10 por 100 puesto que el art. 160 RGLCAP se refiere a variaciones y no a aumentos o reducciones en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas de forma aislada. Por tanto, el límite del 10 por 100 ha de aplicarse sobre el saldo de dichos aumentos o reducciones, es decir, teniendo en cuenta la variación total que se produce en el número de unidades ejecutadas.

Para el cálculo del importe de la variación habrán de utilizarse los precios que constan en el proyecto y que fueron aceptados por el licitador. En el exceso de mediciones lo que ocurre es que, tras la correcta ejecución de lo previsto en el proyecto, la medición revela que aquel no calculó correctamente las unidades de obra necesarias para llevarlo a cabo y, en consecuencia, los precios han de ser los que en su día se pactaron.

En los contratos de servicios el art. 309 LCSP establece que, en los casos en que la determinación del precio se realice mediante unidades de ejecución, no tendrán la consideración de modificaciones, siempre que así se haya establecido en el PCAP, la variación que durante la correcta ejecución de la prestación se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el contrato, las cuales podrán ser recogidas en la liquidación, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio del contrato.

Asimismo, en los contratos de suministro, en los que la determinación del precio se realice mediante precios unitarios, se podrá incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10 por 100 del precio del contrato a que se refiere el art. 205.2.c).3.º LCSP sin que sea preciso tramitar el correspondiente expediente de modificación siempre que así se haya establecido en el PCAP y se haya acreditado la correspondiente financiación en el expediente originario del contrato (art. 301.2 LCSP).

La LCSP regula de manera diferente el pago de los incrementos en el caso de los suministros y en el caso de los servicios. Para los suministros, se exige acreditar la financiación correspondiente al incremento o variaciones desde la tramitación del expediente del contrato inicial. Para los servicios, en cambio, el art. 309.1 LCSP no exige ninguna retención del crédito inicial y solo dispone que los incrementos o variaciones se podrán recoger en la liquidación del contrato.

⁶⁹ Informe 27/2012, de 14 de diciembre; Informe 16/06, de 30 de octubre; Informe 43/2008, de 28 de julio o el Informe 85/2018, de 25 de mayo de 2020.

La JCCPE entendió en el Informe 85/2018 que ninguna de las dos circunstancias señaladas tiene carácter necesario en la ejecución del contrato público, sino que semeja ser puramente contingente. Por tanto, conforme al art. 100 LCSP no constituye un coste ni un gasto que haya de incluirse en el PBL, y conforme al art. 101 LCSP, tampoco ha de incluirse en la estimación del importe pagadero conforme al contrato.

Sin embargo, la Resolución del TACRC 1516/2021, de 4 de noviembre, sostiene que este posible incremento del 10 por 100 sobre el precio inicial debe considerarse como parte del precio que podrá satisfacerse, por lo que debe computarse para la determinación del valor estimado del contrato⁷⁰.

En el mismo sentido, el Informe 1/2024, de 27 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares considera que los porcentajes adicionales de los arts. 242.4.i), 301.2 y 309.1 LCSP se tienen que incluir dentro del VEC⁷¹.

En definitiva, consideramos que los porcentajes adicionales de los arts. 242.4, 301.2 y 309.1 LCSP tienen que incluirse en el valor estimado porque son previsiones económicas que pueden suponer un aumento de los precios del contrato inicial. Así, de la misma manera que en el valor estimado se incluyen los eventuales modificados, también se tienen que incluir los eventuales excesos de medición, variaciones o incrementos.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En la preparación del contrato la estimación correcta de las magnitudes económicas —valor estimado, presupuesto base de licitación y precio— es fundamental. Entre ellas debe existir una relación de concordancia o proporcionalidad, que permita a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. Además, estas magnitudes tienen que quedar plasmadas con claridad en los pliegos y en el resto de la documentación que integra el expediente de contratación. De entre todas ellas, destaca por su importancia el valor estimado del contrato.

El VEC es una cifra que refleja el importe máximo previsto por el órgano de contratación por todos los conceptos legales señalados, que constituye una estimación de

⁷⁰ Este criterio es conforme con el art. 47.2, párrafo 2.º, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP): «En los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por 100 del importe de adjudicación, en el momento en que esta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo».

⁷¹ T. MOREO MARROIG, «La ejecución del contrato tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017», *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 60, septiembre de 2018, pp. 219-258.

los importes que corresponden a los diferentes conceptos que lo incluyen y a los que responden, como las prórrogas, las modificaciones y las primas, para el caso de que efectivamente se den.

Dicha interpretación radica en la concepción de que el cálculo del VEC tiene que hacerse de la manera más precisa posible, ya que es la previsión del impacto económico máximo a que puede ascender el contrato y tiene una importancia sustancial, pues determina las reglas de publicidad, de procedimiento, de solvencia o clasificación exigibles o el régimen de recursos que se pueden interponer.

A lo largo de los apartados 2 y ss. del art. 101 LCSP se recogen diferentes conceptos económicos que pueden integrar el valor estimado en función del tipo de contrato. Sin embargo, lo cierto es que el artículo no contiene una definición exacta del concepto de valor estimado, ni prevé una manera única de calcularlo. Sin duda, la extensión del art. 101 LCSP y la disparidad de conceptos económicos que se mencionan, dificulta la comprensión del concepto de valor estimado y de los importes que se pueden incluir.

Es competencia del órgano de contratación, de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria, control de gasto y eficiencia en la utilización de los fondos, la definición de las necesidades a satisfacer, el presupuesto y el precio del contrato siempre que sean conformes con su contenido y se respeten los criterios anteriormente señalados en relación con el precio de mercado, con especial consideración de los costes laborales tras la entrada en vigor de la LCSP.

El principio de sometimiento a la legalidad no se agota con el cumplimiento de la normativa específica en materia de contratos. Los procedimientos que integran un contrato presentan una triple vertiente técnica, administrativa y presupuestaria que obliga a respetar el principio de legalidad.

Cabe destacar que, por parte del Tribunal de Cuentas, se detectan deficiencias en el cálculo y determinación de los presupuestos de licitación de varios contratos, bien por no haberse aportado o acreditado los cálculos y datos tenidos en cuenta para su cuantificación, por no haberse considerado el coste de todas las prestaciones que comprendía el objeto de la contratación, o por no guardar la correspondiente coherencia con el valor estimado del contrato, no habiendo podido comprobarse en ciertos casos si resultaron adecuados a las prestaciones objeto de la contratación.

Por medio del presente estudio hemos abordado las diferentes magnitudes económicas del contrato, realizando un recorrido por todos los aspectos del contrato en los que resulta determinante el concepto de valor estimado, con la esperanza de sistematizar, con la mayor claridad posible, su contenido y alcance.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CANDELA TALAVERO, J. E.: «Procedimiento de contratación menor y buenas prácticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 67-92.
- CASARES MARCOS, A.: «El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 14-66.
- COLÁS TENAS, J.: «Las especialidades de la contratación pública en la administración local en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», <https://www.fmc.cat/documents/23829/doc/Ponencia-Colas.pdf>, Federación de Municipios de Cataluña.
- DÍEZ SASTRE, S.: «La nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales*, 2.ª ed., Iuris Utilitas, A Coruña, 2018.
- «El fraccionamiento del objeto del contrato: directrices y límites en la contratación menor», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 112-158.
- «Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 17, 2023, Sección Estudios, Madrid, 2024, pp. 47-83.
- FUEYO BROS, M.: «El régimen económico-financiero de la contratación», *Módulo VI del Máster en contratación pública local*, 13.ª ed., curso 2024/2025, IDL-UAM, Instituto de Derecho Local.
- LOSA MUÑIZ, V., y BURÓN ÁLVAREZ, F.: «De la ley a la práctica: el procedimiento abierto simplificado abreviado o una alternativa para los municipios PYMEL», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. II, Sección Tribuna, mayo de 2020, p. 195.
- LUCENA VALENCIA, J.: «La justificación del valor estimado como base para conseguir el equilibrio calidad/precio», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 168, 2020, pp. 82-85.
- LUQUE REGUEIRO, F.: «El valor estimado de los Acuerdos Marco como límite máximo de los contratos basados y su novedosa excepción. La interpretación asentada en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, de 2 de julio de 2024, conforme a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de julio de 2022», *Dialnet, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, ISSN 1139-8817, núm. 2024.
- MOREO MARROIG, T.: «La importancia del valor máximo estimado de un acuerdo marco», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, septiembre de 2014.
- «La función interventora en los contratos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 133, septiembre-octubre de 2014.
- «Racionalización y acuerdos marco», en J. M. GIMENO FELIÚ, *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 1235-1270.
- «La ejecución del contrato tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017», *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 60, septiembre de 2018, pp. 219-258.
- «El trending topic del momento: Los contratos menores y el art. 118 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público», *Blog esPublico*, Administración Pública, Entidades locales y Ayuntamientos, 2018.
- «Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato», en E. GAMERO CASADO e I. CÓRCOLES GALLEGO, *Tratado de Contratos del Sector Público*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, capítulo XIV del tomo I, 2024, pp. 853-923.
- SANMARTÍN MORA, M. A.: «Los procedimientos simplificados en la nueva Ley de Contratos del Sector Público: algunas cuestiones prácticas que pueden poner en valor este procedimiento», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, marzo de 2018.

- «La aplicación del recurso especial a los contratos derivados de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición está vinculada al valor estimado del contrato derivado», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, mayo de 2020.
- VÁZQUEZ MATILLA, J.: «¿Obligatoriedad de prever el 10% adicional por incrementos de unidades en el Presupuesto Base de Licitación y de practicar retención de crédito, en los contratos de suministros del art. 301.2 LCSP?», *Blog del Despacho Javier Vázquez*, Despacho especializado en Contratación Pública, septiembre de 2025.

La asistencia jurídica al municipio*

María del Carmen NÚÑEZ LOZANO

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

ORCID ID: 0000-0001-8147-8759

RESUMEN

Este estudio analiza la asistencia jurídica a los municipios que deben prestar determinadas entidades a las que específicamente la ley le atribuye la competencia al efecto. Tras una breve aproximación a este tipo de asistencia y a su marco jurídico, se identifican las entidades que tienen atribuida la competencia, se expone el alcance de la asistencia y se examinan algunos aspectos del acceso a la prestación, los modos de llevarla a cabo y la financiación. La exposición de estas últimas cuestiones se realiza a partir de las normas reguladoras de la asistencia jurídica que han aprobado un buen número de entidades prestadoras (anexo).

Palabras clave: municipio; cooperación; asistencia jurídica.

* Abreviaturas utilizadas: LALA: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; LALG: Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; LALM: Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid-; LAULA: Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía; LCAI: Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares; LCBI: Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo; LCOI: Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares; LGAME: Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura; LMC: Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias; LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LRLV: Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana; LV: Ley de Cataluña 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías; TRLCA: Texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón; TRLMRL: Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril; TRLLOC: Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre.

Legal assistance to the municipality

ABSTRACT

This study analyzes the legal assistance provided to municipalities by certain entities specifically authorized by law. After a brief overview of this type of assistance and its legal framework, the study identifies the entities authorized to provide it, outlines the scope of the assistance, and examines aspects of access, delivery, and funding. The discussion of these latter issues is based on the regulations governing legal assistance adopted by several service providers (see appendix).

Keywords: municipality; cooperation; legal assistance.

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN A LA ASISTENCIA JURÍDICA AL MUNICIPIO.—2. EL MARCO JURÍDICO DE LA ASISTENCIA JURÍDICA.—3. ENTIDADES TITULARES DE LA COMPETENCIA.—4. ALCANCE DE LA ASISTENCIA JURÍDICA: 4.1. Alcance subjetivo. 4.2. Alcance objetivo y funcional. 4.3. Causas de exclusión de la asistencia jurídica: 4.3.1. Conflicto de intereses. 4.3.2. Voluntad contraria de la entidad prestadora. 4.3.3. Otras causas.—5. EL ACCESO A LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA. MODOS DE PRESTACIÓN Y FINANCIACIÓN.—6. CONCLUSIONES.—7. ANEXO.

1. APROXIMACIÓN A LA ASISTENCIA JURÍDICA AL MUNICIPIO

A los efectos de este estudio, entiendo por asistencia jurídica al municipio los apoyos o auxilios de esta índole que, en el ejercicio de una competencia propia, se prestan para coadyuvar al correcto funcionamiento de la administración municipal. Se inscribe en el contexto de la cooperación administrativa y se caracteriza por representar unas de sus formas más intensas.

En efecto, si el art. 55.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) facilita la justificación de la acción cooperadora de las instancias que no tienen atribuida la competencia específica de cooperar y asistir, el art. 57.1 LRBRL habilita la acción cooperadora, mientras que el art. 36.1.b) LRBRL atribuye a la diputación o entidad equivalente¹ la competencia de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión».

Así pues, la asistencia jurídica al municipio integra el contenido de una competencia específica que se atribuye a una entidad con la finalidad, en última instancia, de garanti-

¹ Como se verá más adelante, tienen atribuida la competencia de asistencia jurídica al municipio, además de las provincias, las Administraciones públicas de las comunidades autónomas uniprovinciales (excepto Islas Baleares), los cabildos insulares, los consejos insulares y las comarcas, con la excepción de las cuadrillas de Álava (aun cuando su caracterización es dudosa, las cito en este momento porque figuran inscritas en el Registro de Entidades Locales como comarcas).

zar que otra distinta, el municipio, satisfaga eficazmente la parte del interés general que tiene encomendada². Esta finalidad, en el caso concreto de la provincia como entidad de asistencia, alcanza relevancia máxima a la luz del art. 31.2.a) LRRL.

La competencia de asistencia se proyecta sobre las competencias del municipio, sin que pueda menoscabar su autonomía.

Por ello, al igual que sucede respecto de otras formas de asistencia, la jurídica presupone la competencia municipal y no implica desplazamiento de su titularidad; quedan entonces al margen de su ámbito los supuestos de atribución de la titularidad de una competencia que de ordinario es municipal³. Además, la asistencia jurídica individualizada se presta a instancia del municipio, que puede renunciar a ella en cualquier momento⁴; es por consiguiente voluntaria, lo que excluye de su ámbito los supuestos de sustitución⁵. En

² «Asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales» es la expresión que utilizan los arts. 11.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA) y 22 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (LGAME).

³ En otros términos, no es competencia de asistencia al municipio la que, estando atribuida a los municipios como regla general, se atribuye a una administración distinta de la municipal en virtud de un determinado criterio. Puede verse un ejemplo en el art. 46.2 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, de Castilla y León: «La competencia para acordar la iniciación de los procedimientos sancionadores corresponderá a los alcaldes de los municipios donde la infracción se haya cometido, quienes designarán instructor y, en su caso, secretario, excepto en procedimientos incoados en municipios con población inferior a 10.000 habitantes en los que la instrucción se realizará por la Diputación Provincial respectiva, sin perjuicio de la competencia para la resolución que corresponderá al alcalde de la corporación». En este supuesto, la diputación provincial no ejerce su competencia de asistencia, sino una competencia (instrucción de expedientes) que, si bien de ordinario es de titularidad municipal, en este caso y por razón del número de habitantes, es de titularidad provincial por expresa atribución de la ley.

A la luz de lo expuesto, incurre en un error el art. 3.5 de la norma de León, que incluye entre las prestaciones de asistencia jurídica la «[i]nstrucción de expedientes sancionadores, incoados en municipios con población inferior a 10.000 habitantes, por la comisión de infracciones de accesibilidad y supresión de barreras».

⁴ Así lo recogen, entre otras, las normas de Palencia y Tarragona, así como las de Ciudad Real y Almería (referidas estas últimas propiamente al desistimiento).

⁵ Sirvan como ejemplo los apartados 1 y 2 del art. 111 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León:

«1. Corresponden al municipio las siguientes competencias de protección de la legalidad urbanística en su término municipal:

- a) La inspección urbanística.
- b) La adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística.
- c) La imposición de sanciones a las infracciones urbanísticas.

2. Cuando el ayuntamiento no pueda ejercer dichas competencias, la Diputación Provincial podrá ejercerlas directamente, o bien aportar los medios técnicos y económicos necesarios».

Cuando la diputación ejerce directamente tales competencias, actúa por sustitución y no en virtud de su competencia de asistencia. Cuando aporta medios técnicos y económicos, ejerce su competencia de asistencia.

El art. 3.4 de la norma de León ha optado por la fórmula de la asistencia, que comprende el «[a]sesoramiento en la tramitación o instrucción de expedientes de protección de la legalidad urbanística, competencia atribuida por la Ley de Urbanismo de Castilla y León a las Diputaciones en aquellos supuestos de dificultades especiales en razón de la materia o de los medios de que disponga la Entidad Local». Con todo, debe advertirse que la expresión «competencia atribuida por la Ley de Urbanismo de Castilla y León» no es del todo correcta, puesto que es el art. 36.1.b) LRRL la norma que atribuye esta competencia. En descargo de la norma pro-

tercer lugar, el resultado del asesoramiento, entendido en sentido amplio, no es vinculante⁶; la adopción de las decisiones corresponde al municipio⁷, salvo delegación al respecto⁸, como evidencian de modo singular algunas de las normas reguladoras⁹.

vincial, debe repararse en que la redacción del art. 111.2, a la fecha de aprobación de la norma de León, era la siguiente: «Cuando el ayuntamiento no ejerza dichas competencias conforme a lo dispuesto en este capítulo, las mismas corresponderán a la Diputación Provincial, que podrá ejercerlas directamente o bien aportando los medios técnicos y económicos de los que careciera el ayuntamiento».

⁶ Muchas de las normas consultadas se cuidan de especificar el carácter no vinculante del resultado del asesoramiento. Con todo, resulta confuso el art. 36.1 de la norma de Cádiz: «Los informes, dictámenes o propuestas en que se concrete la asistencia de asesoramiento jurídico producirán los efectos que el ordenamiento jurídico les atribuya en base al expediente del que traigan causa». Se me escapan los posibles efectos a los que se quiere hacer referencia, teniendo en cuenta que no cabe confundir el informe o la propuesta que es fruto de la asistencia con actuaciones preceptivas de la entidad prestadora en expedientes municipales; estos informes, dictámenes o propuestas podrán obrar en el expediente municipal, pero carecerán de efecto vinculante.

Por otra parte, algunas normas añaden que el informe solicitado es facultativo (por ejemplo, las normas de Madrid, Ciudad Real, Valencia, el reglamento de Huelva o el Decreto 29/2018, de 20 de junio, del Principado de Asturias). Si con ello se quiere apuntar que no tiene carácter preceptivo respecto del expediente municipal, la afirmación es correcta; si lo que se quiere decir es que la entidad prestadora de la asistencia no viene obligada a su emisión, la afirmación no es correcta, toda vez que la obligación viene impuesta por la norma que ha establecido esta forma de asistencia.

⁷ Lo expresa claramente el art. 15 de la norma de Álava. Entiendo que esta es la premisa que subyace en los arts. 4.2 y 1.3 de las normas de Jaén y Cuenca, respectivamente («El beneficiario asumirá la responsabilidad administrativa que pueda derivarse de la prestación de los servicios con arreglo a la normativa básica o autonómica de la responsabilidad objetiva de la Administración») y en los arts. 9.2 de la norma de Cádiz y 4.2 de la norma de Tenerife, de redacción muy semejante. En todo caso, las entidades prestadoras de la asistencia serán responsables, o no, por el ejercicio de su competencia con arreglo a las normas que disciplinan la responsabilidad de las Administraciones públicas.

⁸ Los arts. 71 y 77 de la norma de Jaén prevén que en el ejercicio de la competencia de asistencia se resuelvan determinados expedientes. A mi juicio, para ello es necesaria una delegación previa que la norma no menciona.

⁹ Así, por ejemplo, el art. 3.b) del Decreto 29/2018, de 20 de junio, del Principado de Asturias, precisa que el informe que se emita en el curso del asesoramiento no podrá sustituir al que por disposición legal deba realizar el municipio. El art. 36.2 de la norma de Cádiz refiere la imposibilidad a la sustitución del informe de la secretaría del municipio en el ejercicio de la función de asesoramiento legal preceptivo, sin perjuicio de que se pueda aceptar por nota de conformidad. El art. 2.g) de la norma de Orense proclama que la asistencia suplente o complementa las actuaciones o actividades municipales, pero no la decisión política, que corresponde en exclusiva al gobierno municipal.

Para la modalidad de la asistencia consistente en la defensa en juicio, se aclara que es el municipio el que debe adoptar las decisiones de allanamiento, desistimiento, renuncia y transacción sobre derechos, así como sobre la interposición de recurso contra la eventual sentencia desfavorable, presumiéndose en la mayoría de los casos su posición favorable a la referida interposición si no se pronuncia expresamente [Decreto 20/1997, del Principado de Asturias (respecto del desistimiento y el allanamiento); normas de Lugo, Palencia, Córdoba (estas dos últimas omiten referencias a los recursos), Huelva (reglamento, que omite la referencia a la transacción cuando de la defensa del municipio se trata), Cantabria y Soria (que se refieren solo al allanamiento y al desistimiento), Gerona (que contempla la renuncia, el desistimiento y el allanamiento), Tarragona (en cuanto a los recursos), Ciudad Real y Almería]. Otras normas (por ejemplo las de Valladolid, Jaén, Cuenca y Albacete) contienen previsiones semejantes, con una regulación más detallada que alcanza a la ejecución de sentencia, si bien en las dos primeras se prescinde de la voluntad del municipio cuando el letrado aprecia la conformidad a derecho de una providencia o auto. La norma de Tenerife prevé el pronunciamiento expreso del municipio ante la medida cautelar solicitada por el demandante, en defecto del cual se entiende que no se opone.

En el ámbito de la asistencia jurídica al municipio se distingue entre la que podemos denominar asistencia en la gestión administrativa y la asistencia para la defensa en juicio. Esta última se suele disciplinar de manera más detallada que la primera y con mayores restricciones. Algunas entidades prestadoras han regulado la primera modalidad y no esta segunda (por ejemplo, Zaragoza, Cádiz, Teruel y León); otras, en cambio, han regulado la segunda y no la primera (por ejemplo, Cantabria, Tarragona, Cáceres, Palencia, Valladolid y Burgos).

Conviene advertir que las normas suelen disciplinar también la que en ocasiones se denomina «asistencia administrativa»¹⁰, alusiva a la garantía de la prestación de las funciones reservadas a habilitados de carácter nacional. Se trata, sin duda, de una prestación de índole jurídica, aunque no se enmarca en la asistencia jurídica que es objeto de este trabajo, ya que supone la realización de funciones públicas por sustitución¹¹ o como competencia propia¹².

2. EL MARCO JURÍDICO DE LA ASISTENCIA JURÍDICA

La legislación estatal contempla la asistencia jurídica al municipio en el art. 36.1.b) LRBRL, que se limita a atribuir la competencia al efecto, precisando tan solo su especial proyección sobre los municipios de menor capacidad económica y de gestión. El art. 30.6.b) TRLRL alude al asesoramiento jurídico como una de las formas de cooperación.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 47.2), el Estatuto de Autonomía de Andalucía [art. 96.3.a)] y el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 84) mencionan la asistencia que deben prestar las diputaciones a los municipios. El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares contiene una referencia a las competencias de cooperación local asumidas por los consejos insulares (art. 75.8).

Las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local han dedicado desigual atención a la competencia de asistencia a los municipios. Algunas de ellas con-

¹⁰ *Vid.*, por ejemplo, el Decreto 29/2018, de 20 de junio, del Principado de Asturias, la norma de Castellón o la norma de Zamora. La expresión se utiliza en el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRLRL), en el que se distingue entre la asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias y el asesoramiento jurídico [art. 30.1.a) y b)] y la recoge también el art. 68 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA).

¹¹ El segundo párrafo del art. 3 de la norma de Zaragoza es ilustrativo al respecto: «La asistencia provincial no puede sustituir en ningún caso a las funciones reservadas propias de los funcionarios de habilitación de carácter nacional, salvo en los supuestos excepcionales en los que dichas funciones sean ejercidas directamente por secretarios-interventores del Servicio Cuarto Espacio». *Vid.* también el art. 44.4 de la norma de Cádiz.

¹² *Vid.* especialmente el art. 16 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

tienen referencias expresas¹³, mientras que otras han abundado algo más en la materia¹⁴.

La regulación detallada de la asistencia jurídica se contiene en las normas propias de los sujetos que ostentan la competencia¹⁵ que, en el marco dispuesto por la ley en cada caso aplicable, define su alcance y los demás elementos de la prestación. Son por tanto estas normas las que a la postre permiten extraer un perfil más o menos completo de la figura.

Sin embargo, ocurre que un número significativo de las entidades competentes no han aprobado normas sobre la materia¹⁶. Otras, como ya he referido, solo han regulado una de sus dos modalidades (la asistencia jurídica en la gestión administrativa o la asistencia jurídica consistente en la defensa en juicio). La ausencia de regulación propia no significa, como es natural, que las entidades concernidas no deban prestar la asistencia jurídica; recordemos que se trata de una competencia atribuida por la ley y, como tal, irrenunciable¹⁷. En todo caso, es deseable la aprobación de estas normas¹⁸ por varias razones.

Así, la falta de la referida regulación puede provocar inseguridad jurídica e incertidumbre, que a veces se remedia mediante el recurso a instrucciones, cartas de servicio y

¹³ *Vid.* el art. 81 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia; el art. 50 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLV); el art. 12.1 del Texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón (TRLCA), y el art. 31.4 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

¹⁴ *Vid.* el art. 113 de Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (LALG); en general, los arts. 11, 12 y 14 LAULA; el art. 68 LALA; los arts. 91.2.b), 92.1.a), 93 y 150 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril (TRLMRL); los arts. 28.1.a) y 30.a) del Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre (TRLOC); los arts. 22.1.b) y 23.1.a) y f) de la Ley de Cataluña 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías (LV); el art. 124 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (LALM); el art. 12.1.a) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC); el art. 11 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCAI); el art. 103 de la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares (LCOI); y el art. 8.1.a) de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo (LCBI).

¹⁵ Quede constancia del establecimiento de estándares mínimos comunes por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias, como se recoge en la exposición de motivos de la norma de Lugo.

¹⁶ En particular llama la atención, por lo que respecta a las islas, que solo el Cabildo Insular de Tenerife y el Consejo Insular de Mallorca hayan aprobado los reglamentos sobre la materia, teniendo en cuenta que tanto el art. 11.2 LCAI como el art. 103.2 LCOI prescriben la aprobación de los correspondientes reglamentos. Es el caso también de Cádiz respecto de la defensa en juicio, habida cuenta los mandatos que incorporan los arts. 12.2 y 14.2 LAULA. E igualmente de Badajoz, toda vez que el art. 22.1 LGAME establece el deber de regular la asistencia por normativa provincial (aun cuando en fecha anterior a la ley, la provincia de Cáceres aprobó un breve reglamento sobre la defensa en juicio).

¹⁷ De hecho, algunas entidades que carecen de normativa publican abundante información sobre los servicios que prestan.

¹⁸ En este sentido se expresa el Informe 7/2024 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, sobre la prestación del servicio de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios por parte de la Diputación de Lérida, correspondiente al ejercicio 2022, p. 16.

planes específicos que expresan los compromisos que asume la entidad; e incluso, en ausencia de estos instrumentos, mediante la difusión de los referidos compromisos a través de los portales de las entidades prestadoras, mediante la fórmula de catálogos u otras semejantes. Pero aun cuando estos instrumentos y recursos alcancen a paliar la inseguridad e incertidumbre e incluso de algunos se puedan predicar efectos vinculantes, lo cierto es que no tienen naturaleza normativa, no todos se aprueban conforme a un procedimiento con las garantías que reviste el de aprobación de las normas ni proceden, normalmente, del órgano al que se le atribuye la potestad reglamentaria, lo que resulta especialmente grave cuando el instrumento en cuestión contiene previsiones restrictivas¹⁹.

Por otra parte, la regulación (una buena regulación) puede ser un elemento de simplificación que evite el recurso a la formulación periódica de planes²⁰ o a la formalización de convenios para la prestación de la asistencia jurídica, bastando al efecto la solicitud del municipio y la aceptación de la entidad prestadora²¹.

Por último, una norma de carácter general garantiza mejor la igualdad de los municipios en la recepción de la asistencia.

Una cuestión distinta e independiente de lo antes expuesto es el *quantum* de la asistencia que se preste, con o sin norma reguladora, que depende de la propia voluntad de la entidad competente, con el límite de lo que eventualmente pueda haber dispuesto la legislación correspondiente. Ello lleva a considerar si sería conveniente que la legislación autonómica regulara con mayor densidad esta materia, obviamente en aras del interés municipal. Antes advertí que algunas leyes ya lo hacen, acotando por tanto la discrecionalidad de las entidades titulares de la competencia, siquiera sea en mínimo grado. A mi juicio, la opción de intensificar la regulación legal puede ser conveniente en los casos en los que los municipios no se encuentran representados en los órganos de gobierno de las entidades prestadoras; en el resto de los supuestos (las provincias de régimen común y las comarcas), son los representantes de los municipios los que moldean la asistencia que reciben sus instituciones. En todo caso, no está de más advertir que una de las leyes que profundiza en la regulación es la LCAI; y que paradójicamente, es la Administración de la Comunidad Autónoma la que, a la postre y en buena medida, provee la asistencia al municipio²². En

¹⁹ No parece razonable que mediante una instrucción aprobada por el presidente del Cabildo de Gran Canaria se haya limitado la defensa en juicio a los ayuntamientos con población inferior a 10.000 habitantes, exigiéndose además la concurrencia de una situación muy excepcional, carácter que habrá de ser declarado expresamente por la Presidencia del Cabildo (Decreto del Presidente 64/13, de 3 de junio de 2013).

²⁰ *Vid.* la Ordenanza Reguladora del Plan Provincial de Asistencia y Cooperación y otros planes o instrumentos específicos de asistencia económica de la Diputación de Málaga a los municipios y entidades locales autónomas de la provincia, aprobada inicialmente el 19 de abril de 2016 (*BOP* 117, de 21 de junio de 2016). La asistencia jurídica que dispensa la provincia es la que figura en el catálogo anual de programas que integran el Plan Provincial de Asistencia y Cooperación.

²¹ A ello apunta el art. 10.4 LCAI. No obstante, del art. 12.1 LMC, se desprende la necesidad de suscribir convenios cuando el cabildo insular asiste a municipios de más de 20.000 habitantes.

²² A través de la denominada Oficina Virtual del Reto Demográfico. Debe tenerse en cuenta, con todo, que el art. 11 LCAI prevé expresamente que otras Administraciones públicas, además de los cabildos, puedan prestar la asistencia.

todo caso, es claro que cualquier decisión legislativa que imponga estándares de prestación debe venir acompañada de la dotación de los medios necesarios, factor este que puede resultar disuasorio respecto de eventuales iniciativas futuras en tal sentido.

3. ENTIDADES TITULARES DE LA COMPETENCIA

Como es sabido, el art. 36.1.*b*) LRBRL asigna a las diputaciones o entidades equivalentes la competencia de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión»²³. La competencia corresponde a la Administración pública de la comunidad autónoma en las comunidades del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra [art. 9.1.*c*) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y art. 40 LRBRL]. En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, son los consejos insulares quienes ostentan la competencia [art. 41.3 LRBRL y art. 102.*b*) LCOI]. En la Comunidad Autónoma de Canarias corresponde a los cabildos insulares [art. 41.1 LRBRL y art. 8.1.*b*) LCAI].

Al amparo de lo establecido en los arts. 141.3 y 152.3 de la Constitución, diferentes comunidades autónomas han previsto otras entidades locales a las que se les ha atribuido de modo específico la competencia de asistencia al municipio. Es el caso de Cataluña, Aragón y Castilla y León, que han hecho uso de la posibilidad de crear comarcas con diferente alcance²⁴, a las que se ha atribuido las competencias de cooperación y asistencia a los municipios²⁵. A mi juicio, la simultánea atribución de estas concretas competencias a varias instancias diferentes —provincia y comarca— no resulta en sí misma problemática; de hecho, algunas legislaciones autonómicas contemplan la asistencia a los municipios por parte de la administración autonómica en concurrencia con la administración provincial²⁶ o, más ampliamente, el concurso de varias administraciones en la prestación de asistencia municipal²⁷. Lo que no es factible es que la creación de estas entidades y la asignación de competencias suponga el vaciamiento de las competencias propias de la provincia; y es claro que ello no sucede por la sola asignación de la competencia de asistencia jurídica o de asistencia en

²³ El precedente inmediato de este precepto se encuentra en la base 18 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

²⁴ Cataluña y Aragón han integrado todos los municipios en comarcas [Ley 6/1987, de 4 de abril de la Organización Comarcal de Cataluña (en la actualidad rige el TRLOC); y Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón (en la actualidad rige el TRLCA)]; debe tenerse en cuenta, no obstante, la supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés llevada a cabo por la Ley 1/2019, de 15 de febrero. En Castilla y León solo se ha creado la comarca de El Bierzo (LCBI).

²⁵ Art. 28.1.*a*) TRLOC; art. 12 TRLCA, y art. 8.1.*a*) LCBI, referido específicamente al asesoramiento jurídico.

²⁶ *Vid.*, por ejemplo, la LALG [arts. 82.1, 91.1, 94, 96, 99, 100, 194.4.*a*) y 195.*c*), *d*) y *e*), entre otros]; la LALA (especialmente el art. 160.1); o el TRLMRL (art. 184).

²⁷ Art. 11.1 LCAI.

general. Por consiguiente, comarca y provincia pueden concurrir en la acción de asistir a los municipios en los territorios concernidos, si bien sería lógica una delimitación clara entre los cometidos de una y otra administración a los efectos de evitar hipotéticas duplicidades que pudieran redundar en un ineficaz empleo de recursos públicos²⁸. Veamos este aspecto con mayor detalle.

En el caso de Cataluña, el art. 30 TRLOC asume expresamente la concurrencia de provincias y comarcas en materia de asesoramiento a los municipios, puesto que la obligación de establecer un servicio de cooperación y de asistencia municipales se impone «[s]in perjuicio de las competencias que en este ámbito corresponden también a las diputaciones provinciales», si bien «[e]l consejo de alcaldes, atendiendo a la tipología de los municipios que integran la comarca puede acordar no crear este servicio». Por su parte, el art. 93.2 TRLMRL señala que «[d]e acuerdo con los criterios de coordinación a que se refiere el art. 185 y, si procede, por medio de convenios entre las diputaciones y los consejos comarcales, tienen que establecerse los mecanismos de apoyo que sean necesarios para que la comarca pueda desplegar las competencias que le atribuye la Ley de la organización comarcal de Cataluña en materia de asistencia y cooperación y de ejercicio de las funciones públicas necesarias en el ámbito municipal»²⁹.

En la práctica, no todas las comarcas asisten jurídicamente a los municipios, sin perjuicio de que la asistencia técnica en áreas sectoriales (fundamentalmente urbanismo y medio ambiente), que se presta de manera generalizada, pueda comportar también asesoramiento jurídico. Por consiguiente, allí donde la comarca no asiste jurídicamente al municipio, lo hace la provincia. En los casos en los que la comarca sí presta la asistencia se observa un repliegue de la provincia, que al menos en el caso de Lérida sufraga la actividad comarcal mediante subvenciones a tal efecto³⁰. En todo caso, la asimetría entre las distintas comarcas fuerza a las diputaciones a mantener una organización y una estructura de personal que sería innecesaria si todas aquellas prestaran el servicio para el que son competentes. Pero si así fuera, cabría considerar entonces la eficiencia de la dotación de los medios correspondientes para la prestación comarcal desde una perspectiva de economía de escala. Lo que sí parece seguro es que la financiación provincial *ad hoc* para hacer posible la prestación comarcal incrementa el gasto de los recursos públicos, siquiera sea por el esfuerzo burocrático que supone a las provincias y a las comarcas la gestión del trasvase de fondos.

²⁸ Puede haber duplicidad en la asistencia jurídica «activa», esto es, la que se presta de oficio a través de información, manuales divulgativos, preparación de modelos, etc. También en la elaboración de informes, dictámenes, propuestas de resolución... No hay riesgo de duplicidad cuando la asistencia que se presta consiste en la tramitación de expedientes o en la defensa en juicio.

²⁹ Sorprendentemente, el art. 93.1 prevé que las diputaciones provinciales asistan a las comarcas si estas ejercen competencias municipales. Es así que la comarca, competente para asistir al municipio, puede ser a su vez asistida por la diputación.

³⁰ *Vid.* el Informe 7/2024 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, sobre la prestación del servicio de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios por parte de la Diputación de Lérida, correspondiente al ejercicio 2022, p. 13.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, la posible duplicidad de los servicios de asistencia jurídica a los municipios está también prevista de antemano. En este sentido, el art. 67 LALA, dispone que «[l]as Diputaciones Provinciales, de acuerdo con los criterios establecidos por la Diputación General, prestarán asistencia jurídica, administrativa, económica, financiera y técnica a las entidades locales de su territorio, sin perjuicio de la que pueda corresponder, en su caso, a las comarcas». A su vez, el art. 12.1 TRLCA establece que «[s]in perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las provincias, cada comarca podrá crear un servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten en materia jurídico-administrativa, económica y financiera y de obras y servicios». Adicionalmente, el art. 10.2. *b*) del mismo Texto refundido prevé, en lo que aquí interesa, que la provincia pueda delegar en la comarca el ejercicio de sus competencias de asistencia y cooperación jurídica a los municipios, lo que resulta ciertamente sorprendente, dado que se contempla la delegación de una competencia idéntica a la que ya se ostenta «por derecho propio».

En la práctica, y salvo error por mi parte, las comarcas aragonesas no hacen uso de la competencia asignada, según se deduce de la información suministrada en los correspondientes portales de estas entidades. Son, por tanto, las diputaciones las que asisten jurídicamente a los municipios³¹.

Por último, el art. 8.1 LCBI contempla la creación de un servicio de cooperación y asistencia municipales, en su caso en colaboración con la Diputación Provincial de León; el denominado «Servicio de Asistencia a Municipios de la Comarca» asume, entre otras, funciones de asesoramiento jurídico [apdo. *a*]). El art. 9, por su parte, prevé que la Diputación Provincial de León pueda delegar en la Comarca de El Bierzo las funciones que tuviera atribuidas por el ordenamiento jurídico, entre ellas la asistencia y cooperación jurídica, con las limitaciones establecidas en la legislación básica estatal, previo acuerdo de aceptación del Consejo Comarcal. Tal delegación, sorprendente igualmente, tuvo lugar mediante convenio de 2 de junio de 1994³² y se mantiene vigente. En consecuencia, el art. 1 de la norma de León excluye de la prestación de los servicios de asistencia jurídica a los municipios cuyo ámbito territorial se encuentre comprendido en la Comarca de El Bierzo. A mi juicio, hubiera bastado con operar la exclusión para evitar duplicidades innecesarias, sin necesidad, insisto, de delegar una competencia idéntica a la que ya se ostenta por previsión legal expresa; se comprende, no obstante, que se haya querido dar cumplimiento exacto a lo dispuesto por el art. 9 antes citado.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el propósito de sustituir la provincia por la veguería, caracterizada esta última en el Estatuto de Autonomía de Cataluña como «ám-

³¹ Y en algún caso, al menos en teoría, a las propias comarcas (normas de Huesca y de Zaragoza). Como ya indiqué antes al referirme al art. 93.1 TRLMRL, no deja de ser peculiar que, por hipótesis, haya que asistir jurídicamente a quien ostenta competencia para asistir jurídicamente a otras entidades.

³² Tomo la referencia de la propuesta de aprobación del convenio de colaboración aprobada por el Pleno de la Diputación de León el 29 de julio de 2020 (CSV HUAA DCW3 QYHK FTFA TDXY).

bito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local» (art. 90.1), no se ha materializado³³.

4. ALCANCE DE LA ASISTENCIA JURÍDICA

Las normas reguladoras de la asistencia jurídica al municipio fijan el ámbito subjetivo, objetivo y funcional de la prestación, así como las que genéricamente podemos denominar causas de exclusión. Sin perjuicio de que algunas leyes atiendan a aspectos concretos de la asistencia, «blindando» de alguna forma los contenidos que incorporan, son fundamentalmente las normas propias de las entidades competentes para la prestación de la asistencia, cuando existen, las que sustancialmente establecen su régimen jurídico. A través de ellas, las entidades competentes interpretan y delimitan su propia competencia, estableciendo los contornos de su acción asistencial y concretando el alcance de la obligación que asumen, lo que no excluye la posibilidad de que voluntariamente presten la asistencia cuando no concurran los elementos determinantes de aquella³⁴.

4.1. Alcance subjetivo

El art. 36.1.b) LRBRL contempla la prestación de asistencia a todos los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. Esta es la fórmula que acogen muchas de las regulaciones, con el añadido ocasional de otros criterios preferenciales como la menor población³⁵, la situación de riesgo de despoblación³⁶, la urgencia de la asistencia requerida³⁷, la importancia del asunto³⁸, la carencia de secretario o de personal técnico cualificado³⁹, la intervención previa del servicio provincial de asesoramiento⁴⁰ y el tratarse de cuestiones de carácter supramunicipal o comarcal⁴¹. En algunos casos la norma integra la expresión «menor capacidad económica y de

³³ Vid. la DT 1.ª1 LV, en la redacción dada por la Ley 4/2011, de 8 de junio.

³⁴ Vid. el art. 11.2 LAULA, el art. 5.1 de la norma de Cádiz, la DF 1.ª de la norma de Castellón, la DF de la norma de Barcelona y la DF 1.ª de la norma de La Coruña. Es en este sentido como deben interpretarse el art. 10.4 LCAI y el art. 103 LCOI.

³⁵ Arts. 12.2 LAULA y 22 LGAME.

³⁶ Art. 2 de la norma de Granada.

³⁷ Art. 12.2 LAULA y normas de Huelva (ordenanza), Córdoba, Segovia, Granada y Huesca.

³⁸ Art. 5 de la norma de Segovia.

³⁹ Art. 5 de la norma de Segovia.

⁴⁰ Segundo párrafo del art. 4.1 de la norma de Burgos.

⁴¹ Art. 5 de la norma de Segovia. Anoto en este lugar este criterio desde la premisa de que es el municipio el que requiere la asistencia en un asunto con esta trascendencia. La comunidad autónoma solo ha creado la comarca de El Bierzo, cuyo territorio no es, evidentemente, coincidente con el de la provincia de Segovia, sin perjuicio de que en esta comunidad se utilice el término «comarca» para aludir a divisiones del territorio que no son constitutivas de una Administración pública.

gestión» haciéndola sinónima de menor población⁴² o, directamente, por referencia al número de habitantes⁴³ y, también, por referencia a indicadores de renta por habitante y dotación técnica y personal del ayuntamiento en relación con el resto de entidades de la provincia⁴⁴. Otras normas establecen requisitos específicos que apuran al máximo la posibilidad de obtener asistencia⁴⁵. Y en algún caso, sencillamente, se excluye la asistencia a municipios con población superior a una determinada cifra⁴⁶ o que tengan suficiente capacidad⁴⁷.

A mi juicio, es ilegal la norma que establece criterios que excluyen con carácter absoluto la obligación de prestar la asistencia jurídica a municipios concretos, salvo en su caso los de gran población en atención a lo dispuesto en el art. 129 LRBRL⁴⁸. Se podrán establecer criterios preferenciales para establecer un orden de asistencia⁴⁹; también incluso, apurando muchísimo, hacer depender la asistencia a concretos municipios de la propia capacidad de la entidad prestadora para, en un momento dado y excepcionalmente, atender la obligación⁵⁰; asimismo, es posible fijar un requisito de entrada excluyente, pero susceptible de ser excepcionado⁵¹; igualmente, se podrá limitar el acceso a determinadas prestaciones con carácter general o en función de algún criterio⁵²; y también, aunque no es necesario ni deseable, establecer instrumentos concretos para la asistencia

⁴² Art. 19.2 de la norma de Castellón.

⁴³ Normas de Lugo y de Gerona.

⁴⁴ Norma de Córdoba.

⁴⁵ *Vid.*, por ejemplo, el art. 17.1.b) de la norma de Castellón; no obstante, debe tenerse en cuenta que las consultas de mero trámite o de simple orientación se evacúan de manera verbal (art. 17.4), por lo que es posible que no quede excluida por completo la asistencia.

⁴⁶ Art. 4.4 de la norma de Cuenca, que excluye a los municipios de más de 20.000 habitantes (esto es, el de Cuenca). Las normas de León y Palencia establecen también esta exclusión, que en el segundo caso solo afecta al municipio de Palencia; no obstante, dado que las normas regulan parcialmente la materia (la de León solo disciplina la asistencia en la gestión administrativa, mientras que la de Palencia solo la asistencia en la defensa en juicio), no es posible concluir que en estas dos provincias queden faltos de asistencia en términos absolutos municipios concretos.

⁴⁷ *V. gr.* el segundo párrafo del art. 2 de la norma de Granada prevé la posibilidad de denegar la asistencia cuando el municipio posea suficiente capacidad; es dudoso que a través de la plataforma prevista en el art. 23 se atiendan también las consultas de los municipios con la referida capacidad, ya que el precepto no indica expresamente que se responderán todas ellas. Con todo, es cierto que el art. 2.2 enuncia una posibilidad de denegación de la asistencia, no una exclusión formulada en términos absolutos.

⁴⁸ Así lo hace el art. 7.2 de la norma de Tenerife.

⁴⁹ *V. gr.* el art. 10.1 LCAI prevé que se asista especialmente a los municipios de menos de 20.000 habitantes, con atención preferente a los municipios con insuficiente capacidad económica y de gestión. *Vid.* también el art. 6 de la norma de Cádiz, muy completo.

⁵⁰ Como se establece en el art. 7.2 de la norma de Tenerife o en el 2.2 de la norma de Madrid. A mi juicio, la insuficiencia de medios debe llevar a la revisión de la asignación y destino de los recursos de la entidad prestadora.

⁵¹ Párrafo 3.º del art. 4 de la norma de Ciudad Real; apartados 1 y 3 del art. 2 de la norma de Tarragona; o tercer párrafo del art. 2 de la norma de Granada.

⁵² *V. gr.* para la defensa en juicio, pero no para la asistencia en la gestión administrativa, como veremos más adelante. O solo para determinadas prestaciones de esta última clase de asistencia (normas de Jaén y de Cádiz).

en función del número de habitantes⁵³. Pero lo que no es factible es cercenar de forma radical la asistencia a categorías completas de municipios, por muy objetivos que puedan ser los criterios a los que a tal efecto se recurra⁵⁴, toda vez que el art. 36.1.b) LRBRL prescribe la asistencia a los municipios y solo establece un criterio de preferencia a favor de los de menor capacidad económica y de gestión⁵⁵.

En otro orden de cuestiones, interesa reseñar que varias legislaciones prevén que las entidades competentes para la asistencia jurídica al municipio la presten también a otros entes locales diferentes⁵⁶. Las normas reguladoras de la asistencia jurídica también contemplan la prestación a otras entidades distintas del municipio, en ocasiones sin que venga impuesto o previsto por ley autonómica⁵⁷. Ello puede traer consigo una suerte de competencia entre el municipio y esos otros entes para obtener la asistencia, así como la misma exclusión de la asistencia por razón de conflicto de intereses.

En relación con lo anterior, merece una crítica especialmente negativa las decisiones de las provincias de Orense y de Lugo de ampliar la asistencia a otras entidades locales, específicamente mancomunidades y consorcios por lo que respecta a Lugo, ya que la LALG asigna a la Junta de Galicia la asistencia a estas entidades (arts. 136 y 152)⁵⁸. También la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León prevé que sea la Junta de Castilla y León la que preste asistencia jurídica a las mancomunidades (art. 31.1) y, sin embargo, las distintas normas provinciales extienden la asistencia de la diputación a estas entidades, entre otras⁵⁹. Igualmente, el art. 122.1 TRLMRL prevé la asistencia del Gobierno a las mancomunidades, una asistencia que igualmente prestan la Diputación Provincial de Gerona y la de Barcelona, que la extienden además a los consorcios (art. 1.3 y art. 1.2 de las respectivas normas). Por el contrario, acierta la norma de Cádiz al establecer criterios que redundan en preferencia para los municipios (art. 5.4).

⁵³ Recordemos que el art. 12.1 LMC impone el convenio de colaboración para la prestación de asistencia a municipios de más de 20.000 habitantes.

⁵⁴ Dejo a salvo la restricción que efectúa el art. 1 de la norma de la comarca de La Noguera (no asiste a municipios de más de 5.000 habitantes, lo que excluye solo a Balaguer). La razón de ello es que la concurrencia de la provincia y de la comarca en la prestación de asistencia determina que por hipótesis el municipio de más de 5.000 habitantes sea atendido por la provincia de Lérida.

⁵⁵ Como bien expresa la exposición de motivos de la norma de Ciudad Real, se ha de atender preferentemente a los municipios de menor capacidad, «pero sin descuidar al resto de municipios».

⁵⁶ El art. 11.1 LAULA y el art. 22 LGAME especifican que la asistencia se presta a los municipios, «por sí o asociados». El art. 50.1.b) LRLV la refiere a «los municipios y otras entidades locales», al igual que el art. 102 LCOI. El art. 67 LALA establece que la asistencia se presta a las entidades locales; es el caso también del art. 124 LALM. El art. 93.1 TRLMRL prevé la asistencia y cooperación a favor de la comarca si esta ejerce competencias municipales.

⁵⁷ Normas de Cantabria, Albacete, Cuenca, Ciudad Real, Guadalajara, Vizcaya, Álava y Decretos 29/2018, de 20 de junio y 20/1997, de 20 de marzo, del Principado de Asturias.

⁵⁸ La norma de La Coruña, anterior a la LALG, prevé la asistencia a entidades locales menores, a entidades locales de carácter asociativo como mancomunidades o agrupaciones municipales y las comarcas, en su caso, entes estos últimos que la referida ley no contempla.

⁵⁹ No obstante, la norma de Valladolid excluye a las mancomunidades en las que se integre el municipio de Valladolid.

Por último, algunas provincias extienden la prestación de defensa e incluso la de representación a los miembros electos, autoridades y personal al servicio de las entidades locales en asuntos que se deriven directamente del ejercicio de sus funciones o cargos⁶⁰. Sin entrar a valorar el acierto de estas previsiones, conviene poner de manifiesto que esta prestación que se ofrece es ajena a la competencia de asistencia jurídica al municipio. De hecho, otras regulaciones excluyen expresamente la asistencia en este supuesto.

4.2. Alcance objetivo y funcional

El ámbito objetivo de la asistencia jurídica al municipio viene determinado en todas las normas, con unas u otras expresiones, por la competencia de este. Supone una excepción en cuanto a la fórmula utilizada el art. 12.1 LAULA que, en la regulación genérica que efectúa de la asistencia técnica, combina materias y funciones en un elenco que no es exhaustivo, puesto que la enumeración concluye con la mención a cualquier otra asistencia técnica «que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos» [apdo. j)]⁶¹; otro tanto cabe predicar del art. 11 LCAI y del art. 22 LGAME. En todo caso, la competencia de asistencia jurídica, como el resto de las que engloba la categoría de la asistencia, es susceptible de proyectarse sobre ámbitos muy diferentes, pues son todos sobre los que a su vez se proyectan las competencias municipales; de hecho, aun cuando las normas suelen regular de manera diferenciada la asistencia jurídica, es frecuente encontrar en los preceptos que regulan los otros tipos expresiones normativas concretas de la asistencia jurídica.

Las prestaciones o acciones en que se traduce la asistencia jurídica son de muy distinta índole.

En general, se incluye el asesoramiento a través de información, por ejemplo, mediante la elaboración de documentos (formularios, modelos de expedientes, boletines, resúmenes, circulares informativas...) o la celebración de reuniones informativas, así como la respuesta a consultas y la elaboración de informes o dictámenes. Es frecuente también la previsión de visitas informativas y la confección de propuestas de resolución. En algún caso se mencionan expresamente las reuniones de trabajo y la elaboración de planes y normas, catálogos y relaciones de puestos de trabajo, inventarios municipales de bienes y derechos, pliegos y demás documentación de la contratación pública, etc. Se contempla también la organización de actividades formativas y el bastanteo de documentos. En algunas normas la asistencia alcanza también a la instrucción de expedientes y la integración del personal al servicio de la diputación en mesas de contratación, órga-

⁶⁰ Normas de Lugo, Orense, Almería, Valladolid, Córdoba, Cáceres [art. 2.3.c) *a sensu contrario*] y Granada.

⁶¹ Entre las materias que se citan y que por la índole de las funciones previstas pueden suponer la prestación de asistencia jurídica, sin perjuicio del concurso de otras especialidades del conocimiento, se encuentran el planeamiento urbanístico, los instrumentos de gestión urbanística, la contratación pública y el empleo público.

nos de selección de personal u otros órganos colegiados. Se ha llegado a prever también la puesta a disposición de una biblioteca jurídica y medios informáticos para los funcionarios municipales (art. 5 de la norma de Guadalajara).

La asistencia jurídica comprende de ordinario la defensa en juicio, a veces blindada por la ley autonómica⁶². En algún caso se ciñe la prestación a la estricta defensa, esto es, a los supuestos en los que el municipio es demandado⁶³. En general, se excluye la prestación de representación procesal, salvo que la asuma el letrado encargado de la defensa judicial⁶⁴. A diferencia de las demás prestaciones, es más frecuente encontrar para esta clase de asistencia exclusiones en atención a la disponibilidad de medios o por razón del número de habitantes⁶⁵. La asistencia para la defensa en juicio suele alcanzar a todos los órdenes jurisdiccionales⁶⁶, si bien a veces se establecen restricciones respecto de la jurisdicción penal⁶⁷ o, cuando menos, se expresa una preferencia por los demás

⁶² Vid. el art. 113.b) LALG, los arts. 12.1.f) y 14.2.d) LAULA, el art. 68.c) LALA y el art. 11.1.g) LCAI. No produce este efecto el art. 124 LALM, ya que se supedita la asistencia letrada en procesos judiciales a los supuestos previstos en la normativa autonómica.

⁶³ Así se desprende de normas como las de Guadalajara, Soria, La Coruña, Mallorca o Valencia.

⁶⁴ Anoto como singularidad que los arts. 11.3 de la norma de Cuenca y 13.2 de la norma de Almería condicionan la representación a que el proceso judicial se siga en la misma población en la que se encuentra el letrado; el art. 88 de la norma de Jaén excluye la representación en asuntos que se tramiten fuera del Partido Judicial de Jaén y también cuando la complejidad del asunto y el volumen de las notificaciones aconsejen la designación de procurador. En los supuestos en que procede la designación de procurador, la lleva a cabo el propio municipio, que es quien satisface los honorarios.

Excluyen en todo caso la representación las normas de Madrid, La Coruña, Castellón, Guadalajara, Valencia, Orense, Barcelona, Tarragona y Mallorca. También la excluye Ciudad Real, pues aun cuando se establece que queda incluida (art. 7 de la norma) y que la asumen los letrados de la Diputación, inmediatamente se añade que es necesaria la designación de procurador y que los gastos son de cuenta del municipio, aun cuando es la Diputación la que lo designa (art. 9). En Zamora se supedita a la precariedad económica del municipio solicitante; con todo, si se llega a designar procurador, ha de ser uno de los que indique la Diputación (art. 7 de la norma).

En cambio, la prevén el art. 11.1.g) LCAI y las normas de Granada y de Álava (en este caso, cuando sea preceptiva, si bien la Diputación Foral puede disponer que los honorarios del procurador los asuma el municipio teniendo en cuenta la cuantía y el importe disponible de la consignación presupuestaria). En Vizcaya la representación se presta a municipios con población de derecho inferior a 5.000 habitantes (art. 9 de la norma).

⁶⁵ Vid. las normas de Huesca, Salamanca, Burgos, Palencia, Valladolid, Cantabria, Mallorca, Ciudad Real, Soria, Guadalajara, Valencia, Jaén y Álava, así como el Decreto 20/1997, de 20 de marzo, del Principado de Asturias.

⁶⁶ No obstante, excluyen la defensa judicial en procesos penales las normas de Vizcaya, Salamanca, Palencia, Álava, Ciudad Real, Guadalajara y Burgos. La excluye para el ejercicio de acciones, de entrada, el segundo párrafo del art. 4 de la norma de Segovia, que añade a continuación que «[l]a defensa de autoridades y funcionarios locales en causas penales será interesada por estos a sus respectivas Administraciones Locales, las cuales si lo consideran oportuno podrán solicitar la asistencia jurídica de la Diputación. Adicionalmente se exigirá antes de la aceptación de la petición, el compromiso personal de estos de hacerse cargo de todos los gastos judiciales y extrajudiciales que se pudieran producir para el caso de condena». Por último, del art. 32 del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, del Principado de Asturias, parece desprenderse la exclusión de la defensa judicial en procesos penales, como confirma seguidamente el art. 33.e).

⁶⁷ El art. 4.2.a) de la norma de Valladolid la acota a «procesos penales iniciados por denuncia de la entidad local solo en los casos de robo o actuaciones que menoscaben o inutilicen los bienes de propiedad de la entidad o que atenten contra la integridad de las autoridades o funcionarios locales», especificando que no se presta en los procedimientos penales por injurias o calumnias. El art. 4 de la norma de Tarragona excluye la asistencia

órdenes⁶⁸. En algún caso, la preferencia se establece solo respecto del orden contencioso-administrativo⁶⁹ o de este orden y el laboral⁷⁰; otras normas solo prevén la defensa en el orden contencioso-administrativo⁷¹ o en este orden y en el civil de modo limitado⁷². Curiosamente, las normas de Salamanca y de Albacete acotan la prestación de asistencia por razón del ámbito territorial de los órganos judiciales; y la provincia de Valladolid la extiende al Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y los tribunales económicos administrativos, caracterizando a todos ellos erróneamente como órdenes jurisdiccionales especializados; igualmente, la norma de Albacete prevé la asistencia ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En otro orden de cuestiones, Vizcaya solo presta la asistencia en otras instancias si se prestó en primera instancia. Finalmente, la provincia de Lugo asume la defensa y representación en procedimientos arbitrales; la norma de Tenerife añade los procedimientos extrajudiciales en general⁷³; la mediación es también una prestación de la provincia de Segovia.

En ninguno de estos casos es necesaria la suscripción de convenios que formalicen la cooperación, puesto que el municipio solicita y recibe la asistencia voluntariamente y la entidad la presta en el ejercicio de una competencia propia y en los términos preestablecidos en la norma⁷⁴. Los convenios solo serían necesarios si la norma reguladora de la asistencia no hubiere previsto la clase de apoyo en cuestión y solo para formalizar la voluntad del municipio y el compromiso de la entidad prestadora, además de las condiciones⁷⁵. Por otra parte, no resulta acertado el art. 3.1.c)2) de la norma de Osona, que se refiere a la instrucción delegada de expedientes municipales: ha de insistirse en que

cuando la acusación se fundamenta en dolo o en intencionalidad. El art. 7.c) de la norma de Valencia establece que solo se presta la asistencia en el orden penal cuando se acuerda expresamente por razones de índole jurídica, económica, o de oportunidad.

⁶⁸ Art. 10.b) de la norma de Huesca.

⁶⁹ Art. 7.b) de la norma de Valencia.

⁷⁰ Art. 4.b) de la norma de Barcelona; art. 8.1.b) de la norma de Orense, que deja a salvo la posibilidad de ampliarla a la jurisdicción civil; y art. 4.b) de la norma de Castellón.

⁷¹ Normas de La Coruña, Mallorca, Soria y Zamora. También limita la asistencia a este orden el art. 6.1.b) de la norma de Albacete, aunque cabe la posibilidad de que el presidente de la Diputación resuelva otra cosa si el asunto corresponde a otro orden jurisdiccional [apdo. c)].

⁷² Art. 2.1.b) de la norma de Gerona.

⁷³ El art. 9.1.b) prevé la prestación de la representación y defensa al efecto en los términos establecidos convencionalmente, por lo que cabe dudar de su inclusión en el ámbito de la asistencia obligatoria.

⁷⁴ Por ello, no resulta por completo acertado el segundo párrafo de la DA 2.ª6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero.

⁷⁵ Las normas de Barcelona y de Jaén anticipan la suscripción de convenios para el caso de que la asistencia comporte gasto para el municipio (Barcelona) o sea precisa la contratación de servicios externos (Jaén); en estos convenios quedará determinada la financiación de la asistencia solicitada. A mi juicio, el convenio no opera en estos casos como el título habilitante, valga la expresión, para la prestación de la asistencia, sino que simplemente documenta el crédito que la asistencia genera para la diputación. Confirma este extremo la DF de la norma de Barcelona, conforme a la cual la prestación de asistencia, cuando no pueda ajustarse al contenido de la norma, tendrá que ser objeto de convenio entre la Diputación Provincial y la entidad local interesada; como se aprecia, la función que cumple este convenio es diferente.

la instrucción se lleva a cabo en el ejercicio de una competencia propia, siendo evidente que la mera instrucción no implica la adopción de las decisiones que competen al municipio, para lo cual sí sería necesaria la delegación.

4.3. Causas de exclusión de la asistencia jurídica

Las normas que regulan la asistencia jurídica tipifican diferentes supuestos en los que no cabe su prestación⁷⁶, en ocasiones limitados a la asistencia en juicio⁷⁷. Son muy variados y en puridad podrían catalogarse como causas de exclusión en un trámite de admisión previa (que no todas las normas contemplan) o como causas de denegación. En aras de la brevedad prescindiré de esta distinción, teniendo en cuenta también que lo que interesa ahora es conocer el alcance de la prestación de asistencia. Dada la limitada extensión de este trabajo, me limitaré a enumerarlas, agrupándolas en atención a sus grandes rasgos, sin entrar en detalles ni en matices concretos y dedicando solo alguna atención a las causas que a mi juicio son más relevantes: el conflicto de intereses y la voluntad contraria de la entidad prestadora.

4.3.1. *Conflicto de intereses*

Todas las regulaciones, salvo la de la provincia de Tarragona, recogen supuestos de conflicto de intereses con mayor o menor alcance.

De entrada, se excluye la asistencia cuando el conflicto existe entre el municipio y la administración que presta la asistencia, lo que parece lógico. También se suele excluir la asistencia cuando el conflicto enfrenta a dos o más municipios, supuesto este que también tiene lógica⁷⁸. Lo que no parece tan razonable es que se excluya, como es común, la asistencia cuando el conflicto se plantea entre el municipio y cualquier otro ente local,

⁷⁶ No contienen causas de exclusión las normas de Zaragoza, Teruel y León.

⁷⁷ Por ejemplo, Álava, Soria, Mallorca, Castellón o Valencia.

⁷⁸ Merecen una valoración muy positiva los arts. 10.2 y 12 de la norma de Granada, que prevén que en última instancia se designe un letrado externo tras el intento de solución extrajudicial.

El reglamento de Huelva dedica su art. 5 a la contraposición de intereses entre Administraciones públicas. Prevé, en primer lugar, que se atienda a lo dispuesto en la normativa especial o en las condiciones que se hubieran determinado; es posible que con esta última alusión se esté haciendo referencia a la prestación de asistencia en los términos del programa de asistencia que resulta del procedimiento de concertación regulado en los arts. 12 y ss. de la ordenanza, procedimiento este que, salvo error por mi parte, se sigue en la práctica para la prestación de la asistencia económica, no para la de tipo jurídico; es posible también que se esté haciendo referencia a la asistencia que se presta amparada en un convenio, que el art. 6.3 de la norma contempla para cuando la normativa aplicable no prevé la asistencia jurídica regulada en el reglamento, lo que no sería el caso habida cuenta de que la asistencia jurídica de la Diputación al municipio viene impuesta por el art. 36.1.b) LRBRL y que ni la ordenanza ni el reglamento excluyen, de entrada, a ningún municipio (con todo, del art. 19.1 se desprende con claridad la prestación de la asistencia a los municipios mediante convenio). En segundo lugar, para el supuesto de ausencia de norma, se prevé que el letrado proponga a la presidencia «la resolución que estime pertinente» (si

habida cuenta el carácter preeminente del municipio en la organización territorial del Estado y considerando también que el art. 36.1.b) LRBRL precisa que la competencia que atribuye es de asistencia al municipio. Menos razonable todavía es que esta exclusión la lleven a cabo entidades en las que no se encuentran representados los municipios.

Otro supuesto que recogen algunas normas es el de la asistencia que tiene por objeto cuestiones que afectan a los intereses públicos de dos o más entidades locales, salvo que la petición de asistencia sea conformada o instada por todas ellas⁷⁹. Dado que todas las normas que recogen este supuesto (salvo las de Cádiz, Córdoba y Almería) excluyen también expresamente los conflictos o contiendas con otras entidades locales, cabe interpretar que los intereses públicos a los que se alude no son opuestos sino concurrentes⁸⁰. Por esta razón no se entiende bien la exclusión —que a la postre es la misma consecuencia prevista para los intereses contrapuestos— ni el riguroso requisito que se establece para desactivarla (que la asistencia sea instada por todas las entidades concernidas), requisito este que además entra en juego en algunas regulaciones incluso para la asistencia de defensa en juicio (normas de Almería, Lugo, Córdoba, Palencia y Cuenca). Es además criticable que los sujetos titulares de intereses concurrentes no sean solo los municipios.

Las normas de Huelva (ordenanza), Córdoba, Jaén, Cádiz y Palencia contemplan específicamente el conflicto de interés entre órganos del mismo municipio. Entiendo que esta exclusión va de suyo, habida cuenta que la asistencia se presta al municipio, que los órganos carecen de personalidad jurídica y que, en definitiva, es posible que se trate de discrepancias internas.

Otro supuesto de exclusión por conflicto de intereses es el de ejercicio de acciones por miembros de la entidad local⁸¹. También se excluyen los litigios relativos a mociones

trata del desempeño de funciones consultivas) o una propuesta de actuación (si se trata de la encomienda de la representación y defensa).

Curiosamente, las normas de Cádiz, Córdoba y Almería no contemplan esta causa de exclusión. Las normas de Zamora, Albacete, Tenerife, Castellón, Jaén, Valencia, Soria, Álava y Ciudad Real la prevén respecto de la defensa en juicio (esta última alude a la representación jurisdiccional en procesos contra otras Administraciones públicas). La norma de Huesca deja a salvo, no obstante, la posibilidad de que la solicitud de asistencia sea instada por todos los entes afectados, lo que en principio puede tener sentido en el ámbito de la gestión administrativa, aunque posiblemente no en el de la defensa en juicio, aspecto este que no toma en consideración esta norma; por el contrario, la norma de Orense acierta al ceñir el supuesto a la asistencia en la gestión administrativa.

⁷⁹ Normas de Almería, Córdoba, Lugo, Cádiz, Palencia, Ciudad Real, Cuenca, Tenerife (solo respecto de la asistencia en la gestión administrativa) y Jaén (solo respecto de la asistencia en la gestión administrativa).

⁸⁰ No es descartable que en Cádiz, Córdoba, Almería y Ciudad Real (por lo que respecta a la asistencia en la gestión administrativa), ante el silencio de las normas acerca del verdadero conflicto de interés, se utilice en su lugar esta causa de exclusión, teniendo en cuenta que en el ámbito de la defensa en juicio (Almería y Córdoba) no es viable el requisito considerado para desactivar la causa de exclusión.

⁸¹ Lo recogen las normas de Orense, Barcelona, Gerona, La Coruña, Jaén, Soria, Cáceres, Palencia, Castellón, Burgos, Segovia, Cuenca, Valencia, Salamanca, Tenerife, Madrid, Mallorca, Zamora, Guadalajara, Ciudad Real, Cantabria, Valladolid, Albacete, Vizcaya y el Decreto 20/1997, de 20 de marzo, del Principado de Asturias. Algunas normas excluyen expresamente la asistencia a estas personas [las de Álava (que califica el

de censura o cuestiones de confianza⁸², denegación del derecho de información regulado en el art. 77 LRBRL⁸³ e impugnaciones por la no convocatoria de plenos extraordinarios regulados en el art. 46 LRBRL⁸⁴. El art. 16 de la norma de Córdoba, en cambio, asegura la asistencia al municipio en los conflictos de los miembros de los plenos u otros órganos colegiados contra los municipios⁸⁵.

Es también frecuente la exclusión de las peticiones relativas a la impugnación de actos y acuerdos municipales por parte de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma [art. 63.1.a) LRBRL]⁸⁶; y el ejercicio de acciones dirigidas frente a la Administración del Estado⁸⁷ o de la comunidad autónoma⁸⁸. Estos supuestos recuerdan lo establecido en el art. 35.1 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Interesa anotar que las normas de Burgos y Soria establecen reglas especiales que excepcionan la general de exclusión de la asistencia en contiendas entre Administraciones públicas⁸⁹.

Por último, el art. 3.2.d) de la norma de Cantabria excluye la defensa en conflictos competenciales.

supuesto como «peticiones de carácter particular»), Palencia, Burgos, Gerona, Barcelona, Cantabria, Almería y Mallorca], como es lógico y debe ser, aun cuando la norma no lo especifique.

⁸² Art. 5.d) de la norma de Valladolid.

⁸³ Normas de Valladolid, Albacete, Valencia y Guadalajara.

⁸⁴ Normas de Valladolid y Valencia, que no tienen en cuenta la reforma del art. 46 llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. Esta modificación estableció que, de no convocarse el pleno extraordinario solicitado, el mismo queda automáticamente convocado en los términos que establece el precepto. No hay por tanto ausencia de convocatoria que quepa ser impugnada.

⁸⁵ No obstante, ello es sin perjuicio de las causas de inhibición del art. 9, entre las que se encuentra el conflicto de intereses y las cuestiones de índole política o personal entre miembros de la corporación.

⁸⁶ Normas de Salamanca, Castellón, Barcelona, Segovia, Cuenca (salvo que se decida otra cosa), Guadalajara, Cantabria, Soria y Decreto 20/1997, de 20 de marzo, del Principado de Asturias. Las normas de Valladolid, Madrid, Zamora, Valencia y Albacete enuncian el supuesto por referencia al art. 65 LRBRL. El art. 35.3.b) de la norma de Mallorca añade el art. 66 LRBRL. En cambio, el art. 8.b) de la norma de Barcelona ciñe la exclusión a las impugnaciones basadas en el art. 66; en el resto de los casos puede otorgarse previo informe favorable del órgano competente al efecto.

⁸⁷ Normas de Cantabria, Ciudad Real (que se refiere a procesos contra otras Administraciones públicas), Madrid, Tenerife y Decreto 20/1997, del Principado de Asturias.

⁸⁸ Normas de Tenerife y Ciudad Real (que se refiere a procesos contra otras Administraciones públicas).

⁸⁹ Burgos excluye «[l]as contiendas judiciales entre Administraciones públicas, salvo aquellas referidas a procesos judiciales en los que la entidad local beneficiaria sea parte demandada o en los que siendo parte demandante se ejerciten acciones en defensa de su patrimonio. En aquellos otros supuestos en los que la entidad local pretenda ejercitar acciones frente a una Administración pública, solo excepcionalmente, atendida su conveniencia para el interés general o la repercusión que pudiera tener en otras entidades locales, se asumirá la defensa en juicio» [art. 5.2.b)]; debe tenerse en cuenta que de antemano se encuentran excluidas las contiendas judiciales contra la Diputación y las que tengan lugar entre entidades locales de la provincia de Burgos o supongan conflicto de intereses entre las mismas [arts. 5.1.b) y 5.2.b)]. Soria prevé que excepcionalmente pueda prestarse la asistencia al municipio cuando se impugnen actos o acuerdos de otras Administraciones y se vean afectados intereses provinciales (art. 5.4).

4.3.2. *Voluntad contraria de la entidad prestadora*

Se agrupan bajo esta denominación distintos supuestos que tienen en común el otorgar un margen valorativo, mayor o menor, a la entidad prestadora.

Así, el art. 8 de la norma de La Coruña se refiere a la defensa en juicio sobre un asunto cuya naturaleza no hace aconsejable la intervención de la provincia. El art. 17.1.11 de la norma de Palencia recoge como causa la «apreciación motivada», a modo de cláusula de cierre de un extenso elenco, mientras que el art. 2 del reglamento de Huelva se refiere a «cualquier otra circunstancia debidamente motivada»; obviamente, habría que estar a las circunstancias del caso concreto para determinar si la aplicación de esta causa encubre una denegación arbitraria al amparo de la abierta indeterminación que luce en su formulación.

El art. 3 de la norma de Salamanca proclama que «[c]orresponde a la Diputación apreciar discrecionalmente si es de interés público acceder a la petición de prestación del servicio de asistencia en cualquiera de sus modalidades: sin que pueda entenderse que existe un derecho subjetivo por parte de la Entidad Local peticionaria a obtener la asistencia solicitada». A mi juicio, los términos que emplea el precepto no son adecuados: falta algún tipo de especificación acerca de qué se debe entender aquí por interés público y solo encontramos en el art. 14 la expresión de una circunstancia que parece enderezada a excluir la asistencia⁹⁰; en segundo lugar, la apreciación de lo que sea de interés público no puede ser discrecional, pues concurre el interés público o no concurre; además, no cabe excluir de antemano la existencia de un derecho subjetivo del municipio (dando por supuesto que esta sea la categoría adecuada) a la obtención de la asistencia jurídica.

Mayor reproche merece el segundo párrafo del art. 15 de la norma de León, que abiertamente proclama que «[l]a prestación de la asistencia será facultativa para el Servicio, a excepción de los informes preceptivos⁹¹, a la vista de las circunstancias de todo orden que concurren en cada caso». La competencia de asistencia la atribuye la LRBRL y no es de ejercicio opcional. Su alcance viene delimitado por la norma provincial que la regula, muy restrictiva por otra parte, sin que la prestación sea opcional.

Finalmente, y aun cuando la causa no se corresponda por completo con el título de este apartado, interesa reseñar la que contiene el art. 7.2.g) de la norma de Guadalajara: «Cualquier otro asunto no contemplado en este Reglamento que esté expresamente recogido en el convenio suscrito con el Colegio de Abogados». Es claro que el convenio solo debe contemplar las causas de exclusión establecidas previamente en la norma.

⁹⁰ La insostenibilidad de la pretensión encomendada.

⁹¹ Entiendo que se trata de informes de este carácter que debe emitir el municipio, de modo que la provincia efectuaría una propuesta de informe. La emisión de informes preceptivos de la provincia en procedimientos municipales no supone prestación de asistencia; al respecto, es erróneo el art. 14.4 de la norma de Granada, que incluye en la asistencia jurídica la emisión de los informes que correspondan a las diputaciones provinciales en la tramitación de los expedientes municipales.

4.3.3. Otras causas

— Imposibilidad de prestación por falta de existencia de medios económicos, personales y técnicos⁹².

— Imposibilidad de asumir la defensa en juicio por razón del volumen de los asuntos⁹³, por proximidad del vencimiento del plazo para realizar la actuación requerida⁹⁴, por la complejidad del asunto⁹⁵ o por falta de información⁹⁶.

— Cuestiones que no se hayan suscitado con ocasión de la actuación municipal y ajenas a esta⁹⁷.

— Existencia de un proceso judicial en curso⁹⁸; y asuntos en los que haya precluido un trámite esencial del procedimiento judicial o en los que haya intervenido previamente en un trámite esencial del procedimiento, en defensa de la entidad peticionaria, un letrado ajeno al servicio de asistencia a municipios, salvo causa debidamente justificada⁹⁹.

— Cuestiones encaminadas a dirimir conflictos o discrepancias en el seno de la entidad y cuestiones de índole política o personal entre miembros de las Corporaciones Locales¹⁰⁰.

— Versar el informe solicitado sobre cuestiones de naturaleza política, opcional o discrecional del municipio¹⁰¹.

— Asistencia que ya ha sido objeto de subvención o financiación por otra instancia, pública o privada¹⁰².

— Asistencia referida a la gestión y recaudación de ingresos de derecho público que no hubiera sido delegada con carácter previo¹⁰³.

⁹² *Vid.*, en el ámbito de la asistencia en la gestión administrativa, las normas de Cuenca, Ciudad Real, Almería, Cádiz y Jaén (en relación con la asistencia en concerniente a la disciplina urbanística y ambiental, recursos humanos y contratación). En el ámbito de la asistencia en juicio, *vid.* las normas de Burgos y Tarragona. Con carácter general, *vid.* el art. 6 de la norma de Granada y los arts. 5.2 y 13.3 de la norma de Huesca; recuérdese además las exclusiones generales de los arts. 7.2 y 2.2 de las normas de Tenerife y Madrid, respectivamente, ya citados. El art. 2.a) de la norma de La Noguera establece que solo se proporciona asistencia a los municipios si después de asistir en el ejercicio de las funciones reservadas a funcionarios con habilitación de carácter estatal quedan recursos disponibles; con todo, el art. 4 prevé que la solicitud no atendida quede en lista de espera.

⁹³ Norma de Palencia.

⁹⁴ Normas de Valladolid, Cuenca, Jaén, Ciudad Real, Mallorca, Albacete, Tenerife y Almería (con alguna excepción para las causas penales).

⁹⁵ Norma de Tenerife, que ciñe el supuesto a los municipios de más de 20.000 habitantes. Como se verá más adelante, otras entidades prestadoras recurren a medios externos en casos semejantes.

⁹⁶ Normas de Valladolid y de Tenerife.

⁹⁷ Normas de Lugo, Ciudad Real, Huelva (ordenanza), Córdoba, Tenerife, Jaén, Almería y Cuenca.

⁹⁸ Normas de Madrid, Zamora, Segovia, Guadalajara, Valladolid y Decreto 29/2018, del Principado de Asturias.

⁹⁹ Normas de Albacete, Almería, Gerona y Cuenca.

¹⁰⁰ Norma de Madrid para las primeras cuestiones. Normas de Zamora, Palencia, Vizcaya, Jaén, Cádiz, Madrid, Guadalajara, Almería, Córdoba y Decreto 29/2018, del Principado de Asturias para las segundas cuestiones.

¹⁰¹ Normas de Segovia, Almería, Ciudad Real y Cuenca.

¹⁰² Normas de Huesca, Jaén, Almería, Huelva (ordenanza) y Cuenca. El supuesto parece estar pensado para otros tipos de asistencia.

¹⁰³ Arts. 4.1.c) y 5.2.d) de las normas de Huesca y de Burgos.

- Asuntos de personal¹⁰⁴.
- El ejercicio de la acción popular¹⁰⁵.
- Procesos contra autoridades y empleados públicos por razón del ejercicio de sus cargos¹⁰⁶.
- Defensa en juicio si se suscitaren cuestiones prejudiciales penales, laborales y civiles¹⁰⁷.
- Duplicidad de asesoramiento¹⁰⁸.
- Citaciones como testigos de miembros o personal del municipio¹⁰⁹.
- Defensa en juicio de acuerdos adoptados con informe o criterios manifestados en contra¹¹⁰.
- No estar al corriente en el pago de los gastos que, siendo de cuenta del municipio, se hayan causado en anteriores prestaciones del servicio¹¹¹.
- Impugnaciones en caso de silencio administrativo¹¹².
- Elaboración de documentos administrativos de trámite¹¹³.
- Asistencia solicitada con la finalidad de eludir o demorar el cumplimiento de las obligaciones legales¹¹⁴.
- Cuestiones referidas a expedientes ya finalizados¹¹⁵.
- Causas que conectan con la probabilidad de éxito o de fracaso en el ejercicio de la defensa en juicio: con una u otra formulación las recogen muchas de las normas¹¹⁶.
- Dejación de funciones o incumplimiento¹¹⁷.

¹⁰⁴ Norma de Albacete, respecto de la defensa en juicio. Por el contrario, el art. 16 de la norma de Córdoba afirma la asistencia al municipio en los contenciosos que puedan plantearle los funcionarios o empleados.

¹⁰⁵ Norma de Almería.

¹⁰⁶ Normas de Tenerife, Jaén, Madrid, Cantabria y Huesca (que prevé el posible otorgamiento de una subvención posterior por los gastos del municipio si la sentencia es absolutoria o se declara el archivo de las actuaciones).

¹⁰⁷ Establecen esta causa de exclusión, de difícil inteligencia, las normas de Zamora y Guadalajara.

¹⁰⁸ Recogen diferentes causas de exclusión que responden a este criterio las normas de Lugo, Tenerife, Zamora, Palencia, Burgos, Cádiz, Vizcaya, Guadalajara, Huelva (ordenanza), Ciudad Real, Córdoba, Gerona, Cuenca, Almería y Madrid, así como las dos normas del Principado de Asturias.

¹⁰⁹ Normas de Cuenca y de Almería.

¹¹⁰ Normas de Zamora, Palencia, Almería, Cuenca, Burgos, Guadalajara, Gerona y Albacete.

¹¹¹ Norma de Burgos.

¹¹² Con buen criterio recoge este supuesto el art. 6.g) de la norma de Gerona, que exceptúa los supuestos en los que se justifiquen de forma adecuada y suficiente las circunstancias extraordinarias que han motivado el incumplimiento de la obligación de resolver.

¹¹³ Norma de Almería.

¹¹⁴ Norma de Cádiz.

¹¹⁵ Normas de Madrid y de Córdoba.

¹¹⁶ Temeridad del ejercicio de la acción, estimación de que la disposición o actuación administrativa pudiera no ajustarse a Derecho, ausencia de fundamentación jurídica suficiente por no ajustarse la acción a derecho de forma manifiesta, defensa en juicio improcedente, reiteración con otros asuntos análogos en los que recayó pronunciamiento judicial desfavorable firme, asistencia contraria a los fines y principios recogidos en la legislación de Régimen Local, por razón de los asuntos de que se trate o de los intereses que confluyan... Las normas de Huesca y de Tarragona prevén el posible otorgamiento de una subvención posterior si la sentencia es finalmente favorable al municipio.

¹¹⁷ Art. 17.4.i) de la norma de Cádiz (dejación de funciones en un procedimiento previo inconcluso sobre el mismo asunto); y art. 13.6 de la norma de Tenerife (incumplimiento del convenio que la norma exige para la prestación de la asistencia procesal).

5. EL ACCESO A LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA. MODOS DE PRESTACIÓN Y FINANCIACIÓN

La asistencia jurídica se presta de oficio o a instancia de parte. La prestación de oficio viene referida generalmente a la elaboración y puesta a disposición de información con relevancia jurídica¹¹⁸. En el resto de los casos, la asistencia se presta a instancia del municipio. Algunas normas provinciales prevén la aprobación de planes de asistencia y de concertación¹¹⁹.

La legitimación para solicitarla es dispar. Se les reconoce a todos o a algunos de los órganos de gobierno del municipio. Pero también, a veces, a otros sujetos, en función del tipo de asistencia requerida, como son concejales (ya sean todos ellos, solo un número determinado, solo los que ostenten delegación o específicamente los concejales del grupo político del alcalde)¹²⁰, los tenientes de alcalde en los casos en los que legalmente lo sustituyen¹²¹, los responsables de los servicios administrativos locales, entre ellos los funcionarios con habilitación de carácter nacional¹²² y, en alguna ocasión, específicamente el secretario¹²³. A la inversa, se establecen también algunas restricciones¹²⁴.

Salvo algunas excepciones, no se suelen establecer criterios para determinar el orden temporal de la atención¹²⁵.

¹¹⁸ La provincia de Cádiz asume un planteamiento más ambicioso al regular un plan estratégico de asistencia activa (arts. 25 y ss. de la norma).

¹¹⁹ Así, el art. 4.a)5 de la norma de Castellón («Planes provinciales de asistencia sobre temas de interés general o que afecten a un amplio número de municipios») y los arts. 12 y ss. de la ordenanza de Huelva. Respecto de esta última, la regulación que establece no parece idónea para satisfacer las necesidades inmediatas de asistencia jurídica; de hecho, los planes de concertación que anualmente se aprueban tienen por objeto la asistencia económica.

¹²⁰ Normas de Zamora, León, Mallorca, Madrid, Huesca, Zaragoza, Guadalajara, Castellón y Lugo.

¹²¹ Art. 5.1 de la norma de Lugo.

¹²² Normas de Zamora, Zaragoza, Huesca, Madrid, Lugo (que también incluye a los técnicos y asesores en materia de urbanismo) y Guadalajara (que también admite la formulación de consultas de trámite o simple orientación por funcionarios o personal en defecto de los secretarios-interventores), así como las normas de Soria, La Coruña, Castellón y Barcelona, que se refieren a funcionarios directivos.

¹²³ Segundo párrafo del art. 11 de la norma de Segovia.

¹²⁴ Si la petición de informe se refiere a resoluciones o acuerdos definitivos, solo la puede hacer el órgano que haya dictado la resolución o haya tomado el acuerdo; las consultas verbales solo pueden ser formuladas por la persona responsable de la Secretaría o la Intervención de la entidad o, en su caso, de quien les sustituyan (apdos. 2 y 3 del art. 36 de la norma de Mallorca).

¹²⁵ Las normas de Salamanca, Gerona (respecto de la defensa en juicio), Cuenca y Almería (las dos últimas salvo causa justificada) fijan el momento de presentación de la solicitud. También la norma de La Noguera, que deja a salvo la posibilidad de alterar la prelación por razones de disponibilidad del servicio o de urgencia y necesidad motivadas. Igualmente, la norma de Ciudad Real establece la atención a las solicitudes por orden de registro, aunque otorga preferencia a los municipios de menos de 5.000 habitantes. La norma de Castellón impone la tramitación preferente de las solicitudes presentadas por los municipios de menor población. Por su parte, la norma de Valladolid, bajo la forma de un motivo de denegación de la asistencia, establece un supuesto de aplazamiento. Finalmente, la norma de Tenerife enumera unos criterios de prelación que no son del todo adecuados, ya que algunos guardan relación con las circunstancias del propio Cabildo y no son idóneos para determinar el orden de atención a las solicitudes de asistencia.

Las normas que regulan la asistencia dedican desigual atención al procedimiento que se ha de seguir tras la presentación de una solicitud al efecto¹²⁶. Con buen criterio, se suele excepcionar la tramitación cuando se trata de consultas verbales y de mero trámite u orientación, así como en caso de urgencia. El plazo para resolver y notificar, cuando las normas lo establecen, es variable, oscilando entre los desmesurados tres meses de las normas de Huesca, Cádiz y Vizcaya y los diez días de las normas de Palencia, Huelva (reglamento) y Tenerife. Se prevé tanto el silencio positivo [normas de Palencia, Cuenca, Vizcaya, Jaén, Cádiz, Madrid, Huelva (ordenanza y reglamento) y Tenerife; y Decreto 29/2018, de 20 de junio, del Principado de Asturias] como el negativo (norma de Huesca). En mi opinión, estas regulaciones no son funcionales. Más apropiada resulta la solución establecida por la provincia de Orense, con arreglo a la cual, como ya se ha indicado, la asistencia se entiende concedida de modo automático como regla general, debiéndose enviar al concejo el informe o el documento de que se trate en el plazo de diez días hábiles o, en otros casos distintos, en un plazo que garantice su efectividad (art. 19.3)¹²⁷.

Específicamente, el art. 10 de la norma de Tenerife exige la firma de un convenio para la prestación de la asistencia procesal. Como ya he indicado, se trata de un instrumento innecesario¹²⁸, lo que confirma el propio art. 12.2 de la norma¹²⁹.

Finalmente, algunas normas prevén causas específicas que justifican la finalización de la asistencia¹³⁰.

Por lo que respecta al modo de prestación de la asistencia, debe partirse de que en el ejercicio de su potestad de autoorganización, son las entidades competentes las que

¹²⁶ No lo regula la norma de Zaragoza. Tampoco la de Orense, ya que su art. 19.1 establece como regla general que la asistencia se entiende concedida de forma automática, necesitándose autorización de la Presidencia de la Diputación para casos concretos.

¹²⁷ Las normas de Palencia y Huelva (reglamento) prevén la asistencia inmediata en supuestos de urgencia. La norma de Tarragona dispone, sencillamente, que se resuelva en el espacio de tiempo más breve que sea posible. Las normas de Almería y de Ciudad Real no contemplan el incumplimiento del plazo para resolver.

¹²⁸ Me parece evidente la «inoportuna» influencia del art. 1.3 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

¹²⁹ Debe tenerse en cuenta también que el apartado *a*) del art. 9.1 de la norma no supedita la representación y defensa en procesos judiciales a los términos establecidos convencionalmente, a diferencia del apartado *b*) del precepto que, como ya indiqué, incluye la referencia para los procedimientos arbitrales o extrajudiciales.

¹³⁰ Normas de Huesca, Gerona, Tenerife, Palencia, Huelva (ordenanza), Tarragona, Segovia, Valencia (que erróneamente a mi juicio configura la inactividad del municipio que impida la prestación de la asistencia como causa de caducidad del procedimiento), Jaén, Cádiz, Granada y Vizcaya. Las dos últimas configuran como supuesto de hecho el desacuerdo con la dirección letrada en cuanto a la no interposición de recurso contra la resolución judicial; si bien es cierto que la medida parece poco respetuosa con la autonomía municipal, debe tenerse en cuenta que responde a la lógica de las causas de exclusión de la asistencia basadas en la probabilidad de fracaso (de hecho, la norma de Cádiz configura como causa de revocación de la asistencia la concurrencia sobrevenida de una causa de exclusión) y que la obligación de prestar la asistencia no tiene carácter absoluto; en todo caso, podría considerarse que la autonomía municipal queda salvaguardada porque ambas normas prevén que el municipio sí pueda rechazar la interposición del recurso y, obviamente, queda abierta la posibilidad de recurrir con otra defensa distinta.

lo determinan. Como regla general, se presta con medios propios de la entidad competente, previéndose en determinados casos el recurso a medios ajenos por diferentes razones¹³¹. Son minoritarias las normas que de entrada admiten el recurso a medios ajenos¹³². A través de personal ajeno se cumple la obligación de asistencia que implica la competencia atribuida, lo que por ejemplo explica que al personal externo se le imponga la obligación de informar a la entidad prestadora¹³³ o que corresponda a esta la dirección técnica¹³⁴. También pueden crear entes instrumentales para la prestación de asistencia¹³⁵.

Restan unas breves referencias a la financiación de la asistencia jurídica. De las distintas regulaciones se desprende que la asistencia jurídica no es o no tiene por qué ser por completo gratuita, salvo alguna excepción¹³⁶. De entrada, algunas leyes autonómicas contemplan la financiación municipal¹³⁷. Veamos a continuación cómo

¹³¹ Por la índole o la complejidad del asunto, por las circunstancias del caso, por necesidades del servicio, por insuficiencia de medios propios, por incompatibilidad procesal, por la peculiaridad de la cuestión planteada, por tratarse de la defensa ante un juez o tribunal extranjero, por la entidad, alcance o especialidad de la cuestión, cuando el volumen de los asesoramientos lo aconseja o, sencillamente, con carácter excepcional o porque la asistencia no se pueda prestar directamente. *Vid.* las normas de Madrid, Jaén, Mallorca, Cádiz, Soria, Albacete, Huesca, Álava, Salamanca, Cuenca, Cantabria, La Coruña, Granada, Castellón, Valencia, Barcelona, Valladolid, Burgos, Huelva (reglamento) y el Decreto 20/1997, de 20 de marzo, del Principado de Asturias.

¹³² La norma de Orense prevé el empleo de cualquiera de las formas de gestión de servicios públicos locales y la realización de contratos de servicios, consultoría y asistencia técnica con empresas externas; el recurso a estas empresas requiere que la fórmula se haya adoptado con carácter general para determinado tipo de asistencia. Las normas de Castellón, La Coruña, Barcelona y Tarragona prevén que la defensa en juicio se preste indistintamente mediante letrados de la Diputación o letrados externos. La norma de Guadalajara anticipa la posibilidad de contratar los servicios de empresas o consultores externos para reforzar con carácter general la función asesora del personal propio; la defensa en juicio se realiza mediante convenio con el Colegio de Abogados de Guadalajara. También Salamanca y Valencia (en este caso para la asistencia en órdenes jurisdiccionales distintos del contencioso-administrativo) prestan la asistencia mediante convenio con el Colegio de Abogados. El art. 32 de la norma de Mallorca reserva al Consejo Insular la decisión de prestar la asistencia con medios propios, medios concertados o medios externos; no obstante, el art. 35.2 dispone que la defensa judicial se realice ordinariamente con medios propios y que cuando se considere oportuno por especialidad o complejidad de la materia, volumen de trabajo o imposibilidad de prestar el servicio por falta de medios personales, se encomiende a la Abogacía del Consejo de Mallorca o a letrados externos en el Consejo de Mallorca; con todo, el precepto termina previendo la posibilidad de formalizar un convenio con el Colegio de Abogados de las Islas Baleares. La norma de Álava facilita que el municipio pueda designar un letrado ajeno a la Diputación Foral. La norma de Huesca contempla que de ordinario sean letrados externos los que asuman las defensas en el ámbito penal.

¹³³ Normas de Huesca, La Coruña, Burgos, Barcelona, Salamanca, Valencia, Cuenca, Granada, Castellón, Soria, Valladolid, Jaén o Albacete.

¹³⁴ Norma de Jaén, respecto de la asistencia para la gestión administrativa.

¹³⁵ De hecho, el art. 150 TRLMRL prevé la creación de consorcios para la cooperación en los que participan los propios municipios, una fórmula idónea para determinadas formas de cooperación, aunque parece claro que no lo es para la prestación de asistencia jurídica.

¹³⁶ Con arreglo a la norma de Mallorca y a la norma de Soria, la asistencia que prestan sí es gratuita. Del art. 7 de la norma de La Noguera se desprende que la asistencia es gratuita.

¹³⁷ El art. 12.1.d) LMC, alude, para el supuesto que regula, a la asunción municipal de los gastos que comporte la asistencia; con carácter más general, los arts. 10.4 y 11.2 LCAI se refieren, respectivamente, al

regulan la materia, en ausencia de prescripciones legales, las normas de las entidades prestadoras.

La exposición de motivos de la norma de Huesca afirma el carácter gratuito, si bien advierte que podrán establecerse las tasas o precios públicos que se consideren oportunos¹³⁸. También contempla la posibilidad el art. 3 de la norma de Orense, que a la par establece el carácter gratuito, en todo caso, de determinadas prestaciones¹³⁹. Las normas de Segovia, Valencia, Castellón y Gerona anticipan la posibilidad de que se puedan percibir contraprestaciones¹⁴⁰. Otras normas proclaman el carácter gratuito de la asistencia o este se deduce de su tenor literal, a la par que contemplan determinados costes que corresponden al municipio¹⁴¹. En algunos casos se excluye específicamente la gratuidad cuando la prestación no se realiza con medios propios¹⁴². No es gratuita la asistencia que prestan la comarca de Osona y Tarragona. Finalmente, algunas normas no se pronuncian sobre la gratuidad, si bien asignan determinados costes al municipio¹⁴³.

sistema de financiación que se establezca y a la forma de financiación que corresponda; el art. 4.5 de la norma de Tenerife concreta que la financiación de los servicios de asistencia puede ser total o parcial y que se realizará con cargo a los recursos de la hacienda insular y, en su caso, mediante tasas y aportaciones finalistas; el art. 17.1 establece que la asistencia letrada es gratuita, si bien los municipios deben asumir los gastos generados en el proceso, los ocasionados por los desplazamientos de los letrados y las costas. El art. 12.2 LAULA se remite, en cuanto a las formas de financiación, a lo que determine la norma provincial correspondiente; las normas de Almería y Huelva (ordenanza) han incluido entre los principios de la asistencia el de cofinanciación; las normas de Jaén y de Cádiz prevén la financiación con recursos de la provincia, pero también con aportaciones externas finalistas; la asistencia que prestan las provincias de Granada y Córdoba es gratuita, salvo determinados gastos procesales.

¹³⁸ En cualquier caso, la norma prescribe que el municipio ha de asumir determinados gastos inherentes al proceso, así como las costas cuando media condena en tal sentido, salvo que el interés del pleito afecte a la generalidad de entidades locales.

¹³⁹ Las consultas de simple trámite u orientación; la participación de personal de la provincia en órganos colegiados de carácter técnico; y la prestación de asistencia a municipios que se encuentren por debajo de los umbrales demográficos, presupuestarios u otros indicadores objetivos que, en su caso, se señalen en los planes provinciales de ayuda o en las ordenanzas fiscales o de precios públicos correspondientes.

¹⁴⁰ No obstante, los municipios de Gerona asumen determinados gastos procesales y el pago de las costas. La asistencia con medios ajenos en Castellón no es gratuita.

¹⁴¹ Normas de Palencia, Lugo, Cuenca, Salamanca, Zamora, Segovia, Burgos, Cantabria y Soria, así como el Decreto 20/1997, de 20 de marzo, del Principado de Asturias.

¹⁴² Norma de La Coruña. La norma de Álava prevé la posibilidad de que el municipio abone total o parcialmente los gastos del letrado cuando este opta por uno ajeno a la Diputación Foral; la decisión al respecto corresponde a esta, que debe tener en cuenta la cuantía y el importe disponible en la consignación presupuestaria; estas previsiones rigen también para la asistencia en la gestión administrativa cuando, por las circunstancias del caso, es aconsejable efectuar el encargo a un letrado ajeno; ya asuma la defensa un letrado propio de la Diputación Foral o un letrado ajeno, el municipio ha de abonar en todo caso determinados gastos del proceso. *Vid.* también, respecto de la defensa en juicio, la norma de Albacete; y respecto de la asistencia en la gestión administrativa, el art. 16 de la norma de Guadalajara, norma que sin embargo establece que la prestación de defensa en juicio, que la Diputación concierta con el Colegio de Abogados, es gratuita, aunque el municipio ha de satisfacer determinados gastos procesales (art. 6.4).

¹⁴³ Normas de Vizcaya y Valladolid, ambas ceñidas a la defensa en juicio.

6. CONCLUSIONES

1.^a La asistencia jurídica al municipio integra el contenido de una competencia específica que el ordenamiento jurídico atribuye a determinadas entidades con la finalidad, en última instancia, de garantizar que aquel satisfaga eficazmente la parte del interés general que tiene encomendada. Se proyecta sobre las competencias del municipio y no puede menoscabar su autonomía.

2.^a La regulación detallada de la asistencia jurídica se contiene en las normas propias de los sujetos que ostentan la competencia que, en el marco dispuesto por la ley en cada caso aplicable, definen su alcance y los demás elementos de la prestación, aportando seguridad jurídica y coadyuvando a simplificar la prestación de los servicios de asistencia. No obstante, muchas entidades competentes no han aprobado estas normas.

3.^a Las entidades a las que el ordenamiento ha asignado específicamente la competencia de asistencia jurídica al municipio son las provincias, las Administraciones públicas de las comunidades autónomas uniprovinciales (salvo Islas Baleares), los consejos insulares, los cabildos insulares y las comarcas creadas en Cataluña, Aragón y Castilla y León. La legislación de Cataluña y la de Aragón asumen expresamente la concurrencia de provincias y comarcas en materia de asesoramiento a los municipios; la legislación de Aragón y la de Castilla y León prevén, anónalamente, la delegación de la competencia provincial de asistencia en las comarcas.

4.^a Corresponde a cada entidad competente determinar el alcance de la asistencia jurídica a los municipios. Las normas aprobadas en la materia establecen el ámbito subjetivo de las prestaciones, su contenido y las causas de exclusión de la asistencia, siguiendo un patrón más o menos parecido que arroja resultados naturalmente dispares. Con todo, no se observan grandes diferencias entre las normas aprobadas por entidades en cuyos órganos de gobierno se encuentran representados los municipios y las que proceden de entidades en las que estos no están representados.

5.^a La asistencia se presta de oficio o a instancia de los municipios. Las normas regulan la legitimación para solicitarla, dedicando mayor o menor atención al procedimiento y con desigual acierto. En el ejercicio de su potestad de autoorganización, las entidades competentes han optado en buena medida por la prestación a través de medios propios, sin descartar el recurso a medios ajenos en determinados supuestos. La asistencia que se presta no es, como regla general, completamente gratuita.

7. ANEXO¹⁴⁴

ÁLAVA: Decreto del Consejo de Diputados 1074/1988, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para la prestación por la Diputación Foral de Álava de asistencia

¹⁴⁴ He prescindido del análisis de las normas de Sevilla (Ordenanza Reguladora de la Prestación de Asistencia Técnica de la Diputación de Sevilla a las entidades locales de la provincia, aprobada inicialmente el 26

jurídica a los municipios y entidades locales menores del Territorio Histórico, modificado por el Decreto Foral 60/2015, de 9 de diciembre (*BOTH* 152, de 30 de diciembre de 2015, que publica el texto consolidado).

ALBACETE: Reglamento por el que se regula la asistencia jurídica, económica y de función pública a los entes locales de la provincia de Albacete, de 14 de mayo de 1999 (publicación de la versión consolidada en *BOP* 14, de 2 de febrero de 2026).

ALMERÍA: Reglamento para la prestación del servicio de asistencia a municipios, aprobado inicialmente el 7 de febrero de 2014 (*BOP* 114, de 17 de junio de 2014). Modificación aprobada inicialmente el 3 de febrero de 2015 (*BOP* 96, de 21 de mayo de 2015).

ASTURIAS: Decreto 29/2018, de 20 de junio, por el que se regula la asistencia a las entidades locales del Principado de Asturias (*BOPA* 150, de 29 de junio de 2018). Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias (*BOPA* 84, de 12 de abril).

BARCELONA: Texto Refundido del Reglamento sobre la asistencia jurídica, económica y técnica de la Diputación de Barcelona, aprobado el 24 de marzo de 1994 (*BOP* 77, de 31 de marzo de 1994).

BURGOS: Reglamento para la prestación del servicio de asistencia jurídica de la Diputación Provincial de Burgos a las entidades locales de la provincia, en sede judicial, aprobado inicialmente el 16 de noviembre de 2010 (*BOP* 36, de 22 de febrero de 2011).

CÁDIZ: Reglamento regulador del servicio de asistencia a las entidades locales de la Diputación Provincial de Cádiz, aprobado inicialmente el 16 de diciembre de 2020 (*BOP* 27, de 10 de febrero de 2021). Modificado el 21 de diciembre de 2022 (*BOP* 40, de 2 de marzo de 2023) y el 18 de julio de 2024 (*BOP* 149, de 2 de agosto de 2024).

CANTABRIA: Decreto 10/1996, de 26 de febrero, por el que se regula la asistencia letrada de la Diputación Regional para la defensa en juicio de las Entidades Locales (*BOC* de 4 de marzo de 1996).

CÁCERES: Reglamento del Servicio Provincial de Asistencia a los Municipios para su defensa en juicio, de 26 de junio de 1987 (*BOP* 156, de 11 de julio de 1987).

CASTELLÓN: Reglamento por el que se regula el Servicio de asistencia administrativa, jurídica, económica y técnica a las entidades locales de la provincia de Castellón, aprobado el 20 de febrero de 2018 (*BOP* 24, de 24 de febrero de 2018).

de julio de 2012, *BOP* 182, de 6 de agosto; y Reglamento de funcionamiento del servicio jurídico provincial, de 29 de septiembre de 2022, *BOP* 241, de 18 de octubre de 2022), ya que el Informe de fiscalización de la asistencia a municipios prestada por la Diputación Provincial de Sevilla, ejercicio 2023, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (*BOJA* 20, de 30 de enero de 2026), expresa que la Diputación Provincial presta realmente la asistencia conforme a la carta de servicios aprobada mediante Resolución 1001/2013, de 1 de abril (p. 1097/17; *vid.* también la p. 1097/12).

CIUDAD REAL: Reglamento para la prestación del servicio por el Departamento de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de 13 de octubre de 2025 (*BOP* 202, de 20 de octubre de 2025).

CUENCA: Reglamento regulador de la asistencia técnica y material del área de asistencia a entidades locales de la Diputación de Cuenca a las entidades locales de la provincia, aprobado inicialmente el 29 de septiembre de 2021 (*BOP* 144, de 17 de diciembre de 2021).

CÓRDOBA: Reglamento del Servicio Jurídico Provincial y de la asistencia técnico-jurídica a municipios en el desempeño de las funciones públicas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional (*BOP* 193, de 8 de octubre de 2021; no consta la fecha de aprobación inicial).

GERONA: Ordenanza reguladora de la prestación de la asistencia jurídica provincial y Reglamento del Servicio Jurídico de la Diputación de Gerona, aprobado inicialmente el 24 de enero de 2017 (*BOP* 83, de 2 de mayo de 2017).

GRANADA: Reglamento de asistencia a municipios, aprobado inicialmente el 27 de junio de 2024 (*BOP* 196, de 9 de octubre de 2024).

GUADALAJARA: Reglamento del servicio de asistencia a municipios de la Diputación Provincial de Guadalajara, de 10 de febrero de 2010 (*BOP* 23, de 22 de febrero de 2010).

HUELVA: Ordenanza provincial sobre concertación municipal, aprobada inicialmente el 2 de mayo de 2012 (*BOP* 131, de 10 de julio de 2013). Reglamento Regulador de la Organización y Régimen de Funcionamiento del Servicio Jurídico de la Excm. Diputación Provincial de Huelva, aprobado inicialmente el 13 de noviembre de 2019 (*BOP* 10, de 16 de enero de 2020).

HUESCA: Reglamento de asistencia jurídica, tributaria, económico-financiera y técnica de la Diputación Provincial de Huesca, aprobado inicialmente el 28 de noviembre de 2022 (*BOP* 14, de 24 de enero de 2023).

JAEN: Reglamento regulador de la asistencia técnica y material de la Excm. Diputación de Jaén a los municipios de la provincia, aprobado inicialmente el 27 de diciembre de 2012 (*BOP* 34, de 19 de febrero de 2013).

LA CORUÑA: Reglamento de asistencia jurídica, económica y técnica a los entes locales, de 11 de octubre de 1988 (*BOP* 245, de 25 de octubre de 1988).

LA NOGUERA: Reglamento regulador del servicio de asistencia técnica (SAT) de Secretaría Intervención a los entes locales de la Comarca de la Noguera, aprobado inicialmente el 7 de noviembre de 2013 (*BOP* de Lérida 58, de 25 de marzo de 2014).

LEÓN: Reglamento de funcionamiento del servicio de asistencia a municipios de la Diputación de León, de 25 de enero de 2012 (*BOP* 24, de 3 de febrero de 2012).

LUGO: Reglamento del Servicio de Asesoramiento y Asistencia Jurídica, Económico-Financiera y Técnica a los Concejos, hecho publicar el 13 de mayo de 2009 (*BOP* 109, de 15 de mayo de 2009).

MALLORCA: Texto refundido del Reglamento de cooperación municipal, de 12 de abril de 2018 (*BOIB* 56, de 5 de mayo de 2018).

MADRID: Decreto 116/2022, de 2 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el servicio de asistencia a las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid (*BOCM* 262, de 3 de noviembre de 2022).

ORENSE: Ordenanza provincial reguladora del servicio de asistencia a entidades locales, aprobada inicialmente el 21 de diciembre de 2007 (*BOP* 37, de 14 de febrero de 2008).

OSONA: Reglamento del Servicio de Asistencia Local (*BOP* de Gerona 59, de 25 de marzo de 2025).

PALENCIA: Reglamento de la Asesoría Jurídica de la Diputación Provincial de Palencia, aprobado inicialmente el 24 de febrero de 2022 (*BOP* 50, de 27 de abril de 2022).

SALAMANCA: Reglamento de asistencia jurídica, económica y técnica a municipios, aprobado inicialmente el 26 de febrero de 2015 (*BOP* 47, de 10 de marzo de 2015).

SEGOVIA: Reglamento del Servicio Asesoramiento a Municipios de la Diputación Provincial de Segovia, aprobado definitivamente el 27 de septiembre de 2018 (*BOP* 135, de 9 de noviembre de 2018).

SORIA: Reglamento Regulador del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Soria, aprobado inicialmente el 2 de marzo de 2007 (*BOP* 53, de 9 de mayo de 2007), modificado mediante acuerdo de 1 de marzo de 2013 (*BOP* 52, de 8 de mayo de 2013).

TARRAGONA: Reglamento de asistencia letrada a los ayuntamientos en los procesos judiciales, modificación aprobada inicialmente el 22 de mayo de 2002 (*BOP* 139, de 15 de junio), modificado inicialmente el 19 de diciembre de 2014 (*BOP* 44, de 23 de febrero de 2015).

TENERIFE: Reglamento de Asistencia Integral a los Municipios, de 1 de marzo de 2021 (*BOP* 46, de 16 de abril de 2021).

TERUEL: Reglamento por el que se regula la asistencia en funciones públicas necesarias a los entes locales de la provincia de Teruel (*BOP* 220, de 17 de noviembre de 2024, en el que no figura la fecha de aprobación).

VALENCIA: Reglamento de asesoramiento municipal, aprobado inicialmente el 25 de septiembre de 2000 (*BOP* 287, de 2 de diciembre de 2000).

VALLADOLID: Reglamento regulador de la asistencia de la Diputación Provincial a las entidades locales de la provincia para la defensa judicial, de 3 de julio de 2021 (*BOP* 152, de 9 de agosto de 2021).

VIZCAYA: Decreto Foral 134/2013, de 12 de noviembre, por el que se regula la defensa en juicio a las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia (*BOB* 221, de 19 de noviembre).

ZAMORA: Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica, aprobado inicialmente el 7 de noviembre de 2003 (*BOP* 41, de 5 de abril de 2004).

ZARAGOZA: Reglamento regulador de la asistencia jurídico-administrativa del Servicio Cuarto Espacio a los municipios de la provincia, aprobado inicialmente el 13 de diciembre de 2023 (*BOP* 40, de 19 de febrero de 2024).

La tasa de residuos: diseño económico y aplicación de sistemas de pago por generación*

Cristina DE GISPERT BROSA

Profesora Titular del Departamento de Economía

Universidad de Barcelona

Miembro del Instituto de Economía de Barcelona

ORCID ID: 0000-0002-4370-9349

RESUMEN

El propósito de este artículo es poner de manifiesto que, para avanzar satisfactoriamente en el diseño de las nuevas tasas de residuos, en el marco de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, es imprescindible considerar aspectos que van más allá del propio servicio de recogida y tratamiento. En particular, resulta necesario mejorar la gestión pública, especialmente en lo relativo a los modelos de cálculo de costes. Ello constituye un elemento clave para la transparencia y la rendición de cuentas, tanto en la gestión interna como frente a la ciudadanía, en un contexto de profunda transformación del sistema de financiación del servicio. Asimismo, la relevancia de los objetivos ambientales exige reforzar la coordinación intergubernamental.

Palabras clave: hacienda local; tasa de residuos; costes; pago por generación.

* Fecha de finalización del trabajo: 30 de marzo de 2026.

Abreviaturas utilizadas: PxG: pago por generación; TRLRHL: texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales; ACR: Agència Catalana de Residus.

Waste Charges: Economic Design and the Implementation of Pay-As-You-Throw Systems

ABSTRACT

The purpose of this article is to highlight that, in order to make meaningful progress in the design of new waste charges within the framework of the Law on Waste and Contaminated Soils for a Circular Economy, it is essential to consider aspects that go beyond the waste collection and treatment service itself. In particular, improvements in public management are required, especially with regard to cost calculation models. This constitutes a key element for ensuring transparency and accountability, both in internal management and vis-à-vis citizens, in a context of profound transformation of the service's financing system. Furthermore, the importance of environmental objectives calls for strengthened intergovernmental coordination.

Keywords: local government finance; waste charges; costs; pay-as-you-throw.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. NATURALEZA ECONÓMICA DEL SERVICIO DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y DE SU FINANCIACIÓN.—3. CÁLCULO ECONÓMICO DEL COSTE DEL SERVICIO: 3.1. La importancia del análisis de costes en la gestión pública. 3.2. El coste total del servicio: ¿hasta dónde llegar? 3.3. Tipología y clasificación de los costes. 3.4. Modelos de cálculo de costes. 3.5. Aplicación del método de costes completos por secciones: propuesta metodológica.—4. EL DISEÑO DE LA TASA: 4.1. Introducción. 4.2. Beneficios fiscales. 4.3. Base de cálculo de la tasa: 4.3.1. Opciones intermedias. 4.3.2. Sistemas de pago por generación. 4.3.3. Configuración de la tasa basada en el modelo avanzado de PxG. 4.4. Expectativas sobre la «tasa justa».—5. CONCLUSIONES.—6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los residuos municipales constituye uno de los servicios públicos esenciales de competencia local con mayor relevancia, tanto desde el punto de vista presupuestario como ambiental. En el contexto actual de transición hacia una economía circular, este servicio ha adquirido un protagonismo creciente en la agenda pública, no solo por su elevado coste, sino también por su papel en la reducción del impacto ambiental y en el cumplimiento de los objetivos europeos de reciclaje¹.

Tradicionalmente, la tasa de residuos se ha configurado en muchos municipios españoles como una figura tributaria que ha reflejado débilmente los costes reales del servicio. No obstante, los relativamente recientes cambios normativos, especialmente derivados de la Ley 7/2022, de 22 de abril, de residuos y suelos contaminados para una

¹ De acuerdo con lo establecido en la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

economía circular, han introducido, al menos, dos aspectos importantes. Por un lado, la referencia a la obligación de que exista la tasa como tal y de que esta permita la cobertura de los costes totales del servicio (sea «no deficitaria»); por otro lado, la referencia a una tasa que permita implantar sistemas de pago por generación (PxG).

Este nuevo marco plantea a los gobiernos locales el reto de mejorar los sistemas de cálculo económico de los costes del servicio, así como, el de revisar el diseño de la tasa y su estructura tarifaria para conseguir mayores grados de eficiencia, equidad y alineación con los objetivos ambientales.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar el cálculo económico de la tasa de residuos, desde la perspectiva de la economía pública, poniendo especial énfasis en la determinación de los costes del servicio y en los criterios para su traslación, a través de la estructura tarifaria, a los ciudadanos. Asimismo, se presentan algunas pautas, tanto en el ámbito de los costes, como en el de diseño de la tasa, a modo de recomendación para una adecuada aplicación del PxG. El artículo se centra en la tasa doméstica.

Aunque el trabajo toma en consideración el marco jurídico aplicable y algunos de los principales límites derivados de la regulación de las tasas locales, el análisis no pretende abordar la construcción dogmática ni jurisprudencial de la tasa de residuos. El enfoque adoptado se sitúa principalmente en el ámbito de la gestión financiera local, prestando especial atención a los problemas de cálculo de costes, diseño tarifario e incentivos ambientales².

2. NATURALEZA ECONÓMICA DEL SERVICIO DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y DE SU FINANCIACIÓN

Desde el punto de vista de la economía pública, el servicio de recogida y tratamiento de residuos presenta características propias de los bienes públicos locales, con elementos de rivalidad y una capacidad limitada de exclusión. Si bien técnicamente es posible excluir a determinados usuarios del servicio, en la práctica esto resulta complejo y socialmente poco aceptable, lo que justifica su provisión pública obligatoria.

Además, la generación y gestión de residuos comporta importantes externalidades, tanto negativas como positivas. Entre las primeras, destacan los impactos ambientales asociados al vertido o a la incineración; mientras que las externalidades positivas se

² Ello no impide reconocer la actual judicialización de las nuevas tasas de basura de los ayuntamientos españoles. «Los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de Madrid, Castilla y León y Comunidad Valenciana las han tumbado ya en Madrid, León y Elche. En Cataluña, sin embargo, las primeras ofensivas contra los nuevos gravámenes por la recogida de residuos municipales han recibido el rechazo del TSJ catalán (TSJC). Los expertos coinciden, eso sí, en que el freno que ahora ponen los tribunales no tiene por qué mantenerse en otros precedentes por llegar, ya que cada municipio es un mundo», *vid.* artículo completo en <https://www.elperiodico.com/es/barcelonal/20260426/justicia-frena-primeras-ofensivas-tasas-basura-ayuntamientos-catalanes-129480950>.

vinculan a las actividades de reciclaje y reutilización. De ahí que se requiera la intervención pública, tanto en la provisión del servicio como en el diseño de los instrumentos de financiación.

En este sentido, la tasa de residuos como tal, aun no siendo el instrumento tributario más potente para ejercer política ambiental (donde los impuestos pueden ser más efectivos)³, a escala local y con el actual marco legal, es la vía fiscal a través de la cual los municipios pueden introducir incentivos ambientales e influenciar la conducta de los ciudadanos para favorecer la reducción, el reciclaje y la reutilización (PUIG, 2004).

Desde la perspectiva de la economía circular, los residuos son *inputs* para la recuperación de materiales o la generación de energía; por lo que pueden ser productivamente utilizados de forma reiterada, creando así un valor adicional. De este modo, la reutilización y el reciclaje de productos ralentizarían el uso de recursos naturales, reducirían la alteración del paisaje y el hábitat y ayudarían a limitar la pérdida de biodiversidad. Además, otro beneficio es la reducción de las emisiones anuales totales de gases de efecto invernadero.

Sin duda, esta potencial mejora de eficiencia en la asignación de recursos se inscribe en la función asignativa del sector público que busca corregir los fallos de mercado (MUSGRAVE, 1983). Pero el diseño de los mecanismos de financiación también presenta implicaciones distributivas relevantes, al impactar en el presupuesto de los hogares y en la carga fiscal ejercida sobre las actividades económicas.

Las exigencias de la Ley 7/2022 implican una transición desde un modelo en el que la tasa podía no existir como tal o, en su caso, existir, pero parcialmente desvinculada del coste del servicio; hacia un modelo más ajustado a la aplicación del principio del beneficio. Desde la perspectiva jurídico-tributaria, esta evolución también plantea cuestiones relevantes en relación con la configuración constitucional de las tasas locales. En particular, la exigencia de cobertura del coste del servicio debe conciliarse con los principios de equivalencia y capacidad económica previstos en el ordenamiento tributario local, así como con la prohibición de que las tasas adquieran una finalidad estrictamente recaudatoria desvinculada del servicio efectivamente prestado.

Cuando existe la tasa, el diseño más simple ha consistido en un importe fijo igual para todos los hogares. Esta opción prima la sencillez a costa de renunciar a la eficiencia y/o equidad (en el sentido del principio del beneficio). Al no modularse el pago según el perfil del contribuyente como generador de residuos, no hay incentivo a su reducción o al reciclaje. La cuota no depende del comportamiento del ciudadano, por lo que los «más generadores» de residuos estarán subvencionados por los «menos generadores». Una variación de este criterio es que el importe fijo sea distinto según zonas del municipio, reflejando un criterio de costes diferenciales de la recogida de residuos entre estas zonas (DE GISPERT, 2025).

³ *Vid.*, por ejemplo, LIU *et al.* (2023), LÓPEZ-PÉREZ *et al.* (2023), OCDE (2010).

Diseños más sofisticados, son aquellos que consiguen que el importe de la tasa dependa, de forma más o menos directa, del impacto ambiental originado. Además, esta dependencia puede ser lineal (tasas proporcionales) o marginalmente creciente (tasas progresivas), si los agentes más contaminantes soportan una parte del coste más que proporcional a la contaminación o intensidad del servicio originados. Más adelante profundizaremos en estas alternativas; si bien la literatura especializada mantiene posiciones divergentes acerca del grado de individualización exigible para considerar que una tasa incorpora efectivamente criterios de pago por generación (FEMENIA, 2026).

3. CÁLCULO ECONÓMICO DEL COSTE DEL SERVICIO

3.1. La importancia del análisis de costes en la gestión pública

En el ámbito de la gestión pública, el coste se define como el valor económico de los recursos consumidos para llevar a cabo una actividad o prestar un servicio (GENCAT, 2025). Este concepto va más allá de la simple noción de gasto presupuestario, ya que incorpora el principio de devengo, es decir, el reconocimiento del coste en el momento en que se produce el consumo del recurso, independientemente del momento del pago. Es por ello que el coste debe incluir aspectos como la amortización de inversiones, el coste de oportunidad, y otros elementos relevantes para entender la sostenibilidad económica de un servicio.

A diferencia del sector privado, donde los costes suelen vincularse al objetivo de obtención de beneficios económicos, en el ámbito público el cálculo de costes tiene como objetivo principal asegurar una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos. Esto implica poder comparar los costes entre distintos servicios o modelos de gestión, o entre municipios; fijar tasas y precios públicos adecuados; justificar subvenciones y respaldar la toma de decisiones estratégicas.

Este enfoque es especialmente relevante en un servicio complejo como el de recogida y tratamiento de residuos, donde el coste total incluye múltiples componentes y donde se requiere un análisis detallado para poder establecer indicadores que recojan adecuadamente dichos costes.

Un concepto distinto es el de coste efectivo, regulado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁴ y desarrollado en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre. Se define como el conjunto de costes reales directos e indirectos derivados de la ejecución presupuestaria, atribuibles a un determinado servicio. Su cálculo se orienta principalmente a cumplir con las obligaciones legales de transparencia y permite una visión agregada de los costes de los servicios que presta una entidad local. Sin embar-

⁴ A través del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

go, al basarse principalmente en datos de liquidación presupuestaria, no siempre refleja con precisión determinados componentes económicos, como las amortizaciones o el coste financiero de las inversiones, que solo se incorporan de manera parcial o indirecta. Por lo que no es el concepto adecuado a efectos de diseñar tasas o, en su caso, precios públicos, al no proporcionar información suficiente para la gestión pública interna de la entidad.

En síntesis, y para el caso que nos ocupa del servicio de recogida y tratamiento de residuos, lo fundamental es el cálculo del coste real o completo, para el cual la normativa vigente no regula de forma específica ni establece un único método; lo cual sorprende, dado que este debería ser la base de cálculo, para todo municipio, para la fijación de la tasa correspondiente⁵.

3.2. El coste total del servicio: ¿hasta dónde llegar?

Dado que la Ley 7/2022 establece la obligación de que las entidades locales implementen tasas (o, en su caso, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario) que permitan cubrir el coste real del servicio (incluyendo la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos), son varias las implicaciones resultantes. En primer lugar, obliga a mejorar los sistemas de información y contabilidad analítica de los municipios, con el objetivo de determinar con precisión el coste del servicio. En segundo lugar, genera una presión al alza sobre las tasas en aquellos municipios donde estas no cubrían anteriormente el coste total, la mayoría, como afirma PUIG en una entrevista reciente⁶. Finalmente, abre la puerta a la introducción de mecanismos de tarificación más sofisticados, orientados a reflejar mejor la generación efectiva de residuos por parte de los usuarios.

A pesar de que la Ley se publicó en el 2022 y de que se contara con un plazo de tres años (que concluía el 10 de abril de 2025) para su cumplimiento, ciertas ambigüedades en el texto motivaron la elaboración de documentos posteriores, no vinculantes, que trataron de clarificar los objetivos de la normativa. En lo que concierne a la tipología de costes, la nota del Ministerio de Hacienda⁷ detalla, a efectos ejemplificativos, los costes e ingresos a tener en cuenta. Se trata de costes netos (cuadro 1), es decir, una vez descontados los posibles ingresos derivados de los procesos de gestión de los residuos como, por ejemplo, los relacionados con la venta de materiales y de energía.

⁵ Otras normas relevantes son el art. 221 TRLRHL, que establece el control de eficacia mediante el análisis de costes y rendimiento de los servicios; el art. 19 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, que exige que las tasas se fundamenten en el coste de los servicios.

⁶ «Es injusto que la tasa de residuos recaiga toda sobre los ciudadanos porque los fabricantes de productos también son responsables» (3 de noviembre de 2005), *El Prat Digital*, <https://www.elprat.digital/>.

⁷ «Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos» (MINISTERIO DE HACIENDA, 2024), <https://www.femp.es/sites/default/files/multimedial/CUESTIONES-TASA-RESIDUOS.pdf>.

CUADRO 1. BALANCE DE COSTES PARA EL CÁLCULO DE LA TASA

<i>Costes directos</i>	Recogida Transporte Tratamiento (incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos) Campañas de concienciación y comunicación
<i>Costes indirectos</i>	Gastos generales Beneficio industrial Personal municipal
<i>Ingresos</i>	Responsabilidad ampliada del productor Venta de materiales y energía Otros: por ejemplo, retorno de canon de residuos

Fuente: DE GISPERT (2025).

Si bien, cabe señalar que en la doctrina hay discrepancia en cuanto a si ciertos costes deberían incluirse, ya que algunos autores los aceptan como normales, mientras que otros los excluirían por su escasa vinculación con el servicio o por la dificultad de su cuantificación. Es el caso de los relativos a la vigilancia y el mantenimiento posterior de vertederos tras su cierre, y de los costes de las campañas de concienciación⁸.

3.3. Tipología y clasificación de los costes

En el ámbito de la gestión pública local, la literatura especializada⁹ distingue diversas dimensiones de análisis de costes. En primer lugar, los costes pueden clasificarse según su naturaleza, atendiendo al tipo de recurso consumido. En este sentido, se incluyen los costes de personal, como retribuciones, cotizaciones sociales o indemnizaciones; los gastos corrientes en bienes y servicios, entre los que destacan suministros, mantenimiento o seguros; las amortizaciones asociadas a la depreciación de activos materiales e inmateriales; los tributos soportados por la Administración; y, en su caso, las transferencias que puedan imputarse directamente al servicio.

Asimismo, resulta fundamental diferenciar los costes en función de su relación con el servicio. Los costes directos son aquellos que pueden atribuirse de manera inmediata a una prestación concreta, como el personal dedicado exclusivamente al servicio de recogida de residuos, los vehículos de recogida o el material específico empleado, como contenedores o sistemas de recogida. Por el contrario, los costes indirectos

⁸ Vid., por ejemplo, PAGÈS I GALTÈS (2022) y GARCÍA-TORRES (2024).

⁹ Vid., por ejemplo, ALEGRE (2020), CASTELLANO (2020) y PAGÈS I GALTÈS (2015).

tos corresponden a recursos compartidos que dan soporte al servicio, como el personal administrativo, los servicios informáticos generales o el mantenimiento de las oficinas centrales. Para su imputación es necesario aplicar criterios de reparto (como las horas de dedicación, los metros cuadrados utilizados o el volumen de gasto) que permitan distribuirlos de forma proporcional entre los distintos servicios que está prestando la entidad.

Desde la perspectiva de su comportamiento ante el volumen de actividad, los costes pueden ser fijos, cuando no varían a corto plazo (como la amortización de vehículos o los sueldos fijos); variables, cuando dependen directamente del nivel de servicio prestado (como el combustible, las reparaciones o el uso de bolsas compostables); o semifijos, cuando combinan un componente estable con otro que se incrementa al superar determinados umbrales de actividad, como ocurre con las horas extra del personal en periodos de mayor demanda, por ejemplo en verano, o con el alquiler de un camión adicional para cubrir una nueva ruta de recogida.

En cuanto al enfoque metodológico, el análisis puede centrarse en los centros de coste, entendidos como unidades físicas donde se acumulan los recursos consumidos, (como los gastos de mantenimiento de edificios, limpieza, electricidad, agua, gas, telefonía, amortizaciones o alquileres); en las actividades específicas que generan dichos costes, como la recogida puerta a puerta de residuos; o en una combinación de ambos enfoques, siendo esta última la opción más recomendable por su mayor capacidad explicativa.

También es relevante considerar el marco temporal del cálculo. Los costes históricos, basados en datos reales de ejercicios cerrados, son útiles para el control y el análisis retrospectivo, mientras que los costes estándar, estimados con carácter previo, permiten la planificación, la previsión presupuestaria y el cálculo de tasas futuras.

3.4. Modelos de cálculo de costes

Una vez revisados los distintos tipos de costes, el nivel de análisis de los mismos condiciona el modelo de cálculo adoptado. En este sentido, la elección del modelo resulta determinante, ya que define los criterios de imputación de los costes y el grado de precisión de la información obtenida.

La literatura distingue, de forma general, dos grandes enfoques: el modelo de costes parciales y el modelo de costes completos.

El modelo de costes parciales se caracteriza por centrarse en la identificación y asignación de los costes directos, sin imputar los costes indirectos a los servicios o actividades. El análisis se orienta al cálculo del margen de cobertura, entendido como la diferencia entre ingresos y costes directos, que debe ser suficiente para absorber los costes estructurales de la organización. Este enfoque presenta la ventaja de su simplicidad y resulta útil en contextos donde los costes indirectos se mantienen relativamente estables.

No obstante, su principal limitación es que no permite obtener una estimación completa del coste real del servicio, lo que reduce su utilidad para la fijación de tasas.

Por su parte, el modelo de costes completos tiene como objetivo determinar el coste total de los servicios, incorporando tanto los costes directos como los indirectos mediante criterios de reparto. Este modelo responde al principio de absorción total de costes y permite una valoración más precisa de la sostenibilidad económica del servicio, siendo especialmente relevante en el contexto actual, en el que la normativa exige la cobertura íntegra de los costes.

Dentro de este enfoque pueden distinguirse distintos sistemas de imputación. En primer lugar, los métodos más simples se basan en la asignación de costes indirectos mediante coeficientes o tasas de reparto. En segundo lugar, el sistema por secciones estructura la organización en centros de coste, diferenciando entre unidades principales y auxiliares, y redistribuyendo los costes de estas últimas hacia las primeras. Finalmente, los modelos más avanzados, como el cálculo basado en actividades (*Activity Based Costing*), asignan los costes en función de las actividades y procesos que los generan, permitiendo un mayor nivel de precisión en el análisis.

En síntesis, mientras que los modelos más simples priorizan la operatividad y la facilidad de cálculo, los enfoques más desarrollados permiten una mejor comprensión de la estructura de costes del servicio. En el ámbito de la gestión de residuos, caracterizado por su complejidad operativa y la diversidad de recursos implicados, la utilización de modelos de costes completos, eventualmente combinados con enfoques por actividades, resulta especialmente adecuada para mejorar la eficiencia y fundamentar el diseño de tasas más ajustadas al coste real del servicio.

3.5. Aplicación del método de costes completos por secciones: propuesta metodológica

En este apartado, se presentan de forma sintética los pasos a seguir, a modo de guía metodológica para, en un contexto real, llegar a obtener los costes totales y unitarios por subservicio; identificar servicios deficitarios o ineficientes; y apoyar la toma de decisiones en materia de gestión y planificación.

El objetivo es llegar a obtener indicadores como: el coste por tonelada recogida; el coste por tonelada tratada (suele haber una diferencia importante entre el coste de tratar un tipo de residuo u otro); el coste por habitante; y el coste por municipio (importante cuando el servicio se realiza de forma mancomunada).

Paso 1. Delimitación de los servicios principales

Se debe comenzar definiendo los servicios objeto de estudio. En el ámbito de la gestión de residuos, como mínimo, se recomienda considerar: servicio de recogida de residuos; servicio de tratamiento de residuos.

Paso 2. Desagregación en subservicios

Cada servicio principal debe descomponerse en subservicios homogéneos desde el punto de vista operativo y de consumo de recursos. Sin embargo, la desagregación debe ajustarse a la disponibilidad y fiabilidad de la información. Solo se recomienda un mayor nivel de detalle (p. ej., separación por fracciones) si existen datos que permitan una imputación rigurosa de los costes. A título de ejemplo:

<i>Operaciones de recogida</i>	Recogida puerta a puerta, recogida de voluminosos, recogida de vidrio y, en su caso, limpieza viaria funcionalmente vinculada al servicio.
<i>Operaciones de tratamiento</i>	Tratamiento de la fracción orgánica, tratamiento de la fracción resto, plantas de clasificación, e instalaciones de recogida selectiva (puntos limpios fijos y móviles).

Paso 3. Recopilación de información económica

Se debe utilizar como base el presupuesto ejecutado del ejercicio analizado, incluyendo: gastos de personal; gastos corrientes en bienes y servicios; gastos financieros; transferencias corrientes.

Deben identificarse tanto las partidas directamente imputables al área como aquellas de carácter transversal (costes indirectos).

Paso 4. Recopilación de información operativa

La información operativa debe incluir indicadores físicos relativos al personal, equipamientos, intensidad del servicio (horas y kilómetros recorridos), población atendida y volumen de residuos recogidos y tratados.

Paso 5. Identificación de los ingresos asociados

Se deben incorporar los ingresos vinculados a los servicios, incluyendo: facturación a las administraciones y usuarios; subvenciones y transferencias; ingresos derivados de convenios o sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

Paso 6. Imputación de costes directos

Los costes directos deben imputarse conforme al principio de causalidad (KAPLAN y COOPER, 1998), es decir, en función del consumo efectivo de recursos por parte de cada subservicio. Cuando existan recursos compartidos, se recomienda utilizar bases de reparto operativas (p. ej., horas de trabajo o uso de equipamientos), tal y como propone la literatura en sistemas de costes basados en actividades.

Paso 7. Reparto de costes indirectos

Los costes indirectos, al no ser atribuibles de forma directa, deben distribuirse mediante criterios de reparto previamente definidos. Para ello, se recomienda combinar distintos enfoques que permitan reflejar adecuadamente la realidad operativa. Por un lado, pueden utilizarse criterios estructurales, como el peso presupuestario del área, para asignar los costes generales. Por otro, es conveniente incorporar criterios vinculados a la actividad o dimensión económica de los servicios, como el volumen de ingresos o indicadores operativos.

De forma complementaria, los costes indirectos asociados al personal técnico y directivo deben imputarse en función de su dedicación estimada a cada servicio, utilizando porcentajes de asignación basados en la carga de trabajo. En cambio, aquellos costes más generales, como los financieros o determinadas transferencias, pueden distribuirse de manera proporcional o uniforme cuando no exista una relación causal clara.

4. EL DISEÑO DE LA TASA

4.1. Introducción

En el ámbito local, una correcta gestión de los residuos municipales generados en los hogares y comercios debe orientarse a minimizar los impactos ambientales, sociales y económicos asociados. Para ello, los municipios deben utilizar todas las herramientas a su disposición con el fin de avanzar hacia un aumento de la recogida selectiva, que se traduzca en una mejora de los niveles de reciclaje y en una reducción significativa de la disposición final.

En este contexto, las tasas de recogida y/o tratamiento de residuos se configuran como un instrumento clave, entre otros, para alcanzar estos objetivos¹⁰. Su diseño debe apoyarse en un conocimiento riguroso de los costes del servicio, de manera que permita no solo garantizar su sostenibilidad económica, sino también introducir señales que faciliten las buenas prácticas e incentiven comportamientos más eficientes por parte de los usuarios.

Como ya se ha dicho, la Ley 7/2022 establece el carácter obligatorio de la tasa, además del objetivo de no ser deficitaria, e introduce por primera vez la terminología de pago por generación. Este último aspecto queda reforzado en el Anexo 5 de la Ley, donde se incluyen los sistemas de pago por generación entre los instrumentos económicos para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos: «Sistemas de pago por generación de residuos (*«pay-as-you-throw»*) que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados».

¹⁰ Vid., por ejemplo, PUIG VENTOSA (2008) y AIReF (2023).

4.2. Beneficios fiscales

La Ley 7/2022, en su art. 11.4 determina que las tasas pueden tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

- «a) La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
- b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- c) La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.
- d) La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social».

El art. 24.4 TRLRHL establece que, para determinar la cuantía de las tasas, se pueden considerar criterios generales de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas. Este precepto permite, por ejemplo, modular las reducciones destinadas a familias numerosas o monoparentales en función de criterios de capacidad económica inferiores a un umbral determinado, como podría ser el salario mínimo interprofesional.

Por su parte, el art. 24.6 TRLRHL prevé que las entidades locales pueden, mediante ordenanza, conceder una bonificación de hasta el 95 por 100 de la cuota íntegra de las tasas, aplicable a las empresas de distribución alimentaria y de restauración que, de forma prioritaria y en colaboración con entidades de economía social sin ánimo de lucro, implementen sistemas de gestión que reduzcan de manera significativa y verificable los residuos alimentarios. Para su aplicación, dichos sistemas deben haber sido previamente verificados por la propia entidad local.

Sin embargo, de acuerdo con el principio de capacidad económica y con el objetivo de que la tasa refleje la generación real de residuos, las reducciones o bonificaciones no deben implicar un incremento de la carga para el resto de contribuyentes. Por este motivo, deben ser limitadas, justificadas y aplicadas a situaciones específicas, evitando comprometer el principio de suficiencia económica de la tasa. Un volumen excesivo de beneficios fiscales puede alejar la tasa de su función de cubrir los costes del servicio y, además, desincentivar la reducción de residuos al disminuir la señal económica asociada a su generación.

4.3. Base de cálculo de la tasa

La versión más simple de la tasa que ha predominado históricamente es la de la cuota fija por hogar. Como es obvio, esta opción no incluye ningún vínculo entre el pago y la generación de residuos, por lo que, en el contexto legal actual, solo tiene sentido en la medida que es necesario cubrir un montante de costes fijos (a menudo de transporte); pero no, como único componente de la tasa (CASABLANCA, s. f.).

4.3.1. Opciones intermedias

Dentro del modelo de tasas domésticas variables, los criterios más comunes (identificados en las ordenanzas fiscales) son de carácter cualitativo (p. ej., situación dentro del municipio o características de la vivienda); discreto (p. ej., por tramos de valor catastral, tramos de consumo de agua, o número de residentes); o continuo (por ej., valor catastral, consumo de agua, o generación de residuos en el mejor de los casos)¹¹.

Cuando el importe de la tasa se articula a partir de variables como el número de personas residentes en el hogar y/o el consumo de agua, estas magnitudes operan como indicadores indirectos (*proxies*) de la generación potencial de residuos, en la medida en que exista una relación empírica consistente entre el tamaño del hogar, los niveles de consumo doméstico y la cantidad de residuos producidos. De este modo, sin necesidad de medir directamente la generación efectiva de residuos (lo que implicaría mayores costes de gestión y control), se introducen criterios de proporcionalidad que aproximan la carga tributaria al uso previsible del servicio. Sin embargo, siempre habrá situaciones específicas en las que esta relación no se cumpla necesariamente.

Mientras que, cuando la tasa tiene en cuenta y se modula según el importe del valor catastral de la vivienda, esta configuración remite a la capacidad económica (y, hasta cierto punto, de generación de residuos) de cada unidad de convivencia.

En el último informe del Observatorio de la fiscalidad de los residuos, sobre las tasas de residuos en España¹², se constata que, tras las cuotas fijas, la variable más frecuente es la localización de la vivienda (a menudo por tipología de calle), seguida de lejos por criterios como el valor catastral o el servicio recibido (distancia al contenedor y/o frecuencia de recogida), entre otros.

Entre las grandes ciudades españolas se observan distintos enfoques en el diseño de las tasas de residuos, aunque con un claro predominio de soluciones basadas en indicadores indirectos. Destaca el caso de Barcelona, donde la tasa se articula principalmente en torno al consumo de agua como *proxy* a la generación de residuos, con ciertos ajustes que refuerzan su capacidad de aproximación. En una línea similar, aunque más simple, se sitúa Valencia, que también utiliza el consumo de agua como variable central. Por contraste, Madrid ha optado por un modelo híbrido en el que predomina una componente ligada al valor catastral (en un 80 por 100), combinada con una parte variable basada en indicadores agregados de generación y reciclaje, lo que ha suscitado críticas por su débil vinculación con la producción efectiva de residuos. En otras ciudades como Málaga o Zaragoza predominan todavía esquemas tradicionales, con escasa diferenciación y limitada

¹¹ Observatorio de la fiscalidad de los residuos, varios años: <https://www.fiscalidadresiduos.org/>.

¹² Las tasas de residuos en España 2025: https://www.fiscalidadresiduos.org/wp-content/uploads/2025/10/Tasas_2025.pdf.

orientación ambiental. La situación evidencia una transición gradual hacia modelos que incorporan señales basadas en la generación potencial de residuos, aunque mayoritariamente a través de *proxies*, en un equilibrio entre precisión ambiental y viabilidad administrativa.

4.3.2. *Sistemas de pago por generación*

La referencia a una tasa que permita implantar sistemas de pago por generación, incluida en la Ley 7/2022, no parecía dar lugar a una obligación clara, ni tampoco acotada en el tiempo. Esta ambigüedad motivó la aparición de notas interpretativas de su contenido. La ya mencionada nota del Ministerio de Hacienda (2024), interpreta que la norma pretende que gradualmente se vaya incorporando el pago por generación, pero no exige que exista una tasa de cálculo individualizado a partir de abril de 2025 (cuestión que se debatía en aquellos momentos). Esto último requería disponer de modelos de identificación de los usuarios o modelos eficientes de recogida selectiva que aún estaban, y están, muy poco desarrollados en España.

A su vez, la nota publicada por la Agència de Residus de Catalunya¹³ (ARC) describe cómo interpreta que debe ser un sistema de pago por generación —lo que en el texto denominan «tasa justa»— tal que imponga tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados, además de proporcionar incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados, de acuerdo con los sistemas que reconoce la Directiva. Según PUIG y CALAF (2024), una tasa de cuota única y con descuentos por uso de punto limpio o por compostaje doméstico, no debería ser considerada un sistema de pago por generación; pese a que la nota del Ministerio dé a entender lo contrario, y aunque sí se consideran sistemas de incentivos. El cuadro 2 recoge los distintos puntos de vista en esta cuestión.

Si bien el modelo «avanzado» es la configuración más fiel a un tributo ambiental de carácter incentivador, se trata de una opción que depende de la capacidad técnica y financiera de los municipios para implementar el sistema genuino de pago por generación (FRAGOSO y RIVERA, 2025). Este último exige, para el cálculo de la parte variable de la tasa, unos requerimientos previos de tecnología disponible, lo que constituye una barrera a su aplicación (al menos en el corto plazo), si no se ha planificado la infraestructura y ensayado su funcionamiento en el municipio. Son los denominados «sistemas de recogida de elevada eficiencia», en concreto, la recogida puerta a puerta o los contenedores inteligentes con identificación del usuario, que permiten medir la cantidad y tipología de residuos que genera cada ciudadano.

¹³ «Nota interpretativa de l'Agència de Residus de Catalunya sobre els aspectes tècnics de la regulació relativa a les taxes de residus com a taxes justes» (ARC, 2024), https://residus.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/typus_de_residu/residus_municipals/taxes_justes/nota_interpretativa_ARC_taxes_residus_2024.pdf.

CUADRO 2. SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN (PXG):
CRITERIOS E INTERPRETACIÓN

	<i>Sistemas de PxG según nota del Ministerio</i>	<i>Sistemas de PxG según nota de la ARC</i>
<i>Elemental</i>	Reducciones sobre cuota única por: — Aportaciones a puntos limpios. — Participación en separación de nuevas fracciones. — Programas voluntarios de compostaje doméstico.	NO CUMPLE Se trata de sistemas de incentivos.
<i>Medio</i>	Cuota básica y cuota variable (en función del comportamiento según zona del municipio).	NO CUMPLE Se trata de sistemas de incentivos.
<i>Avanzado</i>	Cuota básica y cuota variable individualizada a partir de: servicio puerta a puerta o con contenedores inteligentes.	SÍ CUMPLE Concepto de «tasa justa» desde la perspectiva ambiental.

Fuente: elaboración propia a partir de PUIG y CALAF (2024).

En el caso de los contenedores inteligentes, el acceso al depósito de residuos requiere la identificación previa del usuario mediante tarjetas, códigos o aplicaciones móviles, permitiendo registrar el uso del servicio y establecer sistemas de tarificación basados en el volumen o peso de los residuos generados.

Por su parte, los modelos puerta a puerta se fundamentan en la identificación individual o colectiva de los recipientes utilizados para la recogida selectiva, pudiendo articularse sistemas de cálculo vinculados al volumen, frecuencia de recogida o peso de los residuos entregados.

En todos los casos, la fracción resto constituye el principal elemento de gravamen, con el objetivo de incentivar tanto la reducción de residuos como la recogida selectiva, pudiendo incorporarse adicionalmente otras fracciones específicas¹⁴.

4.3.3. Configuración de la tasa basada en el modelo avanzado de PxG

Como síntesis, y a partir de lo expuesto en la sexta jornada sobre la gestión de los residuos y la implantación de la tasa correspondiente¹⁵ y, en particular, en CASABLANCA (s. f.), puede considerarse un «ejemplo óptimo» el siguiente esquema de la tasa:

¹⁴ Para un análisis más detallado de las características de los sistemas de pago por generación, *vid.* PUIG y CALAF (2024).

¹⁵ Jornada organizada por la Diputación de Barcelona, el 4 de noviembre de 2024: <https://www.diba.cat/es/web/mediambient/-/6a-jornada-els-municipis-i-la-gestio-dels-residus>.

Cuota básica: diferentes tarifas según tipo de inmueble; con una reducción, si puede acreditarse que los ingresos de la unidad familiar no superan el salario mínimo interprofesional.

- Tarifa 1. Por cada vivienda xx euros.
- Tarifa 2. Por cada local comercial inactivo xx euros.
- Tarifa 3. Por cada local destinado a usos privados xx euros.
- Tarifa 4. Por cada solar sin edificar xx euros.
- Tarifa 5. Por cada local industrial y comercial (solo residuos domésticos) xx euros.

Cuota variable:

— Inmuebles con recogida puerta a puerta o contenedores cerrados con identificación de usuario: en función de la cantidad y tipos de residuos generados por unidad de inmueble.

— Inmuebles con áreas cerradas como sistema único de recogida: en función del número de entradas anuales a las áreas cerradas.

4.4. Expectativas sobre la tasa «justa»

Los requerimientos de la Ley 7/2022 y la necesidad de alcanzar sus objetivos ambientales han impulsado el despliegue de los modelos de recogida más eficientes. Según PUIG y TERRÓN (2026): «Cataluña es la Comunidad Autónoma en la que la adopción de estos modelos está más avanzada, alcanzando al 42,3 por 100 de municipios: 319 municipios tienen recogida selectiva puerta a puerta y 82 municipios recogida selectiva en contenedores cerrados con identificación de usuario».

Además, se obtiene que los sistemas de recogida puerta a puerta logran mejores resultados que los contenedores abiertos, con mayor recogida selectiva (78 por 100) y menos impropios en las fracciones orgánica y envases. Los contenedores cerrados también mejoran los resultados con respecto al sistema tradicional, aunque quedan por debajo del sistema puerta a puerta.

Todo ello apunta hacia una progresiva sofisticación en el diseño de las tasas de residuos, de acuerdo con su finalidad ambiental, donde el pago se ajustaría cada vez más a la generación real, si los sistemas de recogida inteligente se van consolidando. En este sentido, la trayectoria previa de cada municipio es un factor relevante, puesto que aquellos municipios que ya conseguían buenos niveles de recogida selectiva o ya tenían implantado el sistema puerta a puerta antes de la Ley 7/2022, pueden adoptar la tasa «justa» a priori con mayor facilidad.

Otro resultado destacable del estudio de PUIG y TERRÓN (2026) es que, en los municipios con recogida selectiva puerta a puerta, las cuotas a pagar son alrededor de un 5 por 100 inferiores a las de los municipios con sistema de recogida selectiva en contenedores

cerrados (cuadro 3). El estudio compara el mismo número de municipios para ambos modelos (46 de cada uno) seleccionando una muestra lo más homogénea posible en lo que se refiere a las características de los municipios¹⁶.

CUADRO 3. CUOTAS DE LAS TASAS DE RESIDUOS PARA UN HOGAR TIPO

	<i>Contenedores cerrados</i>	<i>Puerta a puerta</i>	<i>% PaP/Cont. cerrados</i>
Media simple	152,84	145,36	95,11
Media ponderada	156,34	149,36	95,56

Fuente: adaptado de PUIG y TERRÓN (2026).

5. CONCLUSIONES

La gestión de residuos municipales ha pasado de ser uno de los servicios esenciales eminentemente operativo, a convertirse en un servicio estratégico cuyo estado de desarrollo es una importante señal del grado de sostenibilidad ambiental y de eficiencia económica locales. La Ley 7/2022 marca un antes y un después, al exigir tasas específicas no deficitarias y habilitar el uso de sistemas de pago por generación (PxG) que, en el mejor de los casos, vinculan directamente la cantidad de residuos generados con la contribución de los ciudadanos. Sin embargo, la implementación de este modelo en España no es un camino fácil, puesto que los municipios se enfrentan a diversas dificultades, tales como: falta de recursos técnicos y humanos; limitaciones financieras; desigualdad entre municipios en cuanto a su trayectoria de gestión de residuos; aceptación social variable; o incluso, la incapacidad de la tasa por sí sola para alcanzar los objetivos de la economía circular (LÓPEZ RODRÍGUEZ, 2025).

A nivel práctico, el primer desafío crítico es determinar los costes reales del servicio, que incluyen personal, vehículos, equipamiento, tratamiento de residuos y campañas de concienciación, además de los costes indirectos de administración y mantenimiento. Muchos municipios, especialmente los más pequeños o mancomunados, carecen de sistemas de contabilidad analítica adecuados, lo que dificulta fijar tasas que cubran el coste total sin generar desequilibrios presupuestarios.

Paralelamente, la implantación de sistemas avanzados de PxG (como la recogida puerta a puerta o los contenedores inteligentes) requiere inversiones importantes y un alto nivel de coordinación logística. La experiencia demuestra que estos sistemas producen mejores resultados en reciclaje y reducción de residuos, pero su coste y complejidad

¹⁶ El estudio calcula la cuota que debe pagar en cada municipio un «hogar tipo», de acuerdo con sus respectivas ordenanzas fiscales vigentes para 2025. La definición de «hogar tipo» utilizada corresponde a la del estudio «Las tasas de residuos en España 2025» (OBSERVATORIO DE LA FISCALIDAD DE LOS RESIDUOS, 2025).

operativa representan barreras significativas, al menos en el corto plazo, especialmente cuando no existen infraestructuras previas ni experiencia acumulada.

La experiencia municipal en los últimos años, según los estudios que analizan las tasas de residuos y su evolución, muestran que una solución a menudo adoptada es la de calcular la tasa a partir de indicadores indirectos, como el consumo de agua, el valor catastral o el número de residentes, o una combinación de estos. Si bien estas aproximaciones pueden simplificar la gestión administrativa, son opciones intermedias que pueden generar situaciones ineficientes y/o no equitativas; anulando o limitando, (por ej., a reducciones de cuota), los incentivos para la reducción y el reciclaje. Bajo estas opciones intermedias, hogares más generadores de residuos no siempre pagan en proporción, mientras que los de menor capacidad económica pueden verse desproporcionadamente afectados si no se aplican criterios de equidad adecuados.

La heterogeneidad de contextos municipales hace que la transición hacia la tasa «justa» sea forzosamente gradual y desigual. La dependencia de inversiones externas o de programas de responsabilidad ampliada del productor también condiciona la velocidad de adopción y la eficacia de los incentivos ambientales.

En síntesis, el reto de diseñar una tasa de residuos «justa», en los términos planteados por la ACR, conduce a la configuración de un esquema tarifario en dos partes. Por un lado, un componente fijo, independiente del nivel de generación, orientado a la cobertura de costes estructurales del servicio (p. ej., transporte o mantenimiento de infraestructuras). Por otro, un componente variable, determinado en función del perfil del usuario en relación con la generación y gestión de sus residuos, de modo que se internalice el coste externo, penalizando una mayor generación y/o una baja participación en la recogida selectiva.

Este planteamiento no difiere sustancialmente del diseño de tarifas en servicios públicos como el abastecimiento urbano del agua, donde también se combinan elementos fijos y variables con objetivos de eficiencia y equidad. Sin embargo, en el caso de los residuos, la efectividad de la tasa no depende tan solo del modelo de recogida implementado sino también, en gran medida, de la implicación activa de los usuarios. Ello se debe a la naturaleza inherentemente compleja y multidimensional del sistema de gestión de residuos, caracterizado por la diversidad de fracciones, los distintos circuitos de recogida y los condicionantes logísticos asociados.

En consecuencia, resulta fundamental promover la participación informada de los usuarios en el modelo de gestión de residuos (sistema de recogida y financiación) adoptado por la Administración local. La claridad en la comunicación, la educación ambiental y la transparencia, junto con el fomento de la complicidad y corresponsabilidad ciudadanas, constituyen elementos clave para garantizar tanto la eficacia operativa como la legitimidad social del esquema de financiación propuesto.

Por otro lado, la importancia de los objetivos ambientales que sustentan una tasa de residuos con esquemas de pago por generación, justifica que las entidades locales

cuenten con el apoyo técnico y financiero de los niveles superiores de administración.

Las fórmulas supramunicipales pueden constituir, cuando sea pertinente, una vía para avanzar con mayor rapidez y eficiencia en la gestión de residuos, aprovechando economías de escala y resolviendo externalidades de carácter intermunicipal (como el llamado turismo de residuos). Asimismo, las comunidades autónomas deberían poder desempeñar un papel estratégico en la coordinación, regulación y apoyo a los entes locales. Desde una perspectiva de gobernanza multinivel, es una oportunidad para avanzar hacia dinámicas de corte federal, basadas en la cooperación interadministrativa y la corresponsabilidad, dada la envergadura de los objetivos (de economía circular) que se persiguen.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE, E. G.: «La determinación de los costes de los servicios públicos locales: ¿un problema de cálculo o de gestión?», *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 81, 2020, pp. 59-78.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Gestión de los residuos municipales*, 2023. Disponible en: <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-gestion-de-residuos-municipales/>.
- CASABLANCA, C. (s. f.): *Tasa de residuos: su situación un año después*. Disponible en: https://www.diba.cat/documents/d/mediambient/cristina_casablanca-tasa_de_residuos-su_situacion_un_ano_despues.
- CASTELLANO, A. (20 de octubre de 2020). «Cost dels serveis per a l'establiment de taxes i preus públics», *Blog Senders Financers*. Disponible en: <https://www.sendersfinancers.com/determinacio-cost-serveis-establiment-taxes-preus-publics/>.
- DE GISPERT, C.: «Tasas de residuos y tarifas de agua en España: un estado de la cuestión», en N. BOSCH y M. VILALTA (dirs.), *Anuario Hacienda Local 2/2025*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 151-175.
- FEMENIA TRAYER, J. F.: «Configuración jurídico-tributaria de los sistemas de pago por generación en la nueva tasa de residuos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 167, 2026, sección «Artículos doctrinales». DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00479>.
- FRAGOSO-MARTÍNEZ, F. J., y RIVERA-FERNÁNDEZ, G.: «Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de la Ley 7/2022», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 24, 2025, pp. 29-59.
- GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. J.: «Análisis del nuevo gravamen sobre el servicio de gestión de residuos», *Nuevos gravámenes (Monográfico de Nueva Fiscalidad)*, Aranzadi La Ley, 2024.
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *Curs de càlcul i anàlisi de costos dels serveis públics I*, Departament d'Economia i Finances, Direcció General de Pressupostos, 2025. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14345/1719>.
- KAPLAN, R. S., y COOPER, R.: *Cost & Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance*, Harvard Business Press, 1998.
- LIU, H.; ZAFAR, M. W.; SINHA, A., y KHAN, I.: «The path to sustainable environment: Do environmental taxes and governance matter?», *Sustainable Development*, vol. 31, núm. 4, 2023, pp. 2278-2290.

- LÓPEZ PÉREZ, S. de J.; TURNES ABELENDA, J. A., y VENCE DEZA, X.: «La fiscalidad y la economía circular en España: situación actual y potencialidades del uso de los beneficios fiscales», *Revista Galega de Economía*, vol. 32, núm. 1, 2023, pp. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.15304/rge.32.1.8613>.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, M. I.: «Tratamiento fiscal de los residuos sólidos en España», en I. MERINO JARA (dir.), *Fiscalidad medioambiental*, Aranzadi La Ley, 2025, pp. 827-884.
- MUSGRAVE, R. A.: «Public finance, now and then», *Finanz Archiv/Public Finance Analysis*, vol. 41, núm. 1, 1983, pp. 1-13.
- OCDE: *El sistema tributario, la innovación y el medio ambiente*, 2010. Disponible en: https://www.oecd.org/es/publications/el-sistema-tributario-la-innovacion-y-el-medio-ambiente_9789264208193-es.html.
- PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios por servicios municipales*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2015.
- «La prestación económica por la gestión local de residuos (segunda parte): extrafiscalidad y parafiscalidad», *Tributos Locales*, núm. 157, 2022.
- PUIG VENTOSA, I.: *Fiscalitat ambiental local. Gestió local en medi ambient*, núm. 1, Fundació Pi i Sunyer-Diputació de Barcelona, 2004.
- «La ambientalización de las ordenanzas fiscales», *Crónica Tributaria*, núm. 127, 2008.
- PUIG VENTOSA, I., y CALAF FORN, M.: «Tendencias en las tasas de residuos por generación», *Tributos Locales*, núm. 170, 2024, pp. 257-272.
- PUIG, I., y TERRÓN, A.: «Estudio comparativo de las tasas de residuos en municipios con recogida puerta a puerta y en municipios con recogida en contenedores cerrados con identificación de usuario», *Equipamiento y Servicios Municipales*, núm. 214, 2026, pp. 62-65.

Capacidades y perfiles del empleo público local en contextos de complejidad institucional. Análisis de la implementación de planes de acción local en municipios españoles*

María Ángeles HUETE GARCÍA

Profesora Titular de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla (España)

ORCID ID: 0000-0001-5789-6811

RESUMEN

Este trabajo analiza cómo la creciente complejidad institucional de la acción pública local está transformando las capacidades y los perfiles del empleo público municipal en España. En un contexto caracterizado por la intensificación de las interdependencias territoriales, la coordinación multinivel y la integración de políticas sectoriales, los gobiernos locales enfrentan nuevas exigencias organizativas y funcionales. El estudio se centra en la implementación de los Planes de Acción Local en el marco de la Agenda Urbana Española, entendidos como instrumentos que ponen a prueba la capacidad institucional de los municipios. A partir de un enfoque analítico que vincula gobernanza, capacidad institucional y empleo público, se examinan tres dimensiones clave: los cambios institucionales asociados a políticas complejas, las restricciones estructurales que condicionan la acción local y los patrones de coordinación entre actores públicos y privados. Los resultados muestran

* Fecha de finalización del trabajo: 21 de abril de 2026.

Lista de abreviaturas utilizadas. AUE: Agenda Urbana Española; PAL: Planes de Acción Local; UE: Unión Europea; ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible; MCIN: Ministerio de Ciencia e Innovación; AEI: Agencia Estatal de Investigación; FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional; DINAMET II: Dinámicas Socioterritoriales Metropolitanas y Políticas Públicas en un Entorno de Incertidumbre.

una evolución hacia perfiles profesionales más especializados, con mayores requerimientos técnicos y una creciente orientación hacia funciones estratégicas, analíticas y relacionales. Asimismo, se evidencia la necesidad de reforzar competencias en planificación, gestión de información, coordinación interinstitucional y supervisión de servicios externalizados. El trabajo concluye destacando la importancia de adaptar los sistemas de capacitación y profesionalización del empleo público local a estos nuevos contextos, subrayando su papel central en el sostenimiento de la capacidad institucional de los gobiernos municipales.

Palabras clave: empleo público local; capacidad institucional; gobernanza multinivel; Agenda Urbana Española; Planes de Acción Local; complejidad institucional.

Capabilities and profiles of local public employment in contexts of institutional complexity. Analysis of the implementation of local action plans in spanish municipalities

ABSTRACT

This paper analyzes how increasing institutional complexity in local public action is transforming the capabilities and profiles of municipal public employment in Spain. In a context marked by intensified territorial interdependencies, multilevel coordination, and the integration of sectoral policies, local governments face new organizational and functional demands. The study focuses on the implementation of Local Action Plans within the framework of the Spanish Urban Agenda, understood as instruments that test the institutional capacity of municipalities. Drawing on an analytical approach that links governance, institutional capacity, and public employment, the paper examines three key dimensions: institutional changes associated with complex policies, structural constraints shaping local action, and coordination patterns among public and private actors. The findings reveal a shift toward more specialized professional profiles, with higher technical requirements and an increasing emphasis on strategic, analytical, and relational functions. The study also highlights the need to strengthen competencies in planning, information management, interinstitutional coordination, and the oversight of outsourced services. The paper concludes by emphasizing the importance of adapting training and professionalization systems for local public employment to these new contexts, underlining their central role in sustaining the institutional capacity of municipal governments.

Keywords: local public employment; institutional capacity; multilevel governance; Spanish Urban Agenda; Local Action Plans; institutional complexity.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. GOBERNANZA, CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y EMPLEO PÚBLICO LOCAL: MARCO ANALÍTICO.—3. METODOLOGÍA.—4. RESULTADOS EMPÍRICOS: 4.1. La implementación de políticas como generadora de cambios institucionales. 4.2. Las capacidades como efecto de los cambios. 4.3. Cambios institucionales y naturaleza de las políticas. 4.4. La coordinación entre actores. 4.5. Coordinación y fase de la política. 4.6. Coordinación según el actor y la fase. 4.7. Coordinación por áreas de política. 4.8. Límites estructurales.—5. IMPLICACIONES PARA EL

PERFIL Y LA CAPACITACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: 5.1. Reforzamiento de la dimensión cognitiva del empleo público. 5.2. Creciente especialización técnica y necesidad de perfiles híbridos. 5.3. Centralidad de las competencias relacionales, de coordinación y de supervisión. 5.4. Condicionantes estructurales de la capacitación.—6. CONCLUSIONES.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la acción pública local ha experimentado una transformación derivada de la creciente complejidad de los problemas urbanos, la intensificación de las interdependencias territoriales y la evolución de los modelos de intervención pública. Los gobiernos locales operan hoy en un entorno caracterizado por una mayor densidad normativa, una fuerte presión para integrar políticas sectoriales y una creciente necesidad de coordinación con otros niveles de gobierno y con actores externos. Este contexto ha modificado de manera sustantiva tanto las funciones como las capacidades requeridas por el empleo público local.

Estas transformaciones encuentran una expresión particularmente clara en el desarrollo de las agendas urbanas y, en el caso español, en la implementación de la Agenda Urbana Española a través de los Planes de Acción Local. Estos instrumentos constituyen un marco especialmente adecuado para analizar la evolución de la acción pública local, en la medida en que combinan un enfoque integrado de políticas, una fuerte orientación estratégica y la exigencia de articular procesos de coordinación multinivel y multiactor. Por ello, más que un simple instrumento de planificación, los Planes de Acción Local pueden entenderse como dispositivos que ponen a prueba la capacidad institucional de los gobiernos locales.

Este proceso se enmarca en una trayectoria más amplia de consolidación de los enfoques integrados de desarrollo urbano en el ámbito europeo. Aunque el Pacto de Ámsterdam (2016) y la Agenda Urbana para la Unión Europea representan un hito relevante en la institucionalización reciente de las políticas urbanas integradas, estos enfoques tienen antecedentes anteriores vinculados a las iniciativas urbanas comunitarias desarrolladas desde la década de 1990 y a la consolidación progresiva de un acervo urbano europeo (CARPENTER, 2006; DE GREGORIO HURTADO y GONZÁLEZ MEDINA, 2017; DE GREGORIO HURTADO, 2020). En este contexto, la Agenda Urbana Española supone la consolidación y adaptación al contexto nacional de una trayectoria previa de europeización de las políticas urbanas.

Al mismo tiempo, a escala internacional, la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 han consolidado esta orientación, situando el desarrollo urbano sostenible en el centro de la agenda global y concretándose especialmente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.

En este contexto, la Agenda Urbana Española puede entenderse como parte de una trayectoria más amplia de incorporación de los enfoques integrados de desarrollo urbano

en el ámbito español, en estrecha relación con la evolución de las políticas urbanas europeas y con los marcos globales vinculados a la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana. Tal y como han señalado diversos trabajos sobre la genealogía de la Agenda Urbana Española, este proceso no surge exclusivamente a partir de la Agenda Urbana para la Unión Europea, sino que se apoya en desarrollos previos asociados a las iniciativas urbanas comunitarias y a la progresiva consolidación de enfoques integrados en la política urbana española (DE GREGORIO HURTADO y GONZÁLEZ MEDINA, 2017, 2020; HUETE y MERINERO, 2021). En este marco, los Planes de Acción Local constituyen una expresión operativa de estos enfoques, al trasladar al ámbito municipal dinámicas de integración sectorial, coordinación multinivel y adaptación territorial de las políticas públicas.

La implementación de este tipo de instrumentos transforma la orientación de las políticas urbanas y modifica las capacidades organizativas y administrativas necesarias para desarrollarlas. En consecuencia, las exigencias asociadas a la gobernanza urbana integrada afectan directamente al funcionamiento interno de las administraciones locales y, particularmente, al perfil del empleo público encargado de sostener estos procesos.

Tradicionalmente, el empleo público municipal se ha asociado a funciones de carácter administrativo, con un fuerte componente procedimental y una organización interna estructurada en áreas sectoriales relativamente estables. Sin embargo, esta configuración resulta cada vez menos adecuada para responder a los desafíos actuales. La implementación de políticas complejas, como los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española, exige la gestión de instrumentos estratégicos, la producción y utilización de conocimiento, así como la capacidad de operar en entornos organizativos e institucionales dinámicos. En consecuencia, el empleo público local adquiere un papel central como soporte de la capacidad institucional de los gobiernos municipales (PETERS, 2011; HALL y TAYLOR, 1996).

A esta transformación se añade un proceso sostenido de externalización de servicios públicos. La prestación de servicios municipales a través de empresas contratistas y otras entidades externas no implica una reducción de la responsabilidad pública, sino una reconfiguración de sus formas de ejercicio. La administración local deja de ser en muchos casos ejecutora directa para asumir funciones de diseño, regulación, supervisión y evaluación. Este desplazamiento funcional introduce nuevas exigencias en términos de conocimiento técnico, capacidad de control y competencia en la gestión de relaciones contractuales complejas. En este sentido, la gobernanza de redes y la gestión de entornos interorganizativos se convierten en dimensiones centrales de la acción pública local (KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, 1997; MAYNTZ, 2004).

Desde esta perspectiva, el análisis del empleo público local no puede limitarse a una reflexión abstracta sobre formación o modernización administrativa. Debe situarse en el marco de las transformaciones efectivas de la acción pública contemporánea y en las capacidades que los gobiernos locales necesitan para desenvolverse en entornos de creciente complejidad. En este trabajo, este análisis se aborda específicamente a par-

tir del estudio de los Planes de Acción Local desarrollados en el marco de la Agenda Urbana Española, que permiten observar de manera empírica cómo se traducen estas exigencias en cambios institucionales, en restricciones operativas y en nuevas formas de coordinación.

Esto exige atender a tres dimensiones particularmente relevantes: los cambios institucionales que acompañan la implementación de políticas públicas complejas, las restricciones estructurales que condicionan el margen de actuación de los municipios y los patrones de coordinación que articulan la relación entre administraciones, actores sociales y operadores externos.

En este contexto, el empleo público local tiende a evolucionar hacia perfiles más especializados, con mayores requerimientos técnicos y con una creciente orientación hacia funciones estratégicas y relacionales. Junto a las competencias tradicionales vinculadas a la gestión administrativa, se refuerzan capacidades relacionadas con la planificación, el análisis de información, la coordinación interinstitucional y la supervisión de servicios externalizados. Al mismo tiempo, las limitaciones estructurales derivadas del marco competencial, de la financiación local y de la organización multinivel de las políticas públicas condicionan las posibilidades de adaptación de las administraciones municipales (HOOGHE y MARKS, 2001; PETERS y PIERRE, 2000).

El objetivo de este trabajo es analizar cómo estas transformaciones inciden en el perfil y en las necesidades de capacitación del empleo público local. Para ello, se adopta un enfoque que vincula el estudio del empleo público con el análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales, atendiendo tanto a sus dimensiones organizativas como a su inserción en un sistema de gobernanza complejo. A partir del análisis empírico de los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española, se examinan los principales cambios institucionales, las restricciones que afectan a la acción local y los patrones de coordinación que estructuran la intervención pública.

El trabajo se estructura en seis apartados. Tras esta introducción, se presenta el marco analítico que permite vincular gobernanza, capacidad institucional y empleo público local. A continuación, se describe la metodología y la base empírica utilizada. El cuarto apartado expone los principales resultados del análisis, interpretándolos desde la perspectiva del empleo público. El quinto desarrolla las implicaciones para la capacitación y profesionalización del personal local. Finalmente, el sexto apartado recoge las principales conclusiones.

2. GOBERNANZA, CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y EMPLEO PÚBLICO LOCAL: MARCO ANALÍTICO

La literatura sobre gobernanza ha puesto de manifiesto que la acción pública contemporánea ya no puede explicarse únicamente a partir de modelos jerárquicos basados en la autoridad formal de las administraciones. En contextos de creciente complejidad

territorial, institucional y sectorial, la producción de políticas públicas se desarrolla bajo condiciones de interdependencia entre actores, niveles de gobierno e instrumentos de intervención, en las que la capacidad de decisión y de actuación se encuentra distribuida y condicionada por marcos normativos, recursos disponibles y estructuras organizativas (RHODES, 1997; PIERRE, 1999; LE GALÈS, 2002). Desde esta perspectiva, la gobernanza remite a la configuración institucional de los procesos de decisión y de las capacidades de acción en sistemas complejos.

En el ámbito europeo, estas transformaciones han estado estrechamente ligadas a la expansión del Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, que promueve formas de intervención capaces de articular simultáneamente distintas dimensiones del desarrollo urbano (HUETE, MERINERO y MUÑOZ, 2016; CARPENTER, 2006). Este modelo adquiere un mayor grado de institucionalización en el marco de la Agenda Urbana para la Unión Europea, definida a partir del Pacto de Ámsterdam, al tiempo que se desarrolla en distintos contextos nacionales mediante instrumentos orientados a adaptar estas orientaciones a trayectorias institucionales y urbanas específicas, como ocurre en el caso de la Agenda Urbana Española. En este contexto, los Planes de Acción Local constituyen una expresión operativa de estas dinámicas, al requerir integración de políticas, coordinación entre niveles de gobierno y adaptación a contextos territoriales concretos. En consecuencia, estos instrumentos no solo reflejan cambios en el contenido de las políticas, sino que también exigen adaptar las estructuras institucionales y organizativas que las hacen posibles, desplazando la atención hacia los dispositivos de gobernanza que permiten su implementación.

En este sentido, la gobernanza puede entenderse como una configuración institucional observable que estructura la interacción entre actores, la distribución de recursos y los procesos de toma de decisiones (SCHARPF, 1997; PETERS, 2011). Esta aproximación resulta particularmente útil para analizar el empleo público local, ya que permite situarlo no solo como un componente de la estructura administrativa, sino como un elemento constitutivo de la capacidad de gobernanza, especialmente en contextos donde la acción pública se articula mediante instrumentos complejos como los Planes de Acción Local.

Siguiendo este enfoque, la gobernanza puede desagregarse en tres grandes dimensiones. La primera es la capacidad institucional, entendida como la habilidad de las administraciones para diseñar, coordinar e implementar políticas bajo condiciones de complejidad. Esta no se limita a la disponibilidad de recursos, sino que incluye marcos normativos, arreglos organizativos, instrumentos administrativos y sistemas de información que permiten sostener la acción pública (HALL y TAYLOR, 1996; PETERS, 2011; OSTROM, 2005). En el plano del empleo público local, esta dimensión se traduce en la necesidad de contar con perfiles capaces de tomar decisiones, gestionar recursos, producir conocimiento y operar en entornos organizativos cambiantes, como los que plantea la implementación de estrategias urbanas integradas.

La segunda dimensión es la coordinación entre actores. La gobernanza se expresa igualmente como un sistema de interacción entre administraciones, empresas, organi-

zaciones de la sociedad civil e instituciones supralocales, cuyas relaciones se organizan de forma diferenciada a lo largo del proceso político (RHODES, 1997; KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, 1997; MAYNTZ, 2004). Desde esta perspectiva, el empleo público local se sitúa en el centro de una función relacional que exige competencias de coordinación, negociación, supervisión y articulación de intereses. Cuanto mayor es la densidad de actores y la complejidad de las coaliciones que sostienen una política, mayor es también la exigencia de un personal público capaz de operar en ese entorno, como ocurre en los procesos de diseño e implementación de los Planes de Acción Local. La tercera dimensión es la de las restricciones estructurales. La capacidad institucional no se despliega en un vacío, sino dentro de un marco que delimita el alcance de la acción posible. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, estas restricciones derivan de la distribución de competencias, de la inercia organizativa, de los marcos regulatorios y de las estructuras financieras que condicionan el margen de maniobra de los gobiernos locales (HALL y TAYLOR, 1996; HOOGHE y MARKS, 2001; PETERS, 2011). Para el análisis del empleo público local, esta dimensión es decisiva, ya que muestra que la mejora de perfiles o la ampliación de la capacitación no dependen exclusivamente de decisiones internas, sino también de los límites normativos y materiales en los que estas se insertan, tal como se observa en la implementación de políticas complejas en el marco de la Agenda Urbana.

Estas tres dimensiones permiten construir un marco de análisis especialmente fértil para estudiar el empleo público local en el contexto actual. En lugar de entenderlo únicamente como un agregado de puestos o categorías, puede concebirse como la base humana y profesional sobre la que descansa la capacidad institucional de los municipios. Ello obliga a prestar atención no solo a la formación general, sino al tipo de competencias efectivamente movilizadas por la acción pública contemporánea, particularmente en instrumentos de planificación estratégica como los analizados en este trabajo.

**CUADRO 1. GOBERNANZA Y EMPLEO PÚBLICO LOCAL:
ESQUEMA ANALÍTICO**

<i>Dimensión de la gobernanza</i>	<i>Contenido conceptual</i>	<i>Traducción en términos de empleo público local</i>
<i>Capacidad institucional</i>	Aptitud de la administración para decidir, financiar, generar información y coordinar políticas.	Perfiles técnicos, capacidad estratégica, competencias analíticas y organizativas.
<i>Coordinación entre actores</i>	Interacción entre niveles de gobierno y actores sociales y económicos en las distintas fases de la política.	Necesidad de competencias relacionales, de supervisión, negociación y dirección de redes.
<i>Restricciones estructurales</i>	Límites competenciales, normativos, financieros y organizativos que condicionan la acción local.	Dificultades para profesionalizar, formar y estabilizar capacidades especializadas.

Fuente: elaboración propia.

Desde este marco, puede sostenerse que el debate sobre el perfil y la capacitación del empleo público local no es una cuestión periférica, sino un problema central para la teoría y la práctica del gobierno local. Allí donde los municipios deben operar mediante políticas integradas, marcos de gobernanza multinivel y relaciones externalizadas de prestación, como ocurre en el contexto de la Agenda Urbana Española, el personal público pasa a desempeñar funciones menos rutinarias y más intensivas en conocimiento, coordinación y control. La cuestión ya no es únicamente cuántos empleados públicos existen o cómo se distribuyen formalmente, sino qué tipo de capacidades administrativas requieren hoy los municipios para ejercer sus funciones con autonomía, eficacia y responsabilidad.

3. METODOLOGÍA

La evidencia empírica utilizada en este capítulo procede del proyecto DINAMET II¹, centrado en el análisis de la implementación de Planes de Acción Local asociados a agendas urbanas en municipios españoles. El interés de esta base empírica para el objeto del presente trabajo radica en que permite observar, desde un prisma institucional y organizativo, cómo las exigencias de coordinación, capacidad y adaptación asociadas a la implementación de agendas urbanas afectan a la estructura administrativa local y, por extensión, al perfil y a las capacidades requeridas por su personal.

El estudio se apoya en un cuestionario administrado a personal técnico y político responsable del diseño y de la implementación de los Planes de Acción Local. La unidad de observación es la administración local municipal. La muestra abarca 104 municipios sobre un universo de 152 municipios identificados con Planes de Acción Local vinculados a la Agenda Urbana Española, lo que supone una tasa de respuesta del 68,4 por 100. El trabajo de campo se desarrolló entre abril y julio de 2025.

La lógica analítica del estudio es descriptiva. El propósito es identificar patrones de configuración de la gobernanza en función de sus distintas dimensiones. Para ello, la información recogida se organiza en torno a tres grandes bloques. El primero analiza cambios normativos y organizativos vinculados a la implementación de los planes, lo que permite aproximarse a la dimensión de capacidad institucional. El segundo examina los obstáculos percibidos por los municipios, lo que ofrece una vía de entrada a las restricciones estructurales. El tercero analiza con qué actores se coordina cada municipio y en qué fases del proceso político, lo que permite explorar la dimensión relacional de la gobernanza.

¹ Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto *Dinámicas Socioterritoriales Metropolitanas y Políticas Públicas en un Entorno de Incertidumbre* (DINAMET II, código PID2022-139429OB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (MCIN) / Agencia Estatal de Investigación (AEI), y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, Unión Europea).

Aunque el cuestionario no fue diseñado específicamente para medir perfiles profesionales o itinerarios formativos, sí permite reconstruir el entorno funcional en el que opera hoy el personal local. A partir de él es posible identificar qué capacidades se refuerzan, dónde se concentran los principales cuellos de botella y qué tipo de exigencias introduce la interacción con actores externos y niveles de gobierno diversos. En otras palabras, la base empírica permite observar las condiciones institucionales y relacionales que configuran las necesidades reales de capacitación y especialización del empleo público local.

CUADRO 2. DESCRIPCIÓN BÁSICA DE LA BASE EMPÍRICA

<i>Indicador</i>	<i>Valor</i>
Municipios con Planes de Acción Local	152
Muestra analizada	104
Tasa de respuesta	68,4 por 100
Periodo de trabajo de campo	Abril a julio de 2025
Unidad de observación	Administración local municipal
Perfil del encuestado	Personal técnico o político responsable del diseño e implementación del plan
Instrumento de recogida de información	Cuestionario administrado por vía telefónica

Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista de este capítulo, la interpretación de los datos se orienta a una pregunta específica: ¿Qué tipo de administración y, por tanto, qué tipo de empleo público exige un entorno local caracterizado por mayores demandas de coordinación, más complejidad institucional y una creciente centralidad de actores externos en la producción de servicios y políticas? La respuesta no se busca en un análisis normativo de plantillas o cuerpos, sino en la evidencia empírica sobre cómo funcionan realmente los municipios cuando implementan políticas complejas.

4. RESULTADOS EMPÍRICOS

El análisis empírico que se presenta a continuación permite operacionalizar el marco analítico propuesto y examinar cómo se manifiestan en la práctica las tres dimensiones de la gobernanza consideradas: la capacidad institucional, las restricciones estructurales y la coordinación entre actores. A partir de la evidencia recogida sobre la implementación de los Planes de Acción Local en el marco de la Agenda Urbana

Española, se analizan, en primer lugar, los cambios institucionales asociados a estos instrumentos y las capacidades que generan. En segundo lugar, se examina cómo estos cambios se distribuyen entre áreas de política, evidenciando distintas demandas de especialización. En tercer lugar, se analizan los patrones de coordinación que estructuran la acción pública local a lo largo del ciclo de la política y entre distintos actores. Finalmente, se abordan las limitaciones estructurales que condicionan la capacidad de actuación de los municipios.

4.1. La implementación de políticas como generadora de cambios institucionales

Una primera constatación relevante es que la implementación de instrumentos complejos, como los Planes de Acción Local asociados a agendas urbanas, no se limita a ajustes menores o meramente discursivos. Produce transformaciones institucionales concretas. Según los datos del estudio, el 28 por 100 de los municipios analizados ha introducido cambios normativos vinculados a la implementación de sus planes. Dentro de este porcentaje, el 15 por 100 creó nueva regulación y el 18 por 100 modificó regulación preexistente. Además, un 21 por 100 de los municipios modificó su estructura institucional para hacer frente a las exigencias de implementación.

Este dato es importante para el análisis del empleo público local por varias razones. En primer lugar, muestra que la adopción de nuevas formas de acción pública no puede sostenerse únicamente sobre estructuras administrativas heredadas, sino que genera presiones de adaptación organizativa. En segundo lugar, indica que las exigencias introducidas por estas políticas no son absorbidas automáticamente por las rutinas existentes, sino que obligan a revisar instrumentos, marcos regulatorios y formas de organización interna. En tercer lugar, revela que la capacidad institucional está estrechamente vinculada a la disponibilidad de personal capaz de operar en contextos de cambio organizativo.

CUADRO 3. CAMBIOS INSTITUCIONALES VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN LOCAL

<i>Tipo de cambio institucional</i>	<i>Porcentaje de municipios</i>
Creación de nueva regulación	15
Modificación de regulación existente	18
Total con cambios normativos	28
Modificación de la estructura institucional	21

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las respuestas del cuestionario.

En términos de empleo público, este primer resultado apunta ya a una idea fundamental: la acción pública local contemporánea no puede sostenerse solo sobre perfiles administrativos orientados a la mera tramitación. Requiere también capacidades de adaptación normativa, rediseño organizativo y articulación interna. Es decir, exige una administración que no solo ejecute, sino que reorganice, traduzca y establezca cambios institucionales.

4.2. Las capacidades como efecto de los cambios

Más relevante aún que la existencia de cambios es el tipo de capacidades que los municipios perciben como reforzadas a partir de ellos. Los datos muestran que los cambios normativos y organizativos se asocian a un incremento de las capacidades institucionales, especialmente en dos ámbitos: la capacidad para decidir sobre las actuaciones a desarrollar y la capacidad para generar más y mejor información sobre la ciudad. La capacidad financiera, aun mejorando, aparece sistemáticamente en un plano inferior.

En una escala de 0 a 5, los municipios que introdujeron nuevas regulaciones valoran el incremento de capacidad en 3,69 para la toma de decisiones, 3,31 para la financiación y 3,62 para la generación de conocimiento. En los municipios que modificaron regulaciones existentes, las medias fueron 3,68, 3,42 y 3,63, respectivamente. Allí donde se modificó la estructura institucional, los valores fueron 3,73, 3,50 y 3,77. La media agregada sitúa en 3,70 la mejora en capacidad de decisión, en 3,41 la mejora financiera y en 3,67 la mejora en generación de conocimiento.

CUADRO 4. INCREMENTO PERCIBIDO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES (ESCALA 0 A 5)

<i>Área de capacidad institucional reforzada</i>	<i>Nuevas regulaciones</i>	<i>Regulaciones modificadas</i>	<i>Estructura institucional modificada</i>	<i>Media</i>
Mayor capacidad de decisión	3,69	3,68	3,73	3,70
Mejor financiación	3,31	3,42	3,50	3,41
Más y mejor conocimiento sobre la ciudad	3,62	3,63	3,77	3,67

Fuente: elaboración propia.

Esta distribución resulta especialmente relevante para el objeto de este capítulo. La administración local no percibe el principal refuerzo de su capacidad en la disponibilidad de recursos económicos, sino en su capacidad de decidir y de generar conocimiento. Ello no implica una menor importancia de la dimensión financiera, sino que apunta a

que las limitaciones no son exclusivamente de volumen de recursos, sino de las condiciones que regulan su utilización. En este sentido, la cuestión central no es solo cuántos recursos existen, sino el grado de flexibilidad, autonomía y capacidad de gestión asociado a los mismos.

Desde esta perspectiva, la evidencia sugiere que la modernización del empleo público local no puede plantearse únicamente en términos de incremento presupuestario, digitalización o volumen de personal. Lo que se refuerza son capacidades cualitativamente más complejas, vinculadas al análisis, la interpretación de información y la toma de decisiones en contextos de restricción. Esta lectura se ve reforzada por los resultados relativos a los límites estructurales (apdo. 4.8), donde los principales obstáculos identificados se sitúan precisamente en la estructura de gasto, la autonomía financiera y los mecanismos de coordinación multinivel, más que en la ausencia de recursos en sentido estricto.

En este marco, la transformación de la acción pública local no se produce tanto en el plano de la dotación de medios como en el de su gestión. Los gobiernos locales no necesariamente disponen de más recursos, pero sí se ven obligados a utilizarlos de manera más estratégica, selectiva y adaptativa, en función de prioridades cambiantes y de marcos institucionales restrictivos. La capacidad de actuación depende, por tanto, no solo de la disponibilidad de recursos, sino de la capacidad para movilizarlos, combinarlos y adaptarlos a contextos específicos.

Esta situación es coherente con un entorno de gobernanza multinivel en el que los recursos y las competencias se encuentran distribuidos entre distintos niveles de gobierno. En este contexto, la capacidad de decisión no se traduce únicamente en autonomía formal, sino en la posibilidad efectiva de operar bajo condiciones de interdependencia, gestionando restricciones y articulando recursos disponibles. El conocimiento adquiere así un carácter estratégico, no solo para comprender los problemas urbanos, sino también para optimizar el uso de recursos limitados, negociar su asignación y sostener decisiones en entornos institucionales complejos.

En consecuencia, la administración local ya no puede limitarse a ejecutar programas predefinidos, sino que debe desarrollar capacidades internas para gestionar recursos en contextos restrictivos, producir conocimiento relevante y sostener procesos de decisión informada. El fortalecimiento de las capacidades cognitivas aparece, en este sentido, no como un complemento, sino como una condición estructural para el funcionamiento de la acción pública local contemporánea.

4.3. Cambios institucionales y naturaleza de las políticas

Otra aportación de interés es que los procesos de cambio institucional asociados a la implementación de los Planes de Acción Local no se distribuyen de forma uniforme entre áreas de política, sino que se concentran en determinados ámbitos. El

cuestionario utilizado en esta investigación vinculaba explícitamente estos cambios a la puesta en marcha de los Planes de Acción Local, al preguntar directamente a los municipios si «para la puesta en marcha de su Plan de Acción Local» habían necesitado modificaciones normativas o cambios en la estructura institucional. En este sentido, la evidencia permite sostener que los Planes de Acción Local han constituido un marco relevante de articulación e implementación de estas transformaciones institucionales.

Todo ello se produce, además, en un contexto más amplio de transformación de las políticas urbanas y de movilización de recursos europeos, especialmente en el marco del programa Next Generation EU y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia («España Puede»), que también ha impulsado procesos de adaptación institucional en ámbitos como la movilidad.

En lo relativo al contenido de las regulaciones creadas o modificadas, la movilidad aparece como el principal campo de actividad, con presencia en el 50 por 100 de las nuevas regulaciones y en el 42,1 por 100 de las regulaciones modificadas. Tras ella aparecen el urbanismo y uso del suelo, la participación ciudadana y la fiscalidad, con intensidades distintas según se trate de nueva regulación o de modificación de normativa preexistente.

CUADRO 5. ÁREAS DE POLÍTICA EN LAS QUE SE CONCENTRAN LAS REGULACIONES CREADAS O MODIFICADAS

<i>Área de política</i>	<i>Nuevas regulaciones (%)</i>	<i>Regulaciones modificadas (%)</i>
Uso del suelo	37,5	21,1
Movilidad	50,0	42,1
Gobernanza	12,5	15,8
Participación comunitaria y ciudadana	18,8	21,1
Fiscalidad	12,5	21,1
Espacios públicos	12,5	10,5
Eficiencia energética	6,2	5,3
Gestión de residuos	0,0	10,5
Otros	12,5	5,3

Fuente: elaboración propia a partir del artículo de referencia.

Esta concentración tiene implicaciones directas para el perfil del empleo público local. En primer lugar, muestra que las necesidades de especialización no son homogé-

neas. No todas las políticas locales exigen el mismo grado de conocimiento técnico, ni generan la misma presión de adaptación normativa y organizativa. Las áreas en las que se concentra el cambio, como movilidad o uso del suelo, están caracterizadas por una mayor densidad regulatoria, por una fuerte interdependencia con otros sectores y por una intensa necesidad de coordinación entre actores y niveles de gobierno.

En segundo lugar, ello implica que la capacitación del empleo público local no puede abordarse exclusivamente desde una lógica generalista. Sigue siendo imprescindible una formación común de base, pero la evidencia apunta hacia una creciente necesidad de especialización sectorial, especialmente en ámbitos donde la administración debe operar con marcos regulatorios complejos, instrumentos técnicos avanzados y fuertes interdependencias organizativas.

En tercer lugar, la propia distribución del cambio institucional sugiere que el empleo público local tiende a polarizarse funcionalmente: por un lado, perfiles con elevada especialización técnico sectorial; por otro, perfiles con competencias transversales de articulación, integración y coordinación. Ambos tipos de perfil son necesarios, pero ninguno de ellos encaja ya en una visión puramente rutinaria o indiferenciada del empleo municipal.

4.4. La coordinación entre actores

Uno de los resultados más significativos del estudio es el relativo a la intensidad de la coordinación entre actores. Los municipios analizados muestran una interacción muy elevada con actores externos. El 94,2 por 100 declara coordinarse con empresas y también con organizaciones de la sociedad civil. La coordinación con la Unión Europea alcanza el 91,3 por 100, con el Gobierno central y el Gobierno autonómico el 88,5 por 100, con las diputaciones el 64,4 por 100 y con otros municipios el 54,8 por 100.

CUADRO 6. COORDINACIÓN CON ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN LOCAL

<i>Actor</i>	<i>Porcentaje de municipios que coordinan</i>
Empresas	94,2
Organizaciones de la sociedad civil	94,2
Unión Europea	91,3
Gobierno central	88,5
Gobierno regional	88,5
Diputación provincial	64,4
Otros municipios	54,8

Fuente: elaboración propia.

Este dato tiene una relevancia directa para la externalización y del perfil del empleo público local. La administración municipal ya no opera en un espacio organizativo cerrado, sino en un entorno densamente poblado por actores públicos y privados. En ese entorno, el personal local debe ser capaz de interactuar con empresas contratistas, entidades del tercer sector, instancias supramunicipales y otras administraciones. Las competencias requeridas ya no son solo técnico sectoriales o jurídico administrativas, sino también relacionales, de supervisión, de coordinación y de gestión de interdependencias.

Este punto es especialmente importante para combatir una lectura simplista de la externalización. La elevada presencia de empresas como actores de coordinación muestra que la intervención externa en la acción pública local no se limita a una dimensión contractual cerrada. Implica también procesos de interacción y coproducción que exigen una fuerte capacidad de dirección pública. En consecuencia, la externalización no reduce las necesidades de empleo público, sino que transforma radicalmente el contenido funcional de este.

4.5. Coordinación y fase de la política

Los resultados muestran igualmente que la coordinación no se distribuye de forma uniforme a lo largo del ciclo de la política. El diseño es la fase con mayor nivel de coordinación, con presencia en el 96,2 por 100 de los municipios. Le sigue la financiación, con 94,2 por 100. La implementación y el seguimiento o evaluación presentan valores algo inferiores, de 87,5 y 88,5 por 100, respectivamente.

CUADRO 7. COORDINACIÓN POR FASES DEL PROCESO POLÍTICO

<i>Fase</i>	<i>Porcentaje de municipios que coordinan</i>
Diseño	96,2
Financiación	94,2
Implementación	87,5
Seguimiento y evaluación	88,5

Fuente: elaboración propia.

A primera vista, esta distribución podría interpretarse como una simple mayor intensidad de coordinación en las fases iniciales. Sin embargo, lo que muestran los resultados no es solo una diferencia de intensidad, sino una diferenciación funcional de la coordinación. Las fases tempranas, especialmente diseño y financiación, están más directamente asociadas a la definición de prioridades, a la asignación de recursos y a

la configuración de la política. Por ello movilizan formas de interacción más amplias e influyentes. Las fases posteriores presentan, en cambio, formas de coordinación más restringidas y selectivas.

Para el análisis del empleo público local, esta conclusión es decisiva. Significa que las administraciones municipales necesitan personal capaz de desempeñar funciones distintas según la fase de la política. No basta con saber ejecutar. Se requiere también capacidad para participar en procesos de diseño, para negociar marcos de financiación y para sostener dispositivos de evaluación. Ello refuerza la idea de que la capacitación del personal local debe contemplar no solo conocimientos sectoriales, sino comprensión del ciclo completo de la política pública.

4.6. Coordinación según el actor y la fase

La evidencia se vuelve todavía más precisa cuando se cruzan actores y fases. El estudio muestra que los actores no se distribuyen de forma homogénea a lo largo del ciclo, sino que asumen roles específicos. Las empresas y las organizaciones de la sociedad civil concentran su participación en el diseño y mantienen una presencia relevante en implementación y evaluación, pero desempeñan un papel mucho más reducido en financiación. Por el contrario, los actores gubernamentales, y muy especialmente las instituciones supramunicipales, concentran buena parte de su intervención en la financiación.

CUADRO 8. COORDINACIÓN POR ACTOR Y FASE DEL PROCESO POLÍTICO

<i>Actor</i>	<i>Diseño</i>	<i>Financiación</i>	<i>Implementación</i>	<i>Seguimiento y evaluación</i>
Otros municipios	47,1	16,3	27,9	26,9
Diputación provincial	38,5	63,5	35,6	33,7
Gobierno regional	65,4	83,7	60,6	63,5
Gobierno central	51,9	87,5	49,0	56,7
Unión Europea	37,5	89,4	41,3	54,8
Empresas	86,5	33,7	69,2	62,5
Organizaciones de la sociedad civil	91,3	15,4	61,5	62,5

Fuente: elaboración propia.

La principal implicación de este patrón es que la gobernanza local opera mediante coaliciones funcionalmente segmentadas. No existe un único espacio de coordinación indiferenciado, sino distintas combinaciones de actores según las necesidades de cada

fase. Ello incrementa notablemente la complejidad de la función administrativa local. El personal público debe saber trabajar con empresas y asociaciones en procesos de diseño e implementación, pero también con niveles superiores de gobierno en procesos de financiación y sostenimiento institucional.

Este hallazgo tiene consecuencias muy concretas para el perfil requerido. Refuerza la necesidad de competencias de mediación, de traducción entre lenguajes organizativos y de gestión de entornos colaborativos complejos. También subraya la importancia de que la administración conserve suficiente conocimiento interno sobre los servicios y políticas para no perder capacidad de dirección frente a actores externos.

4.7. Coordinación por áreas de política

El estudio añade un dato especialmente útil para el análisis del empleo público: los municipios se coordinan, de media, con 5,76 actores distintos. Esta intensidad disminuye cuando se desagrega por objetivos estratégicos y por fases, pero sigue mostrando una estructura relacional notablemente densa. Además, existen diferencias sustantivas entre áreas de política. La cohesión social, la economía urbana y el cambio climático concentran niveles más altos de coordinación, mientras que vivienda y gobernanza presentan niveles más reducidos.

CUADRO 9. INTENSIDAD MEDIA DE LA COORDINACIÓN
POR ÁREAS DE POLÍTICA

<i>Área estratégica</i>	<i>Media de actores coordinados</i>
Cohesión social	4,84
Economía urbana	4,19
Cambio climático	4,16
Movilidad sostenible	4,14
Innovación digital	3,90
Economía circular	3,89
Ciudad compacta	3,66
Uso del suelo	3,27
Salud	3,19
Vivienda	2,78
Gobernanza	2,49

Fuente: elaboración propia.

Esta información resulta muy valiosa para pensar el empleo público local. En primer lugar, muestra que no todas las áreas exigen el mismo tipo ni el mismo nivel de coordinación. En segundo lugar, permite inferir que los perfiles requeridos por los municipios pueden variar según la combinación concreta de políticas que desarrollen. En tercer lugar, refuerza la idea de que el trabajo administrativo local se ha vuelto intensivo en gestión de relaciones, especialmente en áreas complejas y transversales.

4.8. Límites estructurales

La evidencia sobre obstáculos percibidos ofrece una información especialmente relevante para interpretar las condiciones en las que se desarrolla la acción pública local. Los datos muestran que las principales dificultades para la implementación de los Planes de Acción Local no se sitúan en déficits de participación, sino en factores de carácter estructural e institucional. El obstáculo más destacado es el relativo a los mecanismos de coordinación horizontal y multinivel, con una media de 2,92 en una escala de 0 a 5. Le siguen la estructura de gasto (2,78), la capacidad de los instrumentos de planificación para responder a las necesidades urbanas (2,68) y la autonomía tributaria (2,66). En contraste, la participación ciudadana presenta un valor significativamente menor (1,74).

CUADRO 10. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PERCIBIDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LOS PLANES DE ACCIÓN LOCAL (ESCALA 0 A 5)

<i>Obstáculo</i>	<i>Media</i>
Coordinación horizontal y multinivel	2,92
Estructura de gasto	2,78
Capacidad de los instrumentos de planificación	2,68
Autonomía tributaria	2,66
Competencias para decidir sobre asuntos de la ciudad	2,48
Gestión de los fondos	2,48
Marco normativo de las áreas urbanas	2,34
Participación ciudadana en la toma de decisiones	1,74

Fuente: elaboración propia.

La agrupación de estos obstáculos por dimensiones refuerza esta interpretación. Las limitaciones financieras aparecen como las más intensas, seguidas de las vinculadas a

la gobernanza y a los marcos regulatorios e instrumentos de planificación. Este patrón sugiere que los problemas de implementación no derivan principalmente de déficits organizativos internos, sino de las condiciones estructurales en las que operan los municipios.

Desde esta perspectiva, la evidencia apunta a una asimetría entre las exigencias de la acción pública y las capacidades disponibles para afrontarlas. Por un lado, los municipios se enfrentan a políticas cada vez más complejas, que requieren integración sectorial, coordinación entre actores y adaptación continua. Por otro, operan en marcos institucionales caracterizados por limitaciones competenciales, dependencia financiera y fragmentación de responsabilidades. Esta combinación genera un desajuste que condiciona de manera directa su capacidad de actuación.

Este desajuste tiene implicaciones relevantes para el análisis del empleo público local. En primer lugar, introduce límites a la efectividad de las mejoras en capacitación. Incluso cuando el personal dispone de competencias adecuadas, la falta de margen de maniobra institucional puede dificultar su aplicación. En segundo lugar, condiciona el tipo de capacidades que resultan más necesarias. En contextos de restricciones estructurales, adquieren mayor relevancia aquellas competencias que permiten operar bajo condiciones de interdependencia, como la negociación, la gestión de relaciones intergubernamentales o la adaptación a marcos normativos complejos.

En tercer lugar, estos resultados ponen de manifiesto que la capacidad institucional no puede entenderse únicamente como una propiedad interna de la organización administrativa. Se trata de una capacidad relacional, que depende de la posición que ocupan los municipios dentro de sistemas de gobernanza multinivel. La capacidad de actuar no reside exclusivamente en la disponibilidad de recursos o en la cualificación del personal, sino en la posibilidad de articular esos recursos dentro de estructuras más amplias de decisión.

En consecuencia, la mejora del empleo público local no puede plantearse únicamente en términos de formación o profesionalización interna. Requiere también atender a las condiciones institucionales que hacen posible el ejercicio efectivo de esas capacidades. En ausencia de cambios en el marco competencial, financiero y organizativo, las estrategias de capacitación pueden tener un impacto limitado, al no poder traducirse plenamente en mejoras en la acción pública.

5. IMPLICACIONES PARA EL PERFIL Y LA CAPACITACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Los resultados empíricos analizados permiten sostener que la transformación del empleo público local no responde a un proceso incremental de modernización administrativa, sino a una reconfiguración más profunda de las funciones que desempeña

la administración en el marco de la gobernanza contemporánea. Esta transformación no puede explicarse a partir de un único factor, sino que emerge de la interacción entre cambios institucionales, restricciones estructurales y nuevas formas de coordinación entre actores.

En este contexto, es posible identificar varias implicaciones relevantes para el perfil y la capacitación del empleo público local, que afectan tanto al contenido del trabajo administrativo como a su posición dentro del sistema de acción pública.

5.1. Reforzamiento de la dimensión cognitiva del empleo público

En primer lugar, los resultados relativos al refuerzo de la capacidad de decisión y de la generación de conocimiento apuntan a un fortalecimiento de la dimensión cognitiva del empleo público. La administración local no solo ejecuta políticas, sino que participa de manera activa en su definición, interpretación y adaptación a contextos específicos.

Este cambio implica que la capacidad de decidir se vincula cada vez más a la capacidad de comprender problemas complejos, manejar información diversa y traducirla en actuaciones concretas. En consecuencia, el empleo público local requiere perfiles con competencias analíticas, capacidad de diagnóstico y habilidades para la interpretación de datos y evidencias.

Ahora bien, este refuerzo de la dimensión cognitiva no puede entenderse únicamente en términos individuales. En el ámbito de las políticas públicas, el conocimiento se produce y se moviliza de forma colectiva, a través de procesos organizativos que permiten integrar información, acumular experiencia y generar aprendizajes compartidos. En este sentido, la capacidad institucional depende no solo de las competencias del personal, sino de la capacidad de las organizaciones para articular procesos de adquisición, traducción y difusión del conocimiento que permitan su utilización efectiva en la acción pública, en línea con los enfoques de aprendizaje colectivo desarrollados por HEIKKILA y GERLAK (2013).

Desde esta perspectiva, la generación de conocimiento no se limita a la disponibilidad de información, sino que implica su transformación en conocimiento operativo mediante procesos de interacción entre actores, adaptación a contextos específicos y circulación dentro de la organización. Tal y como señala la literatura, el aprendizaje colectivo en políticas públicas se articula a través de fases de adquisición de información, su traducción a contextos específicos y su difusión entre actores, generando tanto cambios cognitivos como comportamentales en las organizaciones. La implementación de instrumentos como los Planes de Acción Local activa precisamente estos mecanismos, al requerir la integración de información procedente de múltiples fuentes, su interpretación en clave territorial y su utilización en procesos de decisión que se desarrollan en entornos institucionales complejos.

En este contexto, no resulta casual que la Agenda Urbana Española haya realizado un esfuerzo significativo por reforzar la dimensión informacional de la acción pública local, mediante el desarrollo de sistemas de indicadores, bases de datos y mecanismos de recogida de información estables y comparables entre ciudades. Este esfuerzo responde precisamente a la necesidad, señalada en el marco de la Agenda 2030, de disponer de sistemas robustos de generación y uso de conocimiento para orientar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. De manera paralela, y en coherencia con estas exigencias, se observa la proliferación de observatorios urbanos en el ámbito municipal, vinculados a la elaboración e implementación de los Planes de Acción Local. Estos dispositivos no solo cumplen una función descriptiva, sino que se configuran como infraestructuras organizativas de producción y circulación de conocimiento, orientadas a apoyar la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas urbanas.

Esta evolución introduce una tensión relevante con respecto al modelo tradicional de empleo público, basado en la estabilidad funcional y la estandarización de tareas. Frente a este modelo, la acción pública contemporánea exige aprendizaje continuo, actualización permanente y adaptación a entornos cambiantes. La capacitación, por tanto, no puede concebirse como un proceso puntual, sino como un componente estructural del funcionamiento de la organización administrativa, orientado a reforzar tanto las capacidades individuales como los mecanismos de aprendizaje colectivo que sostienen la acción pública.

5.2. Creciente especialización técnica y necesidad de perfiles híbridos

En segundo lugar, la concentración del cambio institucional en determinadas áreas de política evidencia una creciente necesidad de especialización técnica. Las áreas en las que se producen mayores transformaciones, como movilidad o uso del suelo, se caracterizan por una elevada complejidad normativa, una fuerte interdependencia con otros sectores y una intensa necesidad de coordinación. Este patrón resulta consistente con la idea, ampliamente desarrollada en la literatura sobre políticas públicas, de que los distintos ámbitos de intervención presentan configuraciones diferenciadas en términos de actores, instrumentos y exigencias organizativas. En particular, aquellas políticas con mayor densidad regulatoria y niveles elevados de interdependencia tienden a requerir capacidades técnicas más especializadas y estructuras organizativas más complejas (LOWI, 1972; WILSON, 1989).

En este contexto, la especialización técnica no puede entenderse como un rasgo uniforme del empleo público, sino como una respuesta diferenciada a la naturaleza de las políticas que se implementan. Las áreas donde se concentra el cambio institucional son, precisamente, aquellas en las que la acción pública exige una mayor capacidad de interpretación normativa, manejo de instrumentos técnicos y articulación de intereses diversos.

Sin embargo, esta especialización no puede desarrollarse de forma aislada. La lógica de las políticas integradas, característica de las agendas urbanas, exige al mismo tiempo capacidad de articulación entre sectores. Se configura así una tensión entre especialización e integración que obliga a repensar el perfil del empleo público local.

La respuesta a esta tensión pasa por el desarrollo de perfiles híbridos, capaces de combinar conocimiento técnico profundo con una comprensión transversal de los procesos de gobernanza. Este tipo de perfil resulta clave para operar en entornos donde las decisiones tienen efectos cruzados y donde la coordinación entre políticas es imprescindible. En este sentido, el empleo público local se desplaza progresivamente desde posiciones estrictamente sectoriales hacia funciones que requieren simultáneamente especialización y capacidad de integración.

5.3. Centralidad de las competencias relacionales, de coordinación y de supervisión

En tercer lugar, la elevada densidad de coordinación entre actores muestra que la acción pública local se desarrolla en un entorno relacional complejo. La administración municipal interactúa de forma constante con empresas, organizaciones sociales y distintos niveles de gobierno, lo que transforma la naturaleza del trabajo administrativo. Este resultado es coherente con la literatura sobre políticas urbanas y gobernanza local, que ha señalado que los enfoques integrados de intervención no solo implican la articulación de distintas áreas de política, sino también el desarrollo de redes de colaboración entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, así como mecanismos de coordinación multinivel (HUETE GARCÍA, MERINERO RODRÍGUEZ y MUÑOZ MORENO, 2016). En este marco, la acción pública deja de organizarse exclusivamente a través de estructuras jerárquicas para desplegarse mediante configuraciones relacionales en las que la cooperación se convierte en una condición necesaria para la implementación de políticas (RHODES, 1997; PIERRE, 1999; LE GALÈS, 2002).

En este contexto, una parte creciente de las funciones del empleo público consiste en gestionar relaciones, coordinar actores y facilitar procesos de cooperación. Estas competencias relacionales no son accesorias, sino centrales para el funcionamiento de la acción pública contemporánea. La gobernanza implica no solo la existencia de múltiples actores, sino la necesidad de articular sus interacciones mediante dispositivos institucionales que permitan sostener la cooperación, coordinar intereses y garantizar la coherencia de las intervenciones públicas (KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, 1997; MAYNTZ, 2004).

Este cambio se ve reforzado por la creciente externalización de servicios públicos. La presencia intensiva de actores externos en la implementación de políticas no implica una reducción de la capacidad interna necesaria, sino una transformación de las funciones del empleo público. La administración deja de ser ejecutora directa en muchos

ámbitos, pero asume un papel más complejo en términos de dirección, supervisión y control. En este sentido, la lógica de la gobernanza contemporánea redefine el papel de las administraciones como actores que operan a través de redes y que deben garantizar el funcionamiento de sistemas de provisión en los que intervienen múltiples agentes (PETERS y PIERRE, 2000).

En este marco, el empleo público local debe conservar un conocimiento suficiente sobre los servicios externalizados para poder ejercer funciones de supervisión efectiva. La capacidad de control no puede basarse exclusivamente en instrumentos formales, sino que requiere comprensión técnica de los servicios y de los procesos de prestación. Sin estas capacidades, la administración corre el riesgo de perder autonomía y de depender en exceso de los actores externos que participan en la ejecución de políticas.

Sin embargo, el sistema tradicional de empleo público no siempre reconoce estas capacidades como parte esencial del perfil profesional. La evidencia sugiere que resulta necesario incorporar de forma explícita competencias vinculadas a la negociación, la mediación, la coordinación interinstitucional, la supervisión de servicios y la gestión de redes. Asimismo, estas capacidades deben ser objeto de formación específica y de reconocimiento en los procesos de desarrollo profesional, en coherencia con un modelo de acción pública que ya no se define por la ejecución directa, sino por la capacidad de articular, dirigir y sostener entornos de gobernanza complejos.

5.4. Condicionantes estructurales de la capacitación

En cuarto lugar, el peso de las restricciones estructurales indica que la capacitación del empleo público no puede abordarse de forma aislada. Los resultados muestran que los principales obstáculos para la acción local no se sitúan en déficits de capacidades individuales, sino en factores de carácter institucional, organizativo y financiero que condicionan el margen efectivo de actuación de los municipios.

En particular, tal y como se ha señalado en el apartado 4.8, las limitaciones más relevantes se relacionan con la estructura de gasto, la autonomía financiera y los mecanismos de coordinación multinivel. Este patrón sugiere que el problema no reside únicamente en la disponibilidad de recursos, sino en las condiciones que regulan su uso. La rigidez en la asignación de recursos, la dependencia de fuentes externas de financiación y las limitaciones competenciales reducen la capacidad de los gobiernos locales para adaptar sus actuaciones a contextos cambiantes.

Desde esta perspectiva, la capacitación del empleo público local no puede entenderse únicamente como una cuestión de mejora de competencias individuales. Incluso cuando el personal dispone de capacidades analíticas, técnicas o relacionales adecuadas, su aplicación efectiva puede verse limitada por marcos institucionales que restringen la autonomía de decisión, dificultan la gestión flexible de los recursos o fragmentan la responsabilidad entre distintos niveles de gobierno.

Ello implica que la mejora de perfiles profesionales debe ir acompañada de condiciones organizativas e institucionales que permitan su despliegue efectivo. La capacitación requiere entornos que favorezcan la toma de decisiones, la adaptación de recursos y la coordinación interinstitucional. Sin estos elementos, el desarrollo de capacidades puede quedar desconectado de su aplicación práctica.

En consecuencia, la capacitación debe concebirse como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento institucional. La política de formación y la política organizativa no pueden plantearse de manera independiente, ya que ambas forman parte de un mismo proceso orientado a reforzar la capacidad de los gobiernos locales para operar en contextos de restricción y complejidad.

Desde este punto de vista, el reto no consiste únicamente en formar mejor al personal, sino en garantizar que las administraciones disponen de márgenes efectivos para utilizar ese conocimiento, adaptar sus recursos y sostener decisiones en entornos de gobernanza multinivel. La capacidad institucional no depende solo de lo que los empleados públicos saben hacer, sino de las condiciones que permiten que ese conocimiento se traduzca en acción pública.

En conjunto, los resultados analizados permiten caracterizar el empleo público local como crecientemente técnico, especializado, transversal y relacional. Técnico, porque se apoya en conocimiento experto y capacidad analítica. Especializado, porque las políticas complejas exigen saberes sectoriales avanzados. Transversal, porque requiere integrar distintas áreas de intervención. Relacional, porque una parte sustantiva de su función consiste en coordinar actores y gestionar interdependencias.

Desde esta perspectiva, la capacitación del empleo público local debe concebirse como un elemento central de la capacidad institucional de los gobiernos locales. No se trata únicamente de mejorar la formación, sino de garantizar que la administración dispone de los recursos humanos necesarios para operar en contextos de creciente complejidad. Esto exige combinar especialización técnica, competencias transversales y condiciones institucionales adecuadas. Con el fin de sintetizar los principales resultados e implicaciones del análisis, el cuadro 11 recoge de forma integrada los elementos más relevantes.

CUADRO 11. SÍNTESIS DE RESULTADOS EMPÍRICOS E IMPLICACIONES PARA EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

<i>Dimensión</i>	<i>Resultado observado</i>	<i>Implicación para el empleo público local</i>
<i>Capacidad institucional</i>	Cambios normativos y organizativos asociados a la implementación.	Perfiles orientados a la adaptación institucional y al rediseño organizativo.
	Refuerzo de la capacidad de decisión y del conocimiento.	Centralidad de competencias analíticas, estratégicas y de toma de decisiones.
	Concentración del cambio en áreas complejas (movilidad, suelo).	Mayor especialización técnica y desarrollo de perfiles híbridos.

<i>Dimensión</i>	<i>Resultado observado</i>	<i>Implicación para el empleo público local</i>
<i>Coordinación (gobernanza)</i>	Interacción constante con actores externos.	Necesidad de competencias relacionales, de coordinación y supervisión.
	Diferencias de coordinación según fases de la política.	Perfiles capaces de intervenir en diseño, financiación e implementación.
	Roles diferenciados de los actores.	Capacidades de mediación, gestión de redes y dirección de actores.
<i>Restricciones estructurales</i>	Rigidez en el uso de recursos, dependencia financiera y limitaciones competenciales.	Necesidad de capacidades para gestionar recursos en contextos restrictivos y con baja autonomía.
	Desajuste entre exigencias de las políticas y márgenes reales de actuación.	La efectividad de la capacitación depende del entorno institucional y de la flexibilidad organizativa.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del análisis empírico.

Como muestra el cuadro, los resultados no apuntan a una simple modernización administrativa, sino a una redefinición estructural del empleo público local, caracterizada por una mayor intensidad cognitiva, técnica y relacional, así como por una creciente orientación hacia funciones de coordinación, integración y supervisión en entornos de gobernanza compleja.

6. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este capítulo permite sostener que el debate sobre el perfil y la capacitación del empleo público local debe desplazarse desde una visión administrativa hacia una lectura institucional de la capacidad de gobierno local. La evidencia sobre la implementación de los Planes de Acción Local muestra que los municipios operan en un entorno caracterizado por exigencias crecientes de adaptación organizativa, centralidad del conocimiento, intensa interacción con actores externos y restricciones estructurales persistentes. En este contexto, el empleo público local no pierde relevancia, sino que se redefine como soporte fundamental de la capacidad institucional.

Una primera conclusión es que la implementación de instrumentos complejos genera transformaciones institucionales reales. Estas no pueden sostenerse sobre estructuras heredadas ni sobre perfiles centrados en la tramitación, sino que requieren capacidades de adaptación normativa, rediseño organizativo y gestión del cambio. El empleo público se sitúa así en el núcleo de la transformación institucional.

En segundo lugar, la evidencia muestra que las capacidades que más se refuerzan son la decisión y la generación de conocimiento, por encima de la dimensión financiera. Este

resultado indica que la transformación de la acción pública local afecta principalmente a la forma en que se toman decisiones y se gestionan problemas complejos, más que a la disponibilidad de recursos en sí misma. En consecuencia, se refuerza la necesidad de perfiles analíticos, capaces de interpretar información, producir conocimiento operativo y sostener procesos de decisión en contextos de interdependencia.

En tercer lugar, el cambio institucional se concentra en ámbitos de política especialmente complejos, lo que incrementa la demanda de especialización técnica. Sin embargo, esta especialización debe combinarse con capacidades transversales de integración, propias de las políticas urbanas integradas. De ello se deriva la creciente relevancia de perfiles híbridos, capaces de operar simultáneamente en lógicas sectoriales y transversales.

En cuarto lugar, la acción pública local se articula mediante configuraciones relacionales densas y diferenciadas. La interacción constante con actores públicos y privados, junto con la segmentación funcional de la coordinación a lo largo del ciclo de la política, refuerza la centralidad de competencias vinculadas a la mediación, la coordinación y la supervisión. En este marco, la externalización no reduce las necesidades de capacidad interna, sino que desplaza el foco hacia funciones de dirección, control y articulación de redes, que requieren conocimiento técnico y capacidad relacional.

En quinto lugar, las limitaciones identificadas son fundamentalmente de carácter estructural. Más que una falta de recursos en sentido estricto, lo que emerge es un problema de rigidez en su uso, dependencia financiera y limitaciones competenciales. Este desajuste entre las exigencias de la acción pública y los márgenes reales de actuación condiciona la efectividad de las capacidades disponibles. En consecuencia, la capacitación del empleo público no puede entenderse de forma aislada, sino como parte de un marco institucional que habilita o restringe su aplicación.

A partir de estos resultados, el capítulo permite avanzar una idea central: la capacidad institucional de los gobiernos locales es, en gran medida, una capacidad relacional, dependiente de su posición en sistemas de gobernanza multinivel. En este contexto, el empleo público local se configura como un recurso estratégico para integrar información, articular actores y sostener decisiones en entornos complejos.

Ello conduce a una implicación general clara. La administración local contemporánea requiere un empleo público más cualificado, especializado y capaz de operar en contextos de interdependencia y restricción. La capacitación debe orientarse al refuerzo de tres dimensiones fundamentales: capacidades cognitivas ligadas al análisis y la toma de decisiones, competencias técnicas en ámbitos de política compleja y capacidades relacionales vinculadas a la coordinación y supervisión de actores.

Finalmente, los resultados subrayan que la sostenibilidad de las transformaciones institucionales depende de la capacidad de consolidar y reproducir los cambios en el tiempo. En este sentido, el empleo público no solo actúa como agente de cambio, sino como soporte de la memoria organizativa y de la continuidad institucional. La acumu-

lación de conocimiento, la experiencia y el aprendizaje organizativo se convierten así en recursos críticos.

En definitiva, si la administración local quiere mantener su capacidad de dirección pública en entornos de gobernanza compleja, debe reforzar su inteligencia institucional interna. Y esta depende, en última instancia, del perfil, la cualificación y la capacitación de su empleo público.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CARPENTER, J.: «Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU Urban Community Initiative», *Urban Studies*, núm. 43(12), 2006, pp. 2155-2174.
- DE GREGORIO HURTADO, S.: «¿Conviven dos agendas urbanas en la UE?: La Agenda Urbana para la Unión Europea versus el acervo urbano», en M. R. ALONSO IBÁÑEZ (dir.), S. DE GREGORIO HURTADO y M. GONZÁLEZ MEDINA (coords.), *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: Transformaciones, desafíos e instrumentos*, Reus, Madrid, 2020, pp. 143-170.
- DE GREGORIO HURTADO, S., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)», *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, núm. 6, 2017, pp. 54-80.
- HALL, P. A., y TAYLOR, R. C. R.: «Political science and the three new institutionalisms», *Political Studies*, núm. 44(5), 1996, pp. 936-957.
- HEIKKILA, T., y GERLAK, A. K.: «Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars», *Policy Studies Journal*, núm. 41(3), 2013, pp. 484-512.
- HOOGHE, L., y MARKS, G.: «Types of multi-level governance», *European Integration Online Papers*, núm. 5(11), 2001.
- HUETE GARCÍA, M. Á.; GONZÁLEZ MEDINA, M., y MUÑOZ MORENO, R.: «Institutional dimensions of integrated urban development: Evidence from European cities», *Urban Research & Practice*, 2023.
- HUETE GARCÍA, M. A., y MERINERO RODRÍGUEZ, R.: *Las agendas urbanas como instrumentos de políticas públicas: gobernanza, planificación y capacidad institucional*, Catarata, Madrid, 2023.
- HUETE GARCÍA, M. A.; MERINERO RODRÍGUEZ, R., y MUÑOZ MORENO, R.: «Urban regeneration policy from the integrated urban development model in the European Union: An analytical approach based on the study of Spanish cities», *Local Government Studies*, núm. 42(2), 2016, pp. 267-286.
- KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H., y KOPPENJAN, J. F. M.: *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London, 1997.
- LE GALÈS, P.: *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- LOWI, T. J.: «Four systems of policy, politics, and choice», *Public Administration Review*, núm. 32(4), 1972, pp. 298-310.
- MARSHALL, A. J.: «Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction», *Journal of European Public Policy*, núm. 12(4), 2005, pp. 668-686.
- MAYNTZ, R.: «Governance theory as a fortentwicklung der steuerungstheorie», *MPIfG Working Paper*, núm. 04/1, 2004.

- MUÑOZ MORENO, R.; HUETE GARCÍA, M. Á., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Governance configurations in integrated urban development policies: Evidence from Spain», *Urban Studies*, forthcoming, 2025.
- OSTROM, E.: *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, 2005.
- PARÉS, M.; MARTÍ-COSTA, M., y BLANCO, I.: «Geographies of governance: How place matters in urban regeneration policies», *Urban Studies*, núm. 51(15), 2014, pp. 3250-3267.
- PETERS, B. G.: *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 2.^a ed., Continuum, London, 2011.
- PETERS, B. G., y PIERRE, J.: *Governance, Politics and the State*, Macmillan, London, 2000.
- PIERRE, J.: «Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics», *Urban Affairs Review*, núm. 34(3), 1999, pp. 372-396.
- RHODES, R. A. W.: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- SCHARPF, F. W.: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.
- WILSON, J. Q.: *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989.

La intermunicipalidad francesa: entre alternativa y motor para la fusión de municipios*

Géraldine CHAVRIER

Catedrática de Derecho Público

*Escuela de Derecho de La Sorbonne, Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne, IRJS,
exdirectora de preparación para la ENA y del CIPCEA*

ORCID ID: 0009-0004-9172-6831

RESUMEN

Dado que la historia francesa ha situado a los municipios como la unidad básica de la democracia local, cualquier intento de reducir su número ha encontrado tradicionalmente fuertes resistencias. La ley trató de imponer fusiones municipales en 1971, pero su fracaso dificultó el desarrollo de la intermunicipalidad, percibida entonces también como una amenaza para los municipios. Hubo que esperar a la descentralización de 1982, que puso en dificultades a muchos pequeños municipios, para que empezara a verse la intermuni-

* Fecha de finalización del trabajo: 6 de febrero de 2026.

Abreviaturas utilizadas: AMF (*Autorité des Marchés Financiers*; en español, Autoridad de los Mercados Financieros); art. (artículo); ATR (*Loi de l'Administration Territoriale de la République*; en español, Ley de la Administración Territorial de la República); CDCI (*Commission Départementale de Coopération Intercommunale*; en español, Comisión Departamental de Cooperación Intermunicipal); DGF (*Dotation Globale de Fonctionnement*; en español, Dotación Global de Funcionamiento); EPCI (*Établissements Publics de Coopération Intercommunale*; en español, Entidad Pública de Cooperación Intermunicipal); JORF (*Journal Officiel de la République Française*; en español, *Diario Oficial de la República Francesa*); L. (*Loi*; en español, Ley); NOTRE (*Loi de la Nouvelle Organisation Territoriale de la République*; en español, Ley de la Nueva Organización Territorial de la República); PJJ (*Project de Loi*; en español, proyecto de ley); PPL (*Proposition de Loi*; en español, Proposición de Ley); SIVOM (*Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple*; en español, Sindicato Intermunicipal de Vocación Múltiple); SIVU (*Syndicat Intercommunal à Vocation Unique*; en español, Sindicato Intermunicipal de Vocación Única).

palidad como alternativa eficaz a las fusiones. Aunque la intermunicipalidad avanzó de forma significativa a comienzos de los años 2000, siguió presentando limitaciones desde un punto de vista cualitativo. El Estado impulsó entonces una reforma que, a partir de 2010, terminó convirtiendo a la intermunicipalidad en un elemento clave para promover las fusiones municipales. La ley permitió las fusiones voluntarias, que muchos municipios utilizaron para ganar peso dentro de las estructuras intermunicipales y acceder a mayores recursos financieros y así actuar con más autonomía. Pese al éxito de este movimiento, el Estado siguió apostando más por la intermunicipalidad que por la propia fusión de municipios, reforzándola hasta el punto de exigir que los municipios fusionados procedentes de una misma mancomunidad se integraran en una nueva estructura supramunicipal. Pese a todo, la intermunicipalidad afronta numerosas críticas por considerarla excesivamente amplia y alejada de la realidad local, además de vaciar de competencias y capacidad de actuación a los municipios. Al mismo tiempo, el proceso de fusión municipal parece haberse estancado.

Palabras clave: intermunicipalidad; Ley ATR; Ley Chevènement; mancomunidad de municipios; alternativa a la fusión de municipios; nuevos municipios; obsesión intermunicipal.

French Inter-Municipality: Between Alternative and Driving Forces for Municipal Mergers

ABSTRACT

Given that French history has established municipalities as the basic unit of local democracy, any attempt to reduce their number has traditionally faced strong resistance. The law attempted to impose municipal mergers in 1971, but its failure hindered the development of intermunicipal cooperation, which was also perceived at the time as a threat to municipalities. It was not until the decentralization reforms of 1982, which placed many small municipalities under significant pressure, that intermunicipality began to be seen as an effective alternative to mergers. Although intermunicipal cooperation developed significantly in the early 2000s, it continued to present important qualitative limitations. The central government then promoted a reform which, from 2010 onwards, ultimately turned intermunicipality into a key mechanism for encouraging municipal mergers. The law allowed voluntary mergers, which many municipalities used to gain greater influence within intermunicipal structures and to access additional financial resources, thereby increasing their autonomy. Despite the success of this movement, the central government continued to prioritize intermunicipal cooperation over municipal mergers themselves, strengthening it to the point of requiring merged municipalities originating from the same intermunicipal association to join a new supramunicipal structure. Nevertheless, intermunicipality has faced increasing criticism for being considered excessively large and disconnected from local realities, while also depriving municipalities of powers and room for autonomous action. At the same time, the process of municipal mergers appears to have stalled.

Keywords: inter-municipal cooperation; ATR Act; Chevènement Act; community of municipalities; alternative to municipal mergers; new municipalities; inter-municipal obsession.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA PRESERVACIÓN DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: UNA ESTRATEGIA INTERMUNICIPAL CON POTENCIAL INTEGRADOR (1982-2010): 2.1. La cooperación voluntaria de los municipios ante los retos de la descentralización: una solidaridad integradora. 2.2. Entre los efectos secundarios y el éxito: una apuesta a punto de completarse.—3. LA OBSESIÓN INTERMUNICIPAL EN LA ERA DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS: UN OBSTÁCULO PARA LA DINÁMICA DE FUSIÓN DE MUNICIPIOS (2010-2025): 3.1. La intermunicipalización forzada del territorio y el relanzamiento paralelo de las fusiones de municipios. 3.2. La rectificación de la intermunicipalidad frente a la fusión de municipios: una aberración francesa.—4. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Los municipios franceses ocupan un lugar único en Francia. Nacidos de la agrupación espontánea de algunos fieles dentro de la parroquia para tratar preocupaciones comunes, la Revolución los convirtió en el primer nivel de administración del territorio¹. De este modo, se pusieron en práctica dos principios de la filosofía de la Ilustración: el universalismo republicano, gracias a la universalización de su estatuto en todo el territorio; y la democracia popular, mediante la elección del alcalde por parte de algunos habitantes, la creación de un consejo municipal y la creación de una «casa común».

Exigir la fusión de los municipios para reducir su número entra en conflicto, así, con esta historia que los ha convertido en la cuna de la democracia.

También se opone a otra historia bastante incompatible con la primera: la fragmentación municipal tranquilizó durante mucho tiempo al Estado porque debilitaba el contrapoder que estos podían constituir. De hecho, el Consulado suprimió 8.000 de los 44.000 municipios en el momento en el que los alcaldes pasaron a ser nombrados por el Estado². Incluso, la gran carta de libertades municipales de 5 de abril de 1884³ (sucesora de la Ley de 28 de marzo de 1882 por la que se restablecía la elección de los alcaldes por el consejo municipal) seguía desconfiando, por lo que prohibió a los consejos municipales «ponerse en comunicación con uno o varios consejos municipales» y expresar deseos políticos⁴. No obstante, reservaba una posibilidad de colaboración cercana a la intermunicipalidad: «Dos o más consejos municipales pueden llegar a un acuerdo entre ellos, por medio de su presidente y tras haberlo notificado a los prefectos sobre los asuntos de utilidad municipal comprendidos en sus atribuciones y que interesen a sus respectivos municipios. Pueden celebrar convenios con el fin de emprender o mantener gastos comunes de obras o instituciones de utilidad común»⁵. Con todo, las decisiones comunes resultantes estaban muy controladas: los representantes del Estado podían

¹ Décret du 12 nov. 1789: archives parlementaires de 1787 à 1860, 1ère série (1787-1799), tome X, du 12 nov. au 24 déc. 1789, p. 7.

² P. DUFAY, «Histoire des communes de France et législation municipale», *Slatkine et Megariotis*, 1828, pp. 293 y ss.

³ JORF, 6 avr. 1884: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000501733>.

⁴ *Id.*, art. 72.

⁵ *Id.*, art. 116.

asistir a las reuniones de la comisión especial que las debatía y, «si se sometían a debate cuestiones distintas de las previstas en el art. 116», el prefecto del departamento en el que se celebraba la conferencia declaraba «disuelta»⁶ la reunión. Cualquier deliberación tomada después de esta declaración era entonces objeto de sanciones y penalizaciones. Así, el temor a un poder municipal excesivo por parte de la agrupación seguía vigente en el momento mismo en que se promovía la libertad municipal.

Finalmente, fue el progreso tecnológico, el cual, complicando la gestión municipal, llevó a la Ley de 22 de marzo de 1890 a autorizar la creación de sindicatos intermunicipales con una única vocación (SIVU⁷, de las siglas en francés *Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique*). Si bien esta forma de intermunicipalidad (basada en la libertad de adhesión y centrada en una única competencia) no podía competir con la figura del alcalde, esta avanzó lentamente en una Francia rural antes de extenderse al espacio urbano⁸. Finalmente, acabó transformando Francia, en particular al permitir la electrificación de los municipios con la ayuda financiera del Estado, especialmente entre las dos guerras⁹. Además, más allá de los sindicatos de distribución de electricidad e instalación de redes de agua, aquellas competencias que excedían el ámbito del municipio —principalmente por razones técnicas— también se confiaron a un SIVU.

Aun así, la IV República no aprovechó este entusiasmo para avanzar en la intermunicipalidad o para racionalizar estos pequeños sindicatos que, a su vez, se habían vuelto demasiado numerosos.

El general De Gaulle, por su parte, se interesó rápidamente por la cuestión y tomó tres medidas para luchar contra los efectos de la fragmentación municipal sin suprimir los municipios. El general, mediante ordenanza del 5 de agosto de 1959, creó los sindicatos intermunicipales de vocación múltiples (SIVOM¹⁰, de las siglas en francés *Syndicats Intercommunaux à vocation multiple*), lo que permitió transferirles libremente varias competencias. No obstante, ese mismo día manifestó su voluntad de superar la cuestión municipal creando distritos urbanos, cuya particularidad era ejercer «de pleno derecho en lugar de los municipios de la mancomunidad» importantes competencias que se extendían a la gestión de los servicios de vivienda¹¹. Aunque creados a petición de los municipios por mayoría reforzada, el texto autorizaba su creación de

⁶ *Id.*, art. 118.

⁷ JORF, 27 mars 1890: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorfid/JORFTEXT000000512354/>.

⁸ E. BELLANGER. «Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970)», en R. LE SAOUT (ed.), *Réformer l'intercommunalité, enjeux et controverses, autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, pp. 207-225 (p. 210).

⁹ *Id.*, p. 211.

¹⁰ Ord. n° 59-29, 5 janv. 1959, remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorfid/JORFTEXT000000687697>.

¹¹ Ord. n° 59-30, 5 janv. 1959 tendant à instituer des districts: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000687698>.

oficio. Por ello, rápidamente se le acusó de privar a los municipios de la facultad de construir viviendas o de llevar a cabo obras de urbanismo y de ordenación del territorio¹². Por último, un año más tarde, permitió a los municipios rurales voluntarios fusionarse entre sí, sin que ello constituyera una prioridad, ya que el texto autorizaba la creación de un «porción de territorio» como municipio. Por tanto, el efecto fue insignificante.

El decano Maurice Bourjol vio en la creación de los distritos urbanos (extendidos al mundo rural en 1970) el indicio de superación de la cuestión municipal, una premisa de un movimiento antimunicipal¹³ motivado por preocupaciones económicas y de ordenación del territorio. Bourjol tenía razón: en 1966, la ley creó las comunidades urbanas¹⁴ —muy integradas— y el presidente G. Pompidou, por su parte, se comprometió a la fusión de municipios mediante la Ley Marcellin de julio de 1971¹⁵. A pesar del apego que los franceses sentían por ellas, la ley disponía que los pequeños municipios debían fusionarse para poder aprovechar las nuevas dinámicas y responder a los objetivos estatales de ordenación del territorio. Esta normativa pudo ser aprobada gracias a los avances de la intermunicipalidad, los cuales permitieron que se tomara conciencia del dilema que tenían los municipios entre perder su poder en favor de una agrupación intermunicipal, o bien crecer y salvarse.

El texto jugaba en ambos frentes. En cada departamento, un examen de las características de cada municipio debía señalar «los municipios que pueden garantizar por sí mismos su desarrollo; las mancomunidades y los municipios situados fuera de las ellas cuyo desarrollo y buena administración requieren la puesta en común de los medios y recursos de los municipios que los componen; los municipios que deberían fusionarse con otros municipios»¹⁶. El prefecto del departamento elaboraba así un plan de fusiones de municipios que debían llevarse a cabo, así como otras formas de cooperación intermunicipal que debían promoverse. Este proceso tenía como norma la concertación: un consejo municipal podía rechazar la propuesta de fusión. Sin embargo, la asamblea departamental se ocupaba entonces del asunto, y su dictamen favorable daba lugar a la medida pronunciada por el prefecto. No obstante, se habían previsto incentivos para la fusión, en particular la posibilidad de elegir entre una fusión simple, o bien municipios asociados para salvaguardar la esencia de cada uno¹⁷.

Los prefectos tuvieron que hacer frente a la fuerte oposición de los representantes municipales, pero algunos hicieron pocos esfuerzos por aplicar estos textos por temor

¹² PPL tendant à l'abrogation de l'ord. n° 5930 du 5 janv. 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, déposée le 27 mai 1959: https://www.senat.fr/leg/1958-1959/i1958_1959_0057.pdf.

¹³ M. BOURJOL, *Les districts urbains*, Berger-Levrault, Paris, 1963, p. 324.

¹⁴ L. n° 66-1069, 31 déc. 1966, relative aux communautés urbaines: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880380>.

¹⁵ L. n° 71-588, 16 juil 1971 sur les fusions et regroupements de communes: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT0000006068419>.

¹⁶ *Id.*, art. 1.

¹⁷ *Id.*, arts. 2, 3 y 4.

(según los investigadores)¹⁸ a perder su poder sobre los municipios que dependían de ellos al reforzarlos.

El balance estadístico fue, por tanto, muy decepcionante. Según el Ministerio del Interior, entre 1971 y 1999, 283 municipios fueron absorbidos en una fusión simple, 1.039 en una fusión asociada y 220 finalmente se separaron¹⁹. Pero aún, este episodio va a lastrar de forma duradera las posibilidades de reducir el número de municipios, pues para evitar cualquier confrontación con los representantes locales, el Estado convertirá la intermunicipalidad en una solución alternativa a la fusión.

Así, en la carta de misión que el presidente Giscard d'Estaing redactó a la atención de Oliver Guichard, encargado de presidir una comisión de reflexión sobre la reforma de la Administración local, se cuidó de precisar que la reforma debía inscribirse «en la prolongación» de la gran ley municipal de 1884²⁰. El informe «Vivir juntos» se ajustará a ello a costa de algunas paradojas. El diagnóstico era severo: «Miles de municipios no pueden ser más que unidades de problemas, y ya no lugares donde estos pueden resolverse [...]. Cabe recordar que, de 36.394 municipios, 32.405 tienen menos de 2.000 habitantes y 28.868 menos de 2.000, 22.498 menos de 500». Sin embargo, concluye que «todos los municipios son irremplazables y deben vivir como comunidades de personas, gobernadas democráticamente [...]. Por tanto, todos ellos se mantendrán. Esto es especialmente en el caso de aquellas que parecen menos adaptadas a las necesidades modernas de la administración: miles de municipios rurales con unos pocos cientos o, incluso, unas pocas decenas de habitantes que se ven gravemente afectados por los cambios en el mundo rural. Se puede decir sin paradoja que, cuanto mayores son sus dificultades para desempeñar las funciones administrativas, más evidente es su necesidad»²¹. Fundó entonces la intermunicipalidad basada en la intensidad de la cooperación entre pequeñas unidades democráticas: «La democracia local se basa en [...] la importancia social y administrativa del alcalde. Esto supone que las comunidades se constituyan en un territorio lo suficientemente compacto como para que los habitantes perciban el interés común, para que los alcaldes se sientan como en casa, para que desarrollen en él el sentimiento de su responsabilidad comunitaria sin perder el sentimiento de su responsabilidad municipal [...]. En resumen, las dimensiones de estas unidades deben definirse por un sentimiento real de solidaridad [...]. Preferimos la intensidad a la extensión»²².

Sin embargo, su propuesta de distinguir entre comunidades de municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes y las comunidades urbanas no tranquilizó a los alcaldes

¹⁸ DE KERVASDOUE, FABIUS, MAZODIER, DOUBLET, 1976, citados por T. TELLIER, «La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale: la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 162, 2017, pp. 253-266.

¹⁹ Rép. Minist.: JO Sénat, 29 avr. 2010.

²⁰ Vivre ensemble, *Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, 1976, p. 3.

²¹ *Id.*, p. 47.

²² *Id.*, p. 28.

aún conmocionados por el recuerdo de la Ley Marcellin. El jefe del Estado entabló entonces un diálogo con los alcaldes, a partir de un cuestionario cuyas respuestas se recopilaban en un informe²³ que sirvió de base para el proyecto de Ley Bonnet de 1978²⁴. Con el deseo de preservar los pueblos de Francia reforzándolos, el ministro explicó al Senado que la ley «no impondrá ninguna agrupación municipal, sino que [...] facilitará el acceso a la libre cooperación. El Gobierno no tiene intención [...] de suprimir por vía administrativa ni un solo municipio, por pequeño que sea, y mucho menos de establecer un mapa forzado de los municipios de Francia trazado de forma arbitraria»²⁵.

Este proyecto de ley no se aprobaría hasta la elección del presidente Mitterrand en 1981, por temor al fin de la tutela del Estado sobre las entidades territoriales. Sin embargo, este último quería descentralizar Francia. Por ello, para evitar la oposición de los alcaldes y, a pesar de la complejidad de las competencias transferidas a los municipios, decidió no reformar la Administración local. El artículo primero de la Ley de 2 de marzo de 1982 se limitó a precisar que las modalidades de su cooperación serían objeto de una ley posterior. De este modo, esperó a que las dificultades para ejercer las competencias por parte de los municipios más pequeños llevaran a los representantes locales a desear ellos mismos la reforma para, diez años después, sentar las bases de una intermunicipalidad moderna, cuyo potencial integrador, a largo plazo, se ha profundizado con el tiempo (I). Sin embargo, mientras que los avances de la intermunicipalidad acabaron favoreciendo la fusión de los municipios agrupados, el Estado privilegió la intermunicipalidad por sí misma y para sí misma, hasta el punto de obstaculizar la dinámica de fusiones, oportunamente relanzada en 2010 (II).

2. LA PRESERVACIÓN DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: UNA ESTRATEGIA INTERMUNICIPAL CON POTENCIAL INTEGRADOR (1982-2010)

Al confiar importantes competencias a los municipios, la ley convenció a los representantes locales de la necesidad de la cooperación intermunicipal y facilitó la adopción de dos leyes que la transformaron radicalmente (A). El éxito fue rápido pero desigual, según un informe del Tribunal de Cuentas que servirá de base para una revolución intermunicipal (B).

²³ Informe AUBERT, Réponse des Mairies, no publicado: <https://francearchives.gouv.fr/findingaid/af057848d55cb49963513d8a25bbb2de1f9c7612.csv>.

²⁴ P.J.L., relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, n° 187, 1978-1979, Depositado en Senado, 20 déc. 1978.

²⁵ C. BONNET, *JO, Débats parlementaire*, Sénat, Séance du 20 juin 1978, p. 1500.

2.1. La cooperación voluntaria de los municipios ante los retos de la descentralización: una solidaridad integradora

La Ley de 7 de enero de 1983²⁶ confió a los municipios la elaboración de los documentos de urbanismo y la concesión de autorizaciones de uso del suelo, la creación y gestión de puertos deportivos, la construcción y el mantenimiento de locales de enseñanza primaria y la ayuda económica a las empresas, además de las competencias que ya ejercían (servicios públicos de proximidad, policía administrativa del alcalde...). Era evidente que los municipios más pequeños serían incapaces de gestionar competencias tan complejas y costosas, en concreto en materia de urbanismo y vivienda. Los debates parlamentarios sobre la Ley de 1988, relativa a la mejora de la descentralización, lo confirmaron y señalaron que la deuda de los municipios se había triplicado desde 1984. Ante ello, se criticó su insuficiente ambición intermunicipal: «¿Por qué cuando se les ofrecía la oportunidad de contribuir al indispensable desarrollo de la cooperación intermunicipal [...], esta [...] timidez [...] que alberga un curioso equilibrio entre elementos favorables a la cooperación y mayores facilidades para la desintegración o el desmantelamiento de las agrupaciones actuales?»²⁷. El diputado incluso se desesperaba porque la ley preveía la «retirada de una estructura intermunicipal, [...] por voluntad individual fundamentada en motivos de interés municipal, siempre que el comisario de la República validara esta solicitud»²⁸, subrayando que «no puede haber contradicción entre el respeto de las exigencias de la democracia [...] en el marco municipal [...] y el respeto de las legítimas ambiciones de desarrollo, ordenación del territorio y acceso a los servicios comunes, que suponen la cooperación intermunicipal»²⁹. Otro se declaró favorable a la intermunicipalidad con fiscalidad propia que recauda impuestos, aunque expresó su preocupación porque «en las zonas rurales se comprometa el progreso que se ha logrado [...] hay que ir más allá en la cooperación. Se necesita una unión más sólida, capaz de superar las dificultades»³⁰.

Esta evolución de las mentalidades abrió así el camino a la Ley de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República, que instauró una verdadera intermunicipalidad³¹. El ponente de la Asamblea Nacional recordó que «el ejercicio de las responsabilidades colectivas ha resultado más difícil de lo previsto, [...] tanto en el medio urbano como en el rural»³² y descarta la solución de las fusiones de municipios, al considerar que «la cooperación intermunicipal solo debe proceder y resultar de iniciativas locales, de la acción de los municipios que desean cooperar libremente entre sí. Se

²⁶ L. 83-8, 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat: *JORF*, 9 janv.

²⁷ M. DELEBARRE, *JO, débats Ass. Nat.*, 3^{ème} séance du 14 décembre 1987, p. 7374.

²⁸ *Id.*, p. 7376.

²⁹ *Id.*, p. 7375.

³⁰ A. BONREPEAUX, *JO, débats Ass. Nat.*, 3^{ème} séance du 14 décembre 1987, p. 7381.

³¹ L. n° 92-125, 6 févr. 1992 relative à l'administration territoriale de la République: *JORF*, 8 févr.

³² C. PIERRET, *JO, débats, Ass. nat.*, 1^{ère} séance du 25 mars 1991, p. 310.

trata [...] de crear las condiciones políticas, en el sentido más elevado del término, para una verdadera renovación de la cooperación. Que vaya mucho más allá de un simple relanzamiento cuantitativo. Es necesario agrupar a las entidades en torno al tema del proyecto y no principalmente en torno a la institución que se va a crear»³³. La idea era, por tanto, confiar a las nuevas agrupaciones territoriales competencias «estructurantes» para crear una solidaridad de vida, a partir de un umbral operativo en cuanto a tamaño y capacidad.

Es cierto que algunos denunciaron que se trataba de una forma de preparar la supresión de los municipios y, otros, que se violaba el principio constitucional de libre administración al imponer la obligación de cooperar. Sin embargo, para tranquilizarlos, el art. 66 de la ley establecía que «el progreso de la cooperación intermunicipal se basa en la libre voluntad de los municipios de elaborar proyectos comunes de desarrollo dentro de perímetros de solidaridad». El Gobierno también abandonó el carácter vinculante del plan departamental de cooperación intermunicipal, elaborado por la comisión departamental (compuesta exclusivamente por representantes electos), que debía proponer la creación o racionalización de agrupaciones de municipios en función del inventario de cooperaciones existentes. Solo se mantuvo la obligación de deliberar al respecto. Por último, la creación de nuevas comunidades de municipios o urbanas se llevaba a cabo por mayoría de dos tercios de los municipios que representaban la mitad de la población total del municipio o por mayoría de los municipios que representaban dos tercios de la población, al igual que en el caso de las comunidades urbanas o los distritos. En cuanto a la composición del consejo comunitario, era el resultado de la elección de los representantes de los municipios por los consejos municipales, cuyo número dependía de la población de cada uno de ellos.

Por lo demás, la ley creó una verdadera intermunicipalidad de «proyecto». Así, inspirándose en el informe Guichard, añadió, a las fórmulas existentes, las comunidades de municipios sin límite de habitantes, y las comunidades urbanas con al menos 20.000 habitantes. Les dotó de competencias susceptibles de crear una formato de comunidad de destino, como lo atestigua su objeto: «La Comunidad de municipios tiene por objeto asociar a los municipios en un espacio de solidaridad, con vistas a la elaboración de un proyecto común de desarrollo y ordenación del territorio en el medio rural». Por su parte, la definición relativa a las comunidades urbanas mencionaba la solidaridad urbana y el desarrollo en el medio urbano. Así, las comunidades de municipios debían ejercer de pleno derecho, en aras del exclusivo interés comunitario (las demás seguían siendo competencia exclusiva de los municipios), dos competencias obligatorias y estratégicas: la ordenación del territorio y las acciones de desarrollo económico. También debían optar por una tercera competencia que debía elegirse entre un bloque de cuatro opciones, enumeradas por la ley: la protección del medio ambiente, la política de vivienda, la red de carreteras o la construcción y gestión de equipamientos públicos de interés co-

³³ *Id.*, p. 322.

mún (culturales, deportivos o educativos). Las comunidades urbanas ejercían las mismas competencias obligatorias y opcionales, pero de forma más detallada y, por tanto, más profunda. Por último, la ley creó una solidaridad financiera entre los municipios, ya que el impuesto profesional (principal recurso fiscal) podía comunitarizarse progresivamente en las comunidades de municipios, con el fin de evitar la competencia entre ellos y luchar contra las desigualdades. En el caso de las comunidades urbanas se comunitarizaba de pleno derecho.

El éxito de las comunidades de municipios fue inmediato y sin precedentes en la historia municipal: la ley entró en vigor el 6 de febrero de 1992 y, a 31 de diciembre de 1994, se habían creado 756 comunidades de municipios, que agrupaban entre 3 y 120 municipios, con una media de 10³⁴. Por el contrario, solo se crearon cuatro comunidades urbanas, ya que los municipios urbanizados prefirieron integrarse en comunidades de municipios, menos exigentes.

El legislador tomó nota de este éxito al adoptar la Ley de 12 de julio de 1999, relativa al refuerzo y la simplificación de la cooperación intermunicipal³⁵, que, si bien suprimió las comunidades urbanas, definió la intermunicipalidad que perdura en 2026, aunque las normas hayan cambiado. Esta reforma preservó el municipio, tal y como defendió el ministro del Interior, quien neutralizó las críticas sobre el *nombre excesivo* de municipios en comparación con el resto de la Unión Europea: «La intermunicipalidad es el único futuro de nuestros municipios rurales. Por mi parte, estoy muy comprometido con el futuro de estos últimos, porque sé que una de las fortalezas de Francia con respecto a nuestros vecinos europeos es precisamente la extensión y la profundidad de su espacio»³⁶. Además, la promoción de la intermunicipalidad era demasiado reciente para hacerla vinculante o para elegir a los delegados intermunicipales por sufragio universal: «Incluso en las comunidades urbanas, a pesar de su antigüedad e integración, no me parece que haya llegado aún el momento. De hecho, no debemos prever formas demasiado rígidas en las que los municipios se negarían a encajar. Sería como poner el carro delante de los bueyes y erigir los establecimientos públicos de cooperación, que aún están en gestación, en entidades territoriales de pleno derecho, antes incluso de que haya nacido una verdadera comunidad de intereses»³⁷.

Por tanto, la ley propuso tres formas de cooperación para devolver su verdadera vocación a las comunidades de municipios (desviadas por las zonas urbanas) y relanzar la intermunicipalidad urbana. Las primeras se mantuvieron y mejoraron. Se crearon las comunidades de aglomeración, que agrupaban a 50.000 habitantes de una sola pieza y sin enclaves alrededor de al menos un municipio de 15.000 habitantes en la fecha de su

³⁴ J. VILLENEUVE, «Bilan de la loi du 6 février 1992: L'intercommunalité, bilan et perspective». *Annuaire de Collectivités Locales*, 1997 pp. 14-18.

³⁵ L. n° 99-586, 12 juil. 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale: *JORF*, n° 160, 13 juil.

³⁶ J. P. CHEVENEMENT, *JO Débats*, Ass. Nat., 1^{ère} séance du 4 févr. 1999, p. 952.

³⁷ *Id.*, p. 957.

creación. Además, se propusieron las comunidades urbanas para conjuntos más grandes. A partir de entonces, estas debían agrupar a 500.000 habitantes, aunque las anteriores podían conservar su población inferior.

El principio de libre adhesión se basaba en la mayoría cualificada de los municipios para crearlos. La ley también confería al prefecto la posibilidad de integrar municipios, sin su consentimiento, en el perímetro de las comunidades de aglomeración, siempre y cuando su inclusión garantizase la coherencia espacial y económica, así como la solidaridad financiera y social necesarias para su desarrollo. Se requería el acuerdo del consejo de la comunidad de aglomeración, así como de al menos dos tercios de los consejos municipales de todos los municipios incluidos en el futuro perímetro y que representaran más de la mitad de la población total de los mismos, o de al menos la mitad de los consejos municipales de dichos municipios que representaran dos tercios de la población. Esta mayoría debía incluir al consejo municipal del municipio cuya población fuera superior a la mitad de la población total afectada o, en su defecto, al del municipio con mayor población. En el caso de las comunidades urbanas, solo los municipios miembros de una comunidad de municipios cuya elegibilidad para determinadas dotaciones fuera ventajosa podían rechazar esta inclusión. En cuanto a las comunidades de municipios, si podían abandonar voluntariamente la Entidad Pública de Cooperación Intermunicipal (EPCI) con el acuerdo del prefecto, tras el dictamen de la Comisión Departamental de Cooperación Intermunicipal (CDCI), y solo cuando fuese para adherirse a otra EPCI con fiscalidad propia cuyo consejo comunitario hubiera aceptado la solicitud de adhesión.

En lo que respecta a las competencias, la ley ha mantenido la distinción entre competencias obligatorias y opcionales, debiendo estas últimas ser decididas por al menos dos tercios de los consejos municipales de los municipios que representan a dos tercios de la población. Esta mayoría debe incluir al consejo municipal del municipio cuya población sea superior a la mitad de la población total. En la mayoría de los casos, las comunidades solo ejercen la competencia dentro de los límites de su interés comunitario, que debe ser definido por el Consejo de la Comunidad por mayoría de dos tercios. Esta definición es importante porque es la que permite la transferencia de la competencia a la comunidad, mientras que las misiones que son de simple interés municipal siguen siendo ejercidas por los municipios miembros. Sin embargo, cuanto más avanza la urbanización, menos competencias de la comunidad están limitadas por el interés comunitario. Por último, la ley ha autorizado a los municipios a transferir competencias adicionales denominadas «facultativas», cuando el Consejo de la EPCI y los consejos municipales lo aceptan.

Las comunidades de aglomeración se crearon para contrarrestar el fracaso de las comunidades de ciudades. Ejercen un mínimo de siete grupos de competencias: cuatro competencias obligatorias (desarrollo económico, ordenación del espacio comunitario, equilibrio social de la vivienda en el territorio comunitario y política de la ciudad, incluyendo el dispositivo contractual urbano o la prevención de la delincuencia), y tres com-

petencias a elegir entre un grupo de opciones (creación, ordenación y mantenimiento de la red viaria y los aparcamientos; saneamiento; agua; protección y mejora del medio ambiente y del entorno, es decir, contaminación atmosférica, contaminación acústica, residuos domésticos y similares; construcción, ordenación, mantenimiento y gestión de equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario). Por convenio con el departamento, también puede ejercer las competencias de asistencia social que este le confíe.

Las comunidades urbanas, por su parte, disponen de seis grupos de competencias obligatorias extremadamente detalladas por la ley (sin entrar en detalles: desarrollo y ordenación económicos, social y cultural del espacio comunitario; ordenación del espacio comunitario; equilibrio social y de la vivienda; política de la ciudad; gestión de servicios de interés general; protección y valorización del medio ambiente) y celebran los mismos convenios con los departamentos.

Para incentivar a los municipios a agruparse, la ley previó una Dotación Global de Funcionamiento (DGF)³⁸ atractiva (las comunidades de ciudades habían sido menos favorecidas en 1992) y un dispositivo fiscal basado en un coeficiente de integración fiscal que depende del nivel de integración intermunicipal, recompensando así a las comunidades más avanzadas. Por último, ha creado una solidaridad fiscal, mutualizando el impuesto profesional único (TPU), de formas que, recaudado íntegramente a nivel intermunicipal, podía devolverse a los municipios, en su parte no utilizada, en función de lo que percibían antes de la fiscalidad única.

2.2. Entre los efectos secundarios y el éxito: una apuesta a punto de completarse

La intermunicipalidad había entrado por fin en el panorama local y ya no se sospechaba que constituyera un peligro para el mantenimiento de los municipios.

El balance de la intermunicipalización del territorio en el periodo analizado es sorprendente. Hemos visto que la Ley de 1992 condujo a la creación inmediata y en gran número de comunidades de municipios. Del mismo modo, las nuevas formas de intermunicipalidad se multiplicaron tras la Ley de 1999, especialmente entre esa fecha y el año 2002, correspondiente al plazo legislativo para transformar los antiguos distritos en comunidades de municipios o de aglomeraciones. Es cierto que el aumento continuó más allá de esa fecha, pero en mucha menor medida. Así, en el año 2000 se crearon cincuenta comunidades de aglomeraciones. El Tribunal de Cuentas contabilizó 162 a 1 de enero de 2005, año de su primer informe importante sobre esta cuestión. En ese momento agrupaban a más de veinte millones de habitantes. Las comunidades de muni-

³⁸ Nota de interpretación: la *Dotation Globale de Fonctionnement* es la principal transferencia financiera que realiza el Estado a las entidades territoriales francesas.

cipios, mejoradas y con incentivos financieros, experimentaron un espectacular aumento cuantitativo tras la entrada en vigor de esta nueva ley: pasaron de 1.347 en 1999 a 2.243 en 2005, agrupando a 25.300.000 habitantes³⁹.

Al contabilizar todas las formas de comunidades con fiscalidad propia, el Tribunal de Cuentas pudo demostrar el cambio radical que se produjo en Francia en esa época: en 2005, afectaba al 84 por 100 de la población y al 88 por 100 de los municipios franceses, frente al 55 por 100 de la población y el 52 por 100 de los municipios en 1999⁴⁰. La eficacia de esta nueva cooperación parecía incluso quedar demostrada por el importe de los gastos de las comunidades con fiscalidad propia: estas se duplicaron entre 1999 y 2003 hasta alcanzar los 23.000 millones de euros⁴¹. Si bien esta cifra seguía siendo muy inferior al gasto de los municipios (80.000 millones de euros), superaba al gasto de las regiones. No obstante, hay que precisar que estas últimas seguían siendo las entidades encargadas principalmente del impulso y coordinación, por lo que no tenían competencias costosas que ejercer.

Analizando más detenidamente la evolución, el Tribunal de Cuentas, en su informe de 2005, pudo establecer una relación entre este fuerte impulso intermunicipal, los pagos incentivadores de la DGF y la reforma del impuesto profesional. No había mejor prueba de que los municipios buscaban ante todo recursos financieros para ejercer sus competencias porque, por sí solos, no disponían de los medios para garantizar algunas de ellas. La intermunicipalidad era, por tanto, una alternativa clara a la fusión de municipios demasiado frágiles o de municipios que querían ser más ambiciosos.

En 2005, 40 millones de franceses vivían en un territorio intermunicipal con fiscalidad propia⁴². Esta evolución fundamental creó condiciones favorables para la organización de una solidaridad de destino entre los habitantes. Así, por ejemplo, puso fin a la competencia estéril entre municipios cercanos por las tasas del impuesto sobre actividades económicas, con el fin de atraer a empresas que solo permanecían en su territorio el tiempo necesario para consumir las ventajas antes de marcharse en busca de ventajas fiscales en otro municipio. Por tanto, tuvo un impacto en el desarrollo económico local, reforzando la dimensión de «proyecto» intermunicipal de estas nuevas formas de cooperación. Por otra parte, el Tribunal de Cuentas constató que, en algunos casos, las comunidades habían participado en el proyecto intermunicipal, en particular tratando de definir lo que era de interés comunitario para establecer ejes de intervención y prever los recursos financieros y fiscales correspondientes. Sin embargo, constató que, en este último punto, la situación era muy contrastada.

³⁹ Intervención de P. SEGUIN, *88eme Congrès des Maires de France*, 23 nov. 2002: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/05Allocintercommunalite.pdf>.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ C. COMPTES, *L'intercommunalité en France*, 23 nov. 2005, p. 19: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RapportIntercommun.pdf>.

⁴² *Id.*, p. 20.

El Tribunal matiza entonces su balance cuantitativo subrayando las deficiencias cualitativas, lo que demuestra que el incentivo financiero también había creado un efecto de oportunidad.

Su primera crítica se dirigió finalmente al Estado, cuya gestión de la reforma se habría centrado en una política de cifras rápidas, en lugar de buscar alternativas cualitativas a la fusión. Así, el calendario previsto por la ley habría incitado a agruparse por agruparse, en el tiempo necesario, para crear herramientas de ordenación y planificación, o para reflexionar sobre los perímetros y los objetivos comunes. Además, el Estado había otorgado a los prefectos la facultad de tomar la iniciativa para la creación de comunidades, del mismo modo que eran competentes para oponerse a la creación de una EPCI si consideraban que su ámbito no se ajustaba a los requisitos del proyecto establecidos por la ley. Sin embargo, a pesar de que el Estado les recordó sus poderes coercitivos, la gran mayoría de ellos no los utilizaron. No se puede dar ninguna explicación segura a esta pasividad. El Tribunal de Cuentas explicaba que los prefectos probablemente consideraron que la estructuración intermunicipal llevaría en sí misma los gérmenes de proyectos comunes que acabarían imponiéndose⁴³. Sin embargo, parece que muchas comunidades parecían demasiado pequeñas o claramente oportunistas (búsqueda de recursos adicionales sin querer realmente participar en el juego) como para que pudieran pensar sinceramente que podrían, a la larga, corresponder a los objetivos del legislador. El informe insiste así en la incoherencia de muchas cuestiones: hay demasiadas EPCI con fiscalidad propia en una misma zona urbana, la pequeñez de los perímetros no aporta suficientes recursos y capacidades de mutualización y se mantienen los antiguos sindicatos intermunicipales⁴⁴. A la proliferación de municipios en 2005 (36.700) se respondía ahora con la fragmentación de las comunidades en 2.525 agrupaciones con fiscalidad propia, sin contar los sindicatos, lo que podría sumar en torno 19.000 agrupaciones⁴⁵.

Nos parece que debemos buscar las razones de la abstención de los prefectos en otras dos direcciones: o bien, quisieron conservar su poder de influencia gracias a la modestia de la agrupación para no enfrentarse a un control de legalidad de los actos intermunicipales más complejo que el que se ejerce sobre los municipios (lo cual parece poco probable); o bien, les frenó el temor a suscitar la hostilidad de los representantes locales, cuando la ley había intentado no reavivar la desconfianza estructural desde la Ley Marcellin (lo más probable).

Consciente de los defectos de un movimiento sin embargo esencial y útil, el legislador previó, desde la Ley de 13 de agosto de 2004 relativa a las nuevas responsabilidades locales⁴⁶, la posibilidad de transformar, de forma simplificada, un sindicato de

⁴³ C. COMPTES, *Synthèses du rapport particulier*, nov. 2005, p. 7: <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1418>.

⁴⁴ *Id.*, pp. 63 y s.

⁴⁵ *Id.*, p. 79.

⁴⁶ L. n° 2004-809, 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales: *JORF*, n° 190, 17 août.

municipios en una comunidad de municipios o de aglomeración. Del mismo modo, esta ley autorizó la fusión de dos EPCI sin exigir su disolución previa y facilitó, en particular, la retirada de un municipio con el fin de disponer de perímetros más coherentes. También previó medidas para establecer un régimen fiscal propio cuando la nueva EPCI se creara a partir de varias agrupaciones. Para garantizar la realidad de la intermunicipal, se impuso a las nuevas EPCI creadas un plazo de dos años para definir el interés comunitario y, a las ya existentes, se les concedió un plazo de un año bajo pena (en caso de incumplimiento) de ver transferida a la comunidad la totalidad de la competencia en cuestión, y no solo las partes relacionadas con dicho interés. La idea era claramente combatir los defectos de la reciente intermunicipalidad. Por lo demás, la ley permitió avanzar en la mutualización al permitir que una EPCI pusiera sus servicios a disposición de un municipio miembro (y viceversa), y facilitar la administración propia al autorizar, en las grandes EPCI con fiscalidad propia, la contratación de directores generales por contrato⁴⁷.

En su informe de 2005, el Tribunal de Cuentas instó al Estado a aplicar estas nuevas medidas, añadiendo que sería conveniente realizar un nuevo balance rápido y que, en caso de no aplicarse estas nuevas reformas, convendría adoptar medidas «voluntaristas», además de prever financiaciones condicionadas a las necesidades de las agrupaciones.

Si bien resultaban necesarias medidas de culminación para contrarrestar las comunidades circunstanciales, la década de los 2000 parecía anunciar la victoria de la cooperación intermunicipal como sustituto (posiblemente provisional) de la fusión de municipios. Sin embargo, esta última ya no parecía ser el resultado necesario a largo plazo del movimiento de cooperación. El «bloque municipal», compuesto por los municipios y la intermunicipalidad, se imponía como una realidad institucional totalmente arraigada en la lógica administrativa local y presentaba una cierta coherencia que justificaba su supervivencia.

3. LA OBSESIÓN INTERMUNICIPAL EN LA ERA DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS: UN OBSTÁCULO PARA LA DINÁMICA DE FUSIÓN DE MUNICIPIOS (2010-2025)

El coste de la compleja estructura institucional local se convirtió en motivo de preocupación a finales de la década de los 2000. Se planteó la supresión del departamento y la intermunicipalidad parecía poder ocupar su lugar o, al menos, racionalizar los gastos de los municipios. Esto llevó al Estado a aplicar las recomendaciones del Tribunal de Cuentas a partir de 2010, otorgando a los prefectos poderes autoritarios para completar la cobertura intermunicipal del territorio. Ante este auge, los pequeños municipios

⁴⁷ C. COMPTES, *Synthèse préc.*, p. 12.

acabaron planteándose la fusión para tener más peso dentro de su mancomunidad (A). Sin embargo, aunque este movimiento era prometedor de cara al futuro, el Estado se mantuvo encerrado en su tropismo intermunicipal: al reforzar la intermunicipalidad por sí misma, perdió una oportunidad histórica de reducir el número de municipios franceses (B).

3.1. La intermunicipalización forzada del territorio y el relanzamiento paralelo de las fusiones de municipios

La reforma intermunicipal sin duda rompió el tabú de la simplificación de la compleja estructura local, en un momento en que la escasez de fondos públicos hacía necesaria una racionalización administrativa. Aunque el presidente Sarkozy tuvo que abandonar rápidamente su proyecto de suprimir los departamentos, preparó un proyecto de ley para crear un consejero territorial común a las asambleas departamentales y regionales con el fin de coordinar mejor su acción. Aprobada el 16 de diciembre de 2010, la ley incluía un importante capítulo intermunicipal⁴⁸. Creó las metrópolis para competir con las metrópolis europeas (pocas en principio, se multiplicaron a petición local), cuyas competencias se inspiraban en las de los departamentos, regiones y Estado. Además, relanzó de forma autoritaria la intermunicipalidad y las fusiones voluntarias de municipios en «nuevos municipios», por primera vez desde el trauma creado por la Ley Marcellin. El objetivo de esta reforma era completar la cobertura intermunicipal del territorio.

De hecho, a 1 de enero de 2009, el 93,1 por 100 de los municipios (34.166 municipios) y el 89,7 por 100 de los habitantes se agrupaban en 2.601 EPCI. Así, 2.516 municipios no estaban agrupados en una EPCI con fiscalidad propia, lo que representaba 8,2 millones de habitantes (6 millones fuera de París). De los 100 departamentos, cinco no tenían ningún municipio aislado, cincuenta tenían menos del 5 por 100 de sus municipios aislados y diez departamentos tenían más del 30 por 100 de municipios no agrupados⁴⁹. Quizá el prefecto del departamento tuviera algo que ver, pero la historia local y las tradiciones de independencia parecen haber desempeñado un papel más importante. No fue la racionalidad (administrativa o financiera) la que influyó en estas decisiones, ya que el 90 por 100 de los municipios aislados (2.271) a 1 de enero de 2009 eran, contra todo pronóstico, municipios pequeños, con menos de 3.500 habitantes. Por el contrario, solo el 4,8 por 100 de los municipios no agrupados tenían más de 10.000 habitantes (es decir, el 75 por 100 de la población de los municipios aislados), de los cuales 86⁵⁰ de los 120 municipios afectados estaban situados

⁴⁸ L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010, Réforme des collectivités territoriales: *JORF*, n° 092, 17 déc.

⁴⁹ *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Sénat n° 169 (2009-2010), p. 105.

⁵⁰ *Id.*

en Île-de-France (la intermunicipalidad tiene dificultades para implantarse en esta región debido a la presencia de personalidades políticas nacionales que no deseaban compartir el poder).

Por tanto, no eran los que más lo necesitaban los que se resistían, sino las irresistibles «*villages Gaulois*»⁵¹.

Por tanto, la ley previó una acción rápida y autoritaria para completar el mapa intermunicipal. Para ello, ha hecho obligatoria la definición de un plan departamental de cooperación intermunicipal, que debía vincular cada municipio aislado a una EPCI con fiscalidad propia, racionalizar los perímetros de las EPCI existentes (de conformidad con la solicitud del Tribunal de Cuentas) y simplificar el panorama intermunicipal identificando aquellas comunidades innecesarias que lo sobrecargaban. Este esquema debía servir de base para la creación o modificación de nuevas EPCI y, en su caso, conducir a la supresión de algunos de ellos⁵². Además, se había establecido una condición demográfica: cada departamento debía estar cubierto por EPCI con fiscalidad propia que agruparan al menos a 5.000 habitantes, salvo en el caso de los municipios situados en zonas montañosas o en zonas geográficas específicas en las que este criterio no tenía sentido (zonas insulares, presencia de una frontera física importante o densidad demográfica muy baja).

El plan, elaborado por el prefecto, se sometía a los municipios, EPCI y sindicatos afectados. A continuación, el proyecto y los dictámenes se transmitían a la CDCI, que podía oponerse al mismo modificándolo por mayoría de dos tercios de sus miembros. Sin embargo, el prefecto era el hombre fuerte, pues pudo imponer el esquema departamental de cooperación intermunicipal entre 2011 y 2013⁵³.

En 2012, se le autorizó a crear comunidades, modificar su perímetro o fusionar las existentes de conformidad con el plan o, en ausencia de este, a la luz de los objetivos definidos por la ley. Si la evolución de la situación desde la adopción del esquema lo justificaba, el prefecto podía alejarse del plan para imponer su punto de vista, aunque con la aceptación por mayoría de dos tercios de la CDCI. La creación, la modificación del perímetro o la fusión de comunidades se pronunciaban mediante decreto del prefecto, tras el acuerdo de la mitad de los consejos municipales de los municipios incluidos en el proyecto, que representaban a la mitad de la población. El prefecto también podía proponer la disolución de los sindicatos de municipios (tanto SIVU, como SIVOM) basándose en el esquema departamental o apartándose de él, siempre que se contara con la mayoría cualificada anterior. Sin embargo, en 2013, si no se alcanzaba dicha mayoría, el prefecto disponía de poderes sin precedentes: podía crear, modificar el perímetro o fu-

⁵¹ Nota de interpretación: la expresión «*villages Gaulois*» (pueblos galos) posee un significado metafórico. Se emplea para describir a un grupo de personas que se resisten obstinadamente a los cambios, a una influencia externa, o que mantienen su independencia frente a la mayoría.

⁵² *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Sénat n° 169 (2009-2010), p. 105.

⁵³ *V Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Sénat, n° 174, 2014-2015, p. 135 et suiv.

sionar EPCI, y disolver sindicatos de municipios (SIVU y SIVOM) de conformidad con el plan departamental. La CDCI disponía de un simple poder de enmienda por mayoría cualificada. Por último, en el apogeo de sus poderes, a partir del 1 de enero de 2014, el prefecto pudo integrar por la fuerza los municipios aislados o aquellos que provocaban una discontinuidad territorial. Este movimiento, de una brutalidad sin precedentes, supuso una ruptura en las relaciones entre el Estado y los municipios, y provocó la ira de los representantes locales.

Paralelamente a este movimiento, el ejecutivo y su mayoría se atrevieron a retomar la cuestión del número de municipios. Así pues, se decidió proponer una nueva modalidad de fusión de municipios en «nuevos municipios». Así, se podía (y se puede) crear un nuevo municipio en lugar de municipios contiguos, a petición de todos los ayuntamientos o por iniciativa del prefecto (que no se arriesgará a hacerlo). A falta de deliberaciones concordantes de los municipios, y cuando la solicitud fuera (sea) sin embargo presentada por una mayoría de dos tercios que represente más de dos tercios de la población de los mismos, se consultaba (se consulta) a los electores inscritos en las listas electorales sobre la conveniencia de crear este nuevo municipio. La fusión en un nuevo municipio solo es posible si la participación en la votación es superior a la mitad de los inscritos y obtiene la mayoría absoluta de los votos en cada municipio interesado⁵⁴.

Más interesante aún, el nuevo municipio se concibió como un futuro posible para aquellos municipios que habían compartido un destino común dentro de una EPCI con fiscalidad propia. De hecho, al menos dos tercios de los consejos de los municipios miembros de dicha institución, que representaban más de dos tercios de la población total de las mismas, podían (pueden) iniciar el procedimiento de creación. El órgano deliberativo de la EPCI también puede iniciar el procedimiento mediante deliberación. Así, el largo proceso de intermunicipalización del territorio parecía llegar por fin a su conclusión lógica: la fusión de los municipios agrupados en las EPCI. El anteproyecto de ley proponía así una fórmula interesante al convertir este nuevo municipio, surgido de una EPCI, en un municipio con un estatuto especial que sustituía a los municipios y a la EPCI. Sin embargo, esta cita histórica se perdió. En su última versión, la EPCI que se transformaba en un nuevo municipio debía finalmente estar vinculada a una nueva EPCI. Parece que el Estado consideró que se habían realizado demasiados esfuerzos para crear una verdadera intermunicipalidad en Francia como para aceptar desmantelarla. Además, Francia se muestra extremadamente nerviosa cuando se trata de «estatutos especiales», es decir, diferentes, en el territorio. Sin embargo, los nuevos municipios, sin tener un estatuto especial, eran (y son) en sí mismos excepciones al Derecho común.

De hecho, el consejo municipal de nuevo municipio está compuesto provisionalmente por los alcaldes y tenientes de alcalde de cada municipio y, eventualmente, por

⁵⁴ L. n° 2010-1563, préc. art. 21.

los concejales, según una representación proporcional a su población (al menos un escaño por municipio y ninguno puede tener más que antes). En la primera renovación general de los consejos municipales, la elección se realiza de forma clásica, sin divisiones electorales correspondientes a los antiguos municipios, aunque la composición, como se verá, sea excepcional. Más significativo es la diferencia que resulta del posible mantenimiento de los antiguos municipios en forma de «municipios delegados», desprovistos del estatuto de municipio. Estos, que retoman el nombre y los límites territoriales de los antiguos municipios, se crean salvo decisión contraria del consejo municipal del nuevo municipio, y pueden suprimirse cuando este lo desee. Cuentan con un alcalde delegado designado por el consejo municipal del nuevo municipio y con una alcaldía anexa encargada de levantar las actas del registro civil relativas a los habitantes del municipio delegado. El alcalde delegado desempeña, en efecto, las funciones de funcionario del registro civil y de funcionario de la policía judicial. Puede encargarse de la ejecución de las leyes y reglamentos de policía y recibir ciertas delegaciones del alcalde. En aquella época, sin embargo, las funciones de alcalde del nuevo municipio y de alcalde delegado eran incompatibles. Los municipios nuevos también pueden disponer, por decisión del consejo municipal del nuevo municipio (mayoría de dos tercios), de un consejo del municipio delegado, compuesto por un alcalde delegado, tenientes de alcalde y, en su caso, concejales, cuyo número fija el consejo municipal, y que son designados por este de entre sus miembros.

Esta complicada estructura, inspirada en los distritos de París, Lyon y Marsella, podría parecer criticable en la medida en que conduce a mantener, bajo otra forma, los antiguos municipios. Sin embargo, la competencia del consejo delegado es puramente consultiva, mientras que las ventajas de la estructura son significativas: respetar el apego afectivo de los habitantes (defunciones, matrimonios y nacimientos, aunque estén jurídicamente vinculados al nuevo municipio) y favorecer la aceptación de estas fusiones por parte de los habitantes. Además, garantizar un nuevo mandato a los antiguos representantes electos, aunque sea a precio reducido, también facilita la adopción de los proyectos de fusión por parte de los consejos.

Por último, los nuevos municipios contaban con un incentivo financiero: la DGF era más ventajosa.

Como era de esperar, muy pocos municipios se sumaron a la iniciativa. Entre el 1 de enero de 2013 y 2015, tan solo se crearon 25 nuevos municipios, lo que provocó la desaparición de 70 municipios⁵⁵.

Sin embargo, la brutalidad de la agrupación intermunicipal forzosa, la certeza de que a los municipios les interesa evolucionar para ejercer mejor sus competencias y la certeza de que el Estado acabará imponiendo una intermunicipalidad aún más exigente o una fusión de municipios, han llevado a la Asociación de Alcaldes de

⁵⁵ *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse: raisons et conditions d'une réussite*, Rapport du Sénat, n° 563 52015-2016), 28 avr. 2016, p. 9.

Francia a abordar el tema para hacer más atractivo el marco jurídico de los nuevos municipios. Lamentablemente, el Estado acabará cometiendo un error al dar prioridad a la intermunicipalidad sobre la fusión de municipios, que, no obstante, seguía apoyando.

3.2. La rectificación de la intermunicipalidad frente a la fusión de municipios: una aberración francesa

A partir de 2013, se realizó la reducción de la DGF de los municipios y el refuerzo de la intermunicipalidad hasta el punto de acercarla al estatuto de entidad. La ley⁵⁶ decidió así, en los municipios de al menos mil habitantes, poner fin a la designación de los representantes de los municipios en el consejo comunitario por parte del consejo municipal para que fueran elegidos directamente por los habitantes, al mismo tiempo que la elección de los concejales municipales. La votación está orientada en el sentido de que solo los candidatos a las elecciones municipales pueden presentarse a las elecciones al consejo comunitario y, solo aquellos que han sido elegidos a nivel municipal vean validada su elección al consejo comunitario. Esta reforma tenía por objetivo democratizar las EPCI que ejercían competencias municipales sin que los electores se pronunciaran al respecto y sin que identificaran el papel y la importancia que había adquirido la cooperación intermunicipal. Sin embargo, suscitó interrogantes sobre las cuestiones que podían distinguir a una entidad territorial de un simple ente público. El nivel municipal parecía así verse amenazado y, de hecho, la asociación *Intercommunalité de France* acabó planteándose, posteriormente, solicitar la transformación de su estatuto para convertirse en una colectividad territorial de cooperación intermunicipal.

Los municipios tenían entonces interés en retomar la ofensiva para evitar esta competencia institucional. La Asociación de Alcaldes de Francia contribuyó, así, a elaborar una propuesta de ley, que se convirtió en la Ley 2015-292, de 16 de marzo, relativa a la mejora del régimen del nuevo municipio, para unos municipios fuertes y vivos. Esta ley resolvió el principal obstáculo político a la fusión, pues permitió el mantenimiento del mandato de todos los miembros de los consejos municipales de los antiguos municipios hasta las siguientes elecciones (el cálculo de las indemnizaciones evitaba que el nuevo consejo municipal tuviera que soportar una carga financiera adicional). De este modo, quienes votaban a favor de la fusión ya no votaban a favor de la pérdida de su mandato. También previó medidas que permitiesen tener en cuenta las diferencias entre los municipios dentro de los nuevos municipios, al considerar, por ejemplo, sus especificidades arquitectónicas y urbanísticas en los planes de ordenación y desarrollo sostenible del nuevo municipio. Además, la ley ha dejado más tiempo para decidir la

⁵⁶ L. 2013-403, 17 mai 2013, élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral: JO 18 mai.

incorporación del nuevo municipio a una nueva EPCI con fiscalidad propia; así como ha facilitado la integración de nuevos municipios en los nuevos constituidos. Sobre todo, previó el mantenimiento, durante tres años, del nivel de las dotaciones fijas del Estado para los nuevos municipios, por un importe al menos igual a la suma de las dotaciones percibidas por cada uno de los antiguos municipios el año anterior a la fusión. La misma medida se aplicaba a dotaciones de compensación, en concreto la dotación de solidaridad rural.

Estas disposiciones financieras favorecieron numerosas fusiones, pero no fueron el único motor. Tras la elección por sufragio universal de algunos representantes de la intermunicipalidad, la preparación de la ley sobre la nueva organización territorial de la República⁵⁷ mostraba todos los indicios de un nuevo auge de la intermunicipalidad. El Estado reforzaba ahora la intermunicipalidad por sí misma, y no solo con el objetivo de mejorar la gestión municipal de proximidad. La capacidad de los municipios para tener más peso en la mancomunidad, al disponer de más escaños en ella, se convirtió progresivamente en un motor de las fusiones de municipios. En este sentido, la construcción de una mancomunidad alternativa a la fusión, pero que preparaba una posible fusión de los municipios a largo plazo, demostró su conveniencia.

Así, a 1 de enero de 2016, 1.090 municipios se fusionaron para formar 317 nuevos municipios, que representan 1.108.761 habitantes. De este modo, se suprimieron 1.243 municipios, lo que puede calificarse de éxito histórico. El 55 por 100 de los nuevos municipios reunían dos municipios, pero la media era de 3,4 municipios. Curiosamente, el 84 por 100 de los municipios fusionados tenían una población inferior a 1.500 habitantes. Sin embargo, algunos territorios también se vieron afectados.

Se podría haber pensado que la ley relativa a la nueva organización territorial de la República tendría en cuenta, en sus disposiciones relativas a la intermunicipalidad, esta nueva dinámica, ya que esta entró en vigor a finales de 2014 y principios de 2015. Quizá lo hizo, pero con demasiado optimismo. Al constatar que los municipios se fusionaban para tener más poder en el consejo comunitario, ya que por separado no tenían ningún peso frente a la ciudad central, la ley fue demasiado lejos en la transferencia de competencias y el gigantismo.

Así, la Ley de 13 de agosto de 2015 transfirió competencias importantes a las EPCI con fiscalidad propia. Así, por ejemplo, se puede mencionar la intermunicipalización de los planes locales de urbanismo, aunque el legislador finalmente permitió que una minoría de bloqueo se opusiera a ello (lo que no siempre es fácil de conseguir); así como, la transferencia obligatoria del agua y el saneamiento (votada, pero muy controvertida). Esta cuestión, por otra parte, ha suscitado un largo pulso con los municipios, que lograron la supresión del carácter obligatorio de la transferencia mediante la Ley de 11

⁵⁷ L. n° 2015-991, 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République: JO n° 182, 8 août.

de abril de 2025⁵⁸. En cualquier caso, se han sucedido los informes que denuncian la transformación de los municipios en meras cáscaras vacías⁵⁹.

Ahora bien, ¿era necesario debilitar tanto a los municipios en el momento en que aceptaban fusionarse? Entre la elección por sufragio universal directo de algunos representantes de los municipios en el consejo comunitario y esta importante transferencia de competencias, la intermunicipalidad parecía convertirse en la prioridad absoluta del Estado. Si bien esta se había creado para fomentar la cooperación entre los municipios y reforzar su gestión, parecía convertirse en un nivel de administración local en sí mismo y para sí mismo, sin tener en cuenta a los municipios. Se podría haber concebido una nueva intermunicipalidad que aprovechara el instinto de supervivencia de los municipios mediante su fusión. En cambio, la intermunicipalidad parecía anunciar el final de su existencia. Peor aún, las ahogó en el gigantismo: la Ley NOTRE elevó el umbral mínimo de población para constituir una EPCI con fiscalidad propia a 15.000 habitantes, aunque existen numerosas excepciones a favor de los municipios de montaña o de baja densidad. En un país en el que el 71 por 100 de los municipios tienen menos de 1.000 habitantes, el reflejo de fusionarse para ser más fuertes dentro de la intermunicipalidad perdía toda su relevancia: ¿cuántos municipios habría que fusionar para tener suficiente peso en un conjunto de 15.000 habitantes como mínimo? Demasiados para que la población lo aceptara, demasiados para que se pudiera satisfacer razonablemente el deseo de proximidad o para que tantos ayuntamientos llegaran a un acuerdo.

La intermunicipalidad se materializó el día en que la medida que permitía a los municipios miembros de una EPCI fusionarse en un nuevo municipio con estatuto especial, exento de la obligación de adherirse a una nueva EPCI, desapareció del anteproyecto de ley. Es cierto que la senadora Françoise Gatel luchó por obtener la exención de la vinculación a la EPCI y ganó. Frente al Estado, que se preocupaba más por profundizar en la intermunicipalidad que por la fusión del excesivo número de municipios franceses, consiguió que se aprobara su propuesta de ley que permitía la creación de un nuevo municipio con un estatuto híbrido: el municipio-comunidad⁶⁰. Estos, nacidos de los municipios que componen una EPCI que deciden fusionarse en nuevos municipios, permiten a la mayoría cualificada de los consejos municipales decidir no adherirse a una EPCI. El municipio-comunidad dispone entonces de las mismas prerrogativas que una EPCI y de las mismas obligaciones. El consejo comunitario es, al mismo tiempo, consejo municipal y comunitario, y el alcalde del nuevo municipio dirigen tanto un municipio como una EPCI. Este ovni jurídico permite así respetar la obsesión intermunicipal del Estado

⁵⁸ L. 2025-327 visant à assouplir la gestion des compétences «eau» et «assainissement».

⁵⁹ Les communes nouvelles, histoires d'une révolution silencieuse, raisons et conditions d'une réussite, Sénat, n° 563 (2015-2016), 28 avril 2016, p.57; *Bilan de l'intercommunalité*, MI Sénat, n° 900 (2024-2025), sept. 2025, p. 94.

⁶⁰ L. 209-809, 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires: *JO* n° 0178? 2 août 2019.

sin perjudicar la cobertura intermunicipal del territorio: el municipio es también una EPCI. Sin embargo, esta Ley de 2019 no ha dado lugar, hasta la fecha, a la creación de ningún municipio-comunidad, aunque dos o tres lo están considerando. Además de la falta de atractivo de un estatuto tan curioso, el problema sigue siendo el mismo: ¿qué EPCI de 15.000 habitantes puede convertirse en un municipio sin convertirse a su vez en un municipio gigantesco, desde el punto de vista geográfico, a falta de serlo desde el punto de vista demográfico? ¿Cómo encontrar tantos municipios dispuestos a pasar de ser verdaderos «pueblos» a «ciudades» de 15.000 habitantes? ¿Cómo poner de acuerdo a tantos municipios?

Así, la ola de nuevos municipios se ha reducido considerablemente. Se trata de un auténtico éxito, ya que Francia ha pasado de tener casi 37.000 municipios a menos de 35.000 habitantes, lo que supone una barrera simbólica. A 1 de enero de 2023, el país contaba con 795 nuevos municipios en la metrópoli, que agrupaban a 2.553 municipios y dos millones y medio de habitantes⁶¹. A 1 de enero de 2025, eran 845 y agrupaban a 2.680 municipios y cerca de 2.876.000 habitantes⁶². Así pues, se observa hasta qué punto se ha debilitado la dinámica.

Sin embargo, la Ley Gatel había hecho que la fusión de municipios resultara mucho más atractiva. Para evitar una reducción traumática del número de concejales en el nuevo consejo municipal, preveía un «mandato puente», durante el cual el número de escaños no podía ser inferior a un tercio de la suma de los concejales elegidos en la anterior renovación general de concejales. El número total no puede superar los 69, pero en los municipios cuyo consejo cuenta con más de 29 miembros, todos los concejales son delegados de derecho. La Ley Gatel hace compatible el mandato de alcalde y de alcalde delegado sin autorizar la acumulación de indemnizaciones. Autoriza, en su caso, la supresión de algunos municipios delegados y no de la totalidad, y los consejos municipales pueden reunirse en las alcaldías anexas, siempre que al menos dos sesiones al año se celebren en la sede del nuevo municipio. Por último, los alcaldes delegados ocupan el segundo lugar en el orden de la tabla, inmediatamente después del alcalde del municipio. En cuanto a la ley de finanzas para 2024, ha hecho que los nuevos municipios sean más atractivos al crear una dotación financiada por el Estado, fuera de la DGF (municipios de menos de 150.000 habitantes). Uno de los principales intereses de esta ley es la estabilidad de la DGF global, en relación con la suma de las DGF de los municipios agrupados, y una garantía de que no se reducirá su DGF global.

Habrà que observar la evolución tras las elecciones municipales (que bloquean su creación), pero es de temer que, al modificar la intermunicipalidad, el Estado haya soca-

⁶¹ AMF, Communes nouvelles, une dynamique confortée et d'avenir, janv. 2023: <https://www.amf.asso.fr/page-communes-nouvelles-une-dynamique-confortee-d'avenir/39009#:~:text=Au%201er%20janvier%202023%2C%20la,leurs%20caract%C3%A9ristiques%20sont%20tr%C3%A8s%20h%C3%A9t%C3%A9rog%C3%A8nes>.

⁶² AMF, Communes nouvelles, janvier 2025: <https://www.amf.asso.fr/ml/pagel?id=99>.

vado el impulso intermunicipal (los municipios ya no quieren ser cascarones vacíos y ya no soportan las EPCI denominadas «XXL»), al tiempo que ha impedido un movimiento de fusión que podría haber sido más importante. Si, en el futuro, todos los nuevos municipios de 5.000 o 6.000 habitantes pudieran quedar exentos de la intermunicipalidad, es muy probable que muchos de los 24.694 municipios de menos de 1.000 habitantes se sintieran tentados por la fusión. La esperanza de poner fin a la fragmentación municipal estaría así al alcance de la mano. Sin embargo, el Estado sigue negándose a renunciar a su obsesión intermunicipal, y la propuesta de ley para facilitar la creación de nuevos municipios, que se aprobará en febrero de 2026, no incluye ninguna disposición en este sentido⁶³.

A 1 de enero de 2026, Francia cuenta con 34.874 municipios, 987 EPCI, 230 mancomunidades de aglomeraciones, 14 mancomunidades urbanas y 21 metrópolis⁶⁴. En enero de 2015, se daban todas las condiciones para hacerlo mucho mejor. En septiembre de 2025, la triunfante y gigantesca intermunicipalidad encerró a Francia en la insatisfacción intermunicipal y el exceso de municipios vacíos.

4. BIBLIOGRAFÍA

- AUBELLE, V.: *Communes nouvelles*, Berger-Levrault, les indispensables, p. 248.
- BELLANGER, E.: «Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970)», en R. LE SAOUT (ed.), *Réformer l'intercommunalité, enjeux et controverses, autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, pp. 207-225 (p. 210).
- BOURJOL, M.: *Les districts urbains*, Berger-Levrault, Paris, 1963, p. 324.
- CHAVRIER, G.: «L'égalité n'est pas l'uniformité: aux communes de choisir leur avenir», *Ensemble réinventons les communes du XXI^e Siècle*, AMF, 1^{er} juin 2016.
- DEMAYE-SIMONI, P.: *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France, un enjeu de la réforme territoriale*, Thèse, Université d'Amiens, 2000, p. 687.
- DUFAY, P.: «Histoire des communes de France et législation municipale», *Slatkine et Megariotis*, 1828, pp. 293 y ss.
- FIALAIRE, J.; ALBERT, J. C., y DOSIÈRE, R.: *L'intercommunalité et son coût*, L'Harmattan, coll. GRALE, 2008.
- LE SAOUT, R.: «Réformer l'intercommunalité, Enjeux et controverse autour de la réforme des collectivités territoriales», *PUR*, 2019, p. 268.
- PASQUIER, R.: «Communes nouvelles, une révolution silencieuse? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale», *RFDA*, 2017/2, n° 162, pp. 239-252.
- RANGEON, F.: *L'intercommunalité, Bilan et perspectives*, PUF, 1997, 286 pp.

⁶³ PPL Sénat, n° 251 (2025-2026), 26 déc. 2025.

⁶⁴ Ministère de l'économie et des finances, Bilan statistique 2026: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques/acces-aux-statistiques-par-thematique/perimetre-des-intercommunalites/bilans-statistiques-sur-lintercommunalite#:~:text=Au%201er%20janvier%202026,et%20987%20communautes%20de%20communes>.

TELLIER, T.: «La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale: la loi Marcel-
lin de 1971 et la fusion de communes», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 162,
2017, pp. 253-266.

VILLE, F.: «Communes nouvelles», *Atouts et dangers*, Eyrolles, 2019, p. 193.

VILLENEUVE, J.: «Bilan de la loi du 6 février 1992: L'intercommunalité, bilan et perspective»,
Annuaire de Collectivités Locales, 1997, pp. 14-18.

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ABELLA

Profesor ayudante doctor de Derecho administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0003-1370-2194

Palabras clave: régimen local; autonomía local; concejales; alcalde; sector público local.

Keywords: local government law; local self-government; councillors; mayor; local public sector.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL.—3. LOS ENTES LOCALES ANTE LOS FONDOS EUROPEOS.—4. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO: 4.1. Cargos electos locales. 4.2. Órganos de gobierno: 4.2.1. Alcalde. 4.2.2. Órganos colegiados. 4.3. Administración municipal. 4.4. Gobernanza digital y administración del municipio.—5. PLANTA MUNICIPAL.—6. SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL.—7. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES.—8. COMPETENCIAS MUNICIPALES.—9. RÉGIMENES ESPECIALES.

1. INTRODUCCIÓN

Puede decirse que 2025 ha sido un año en el que se ha producido una reflexión sobre la situación actual de los gobiernos locales, especialmente de los municipios. Esta reflexión ha venido motivada por el cuadragésimo aniversario de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), por una parte, y por el debate que aún persiste en torno a la naturaleza jurídica de la garantía constitucional de la auto-

nomía local, por otro. Igualmente, se aprecia una atención especial a las cuestiones relativas al desarrollo tecnológico actual y su impacto en el funcionamiento de los gobiernos locales, particularmente en lo relativo a la inteligencia artificial. Más allá de estos temas, en este informe se da cuenta también de otros que, año tras año, presentan un interés más estable por parte de la jurisprudencia y la doctrina académica, como el estatuto de los concejales o la gestión de fondos europeos.

2. EL RÉGIMEN LOCAL, EN GENERAL

Si bien en 2025 no se han producido novedades legislativas relevantes, sí ha habido un hito jurisprudencial digno de mención: la *Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo (ECLI:ES:TC:2025:64)*. En ella, el TC resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular contra el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. En lo que hace al objeto de este informe, interesa destacar que uno de los argumentos de los recurrentes consistía en reprochar a la norma impugnada que negaba cualquier participación municipal en el diseño y la delimitación del régimen de licencia urbanística aplicable a las viviendas de uso turístico, allí donde esta fuera exigible. Esto resultaría lesivo de la autonomía municipal garantizada en la Constitución.

En su sentencia, el TC parte de una interpretación de la autonomía local que es, probablemente, la más extensa de las que ha manejado hasta el momento. Explica que la jurisprudencia constitucional inicial calificó la autonomía local de garantía institucional, lo que obligaba a hacer un juicio de reconocibilidad de esta ante posibles limitaciones del legislador. No obstante, se aparta de esa concepción y define la autonomía local como un principio que, en sí, contiene un mandato de optimización dirigido a todos los poderes públicos, de forma que están obligados a procurar la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local. Esta doctrina constitucional se apoya expresamente en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo (ECLI:ES:TC:2016:41)*, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad formulado contra varios preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

Si bien la proclamación de la autonomía local como mandato de optimización puede verse como una afirmación que no necesariamente refleja doctrina constitucional, jurisprudencial o académica consolidada, sí es cierto que esta postura explica cómo, desde hace años, el enjuiciamiento de las limitaciones a la autonomía local no ha consistido en juicios de reconocibilidad, sino en ponderaciones entre derechos, bienes o principios constitucionales.

Como puede imaginarse, la STC 64/2025 ha dado lugar a varias opiniones de la doctrina académica. Un trabajo crítico con la construcción como mandato de optimi-

zación de la autonomía local es el de Luis MEDINA ALCOZ, «¿Una nueva doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local?», *Revista de Estudios Locales Cunal*, núm. 284, 2025, pp. 124-131. En él, el autor cuestiona el apoyo en resoluciones anteriores que la sentencia invoca y cuestiona que ese supuesto mandato de optimización sea el estándar que el TC aplica efectivamente. Otra contribución escéptica con esta doctrina constitucional la aporta Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ, «Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la “optimización” de la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 24, 2025, pp. 104-116. Tras realizar un análisis pormenorizado de la sentencia, la autora rechaza que estemos ante un verdadero supuesto de optimización, pues esta no puede cumplirse con una mínima participación municipal en un asunto de reconocido interés local.

Justo es referirse también a la *Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero (ECLI:ES:TC:2025:26)*, en la que, al hilo de varios preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, el Tribunal debe resolver si se ha vulnerado en este caso la autonomía local. Aunque niega que se produzca tal vulneración (y no lo hace definiéndola como un mandato de optimización), sí se refiere al «principio constitucional» de la autonomía local, que en este caso no se ve lesionado por la existencia de un claro interés supralocal. Al respecto y en general cumple remitirse al estudio de Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ, «Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2024*, pp. 231-264, y al análisis que el autor efectúa en esas páginas.

En el plano doctrinal se han producido varias contribuciones que han abordado de forma más general el régimen local en España. Destaca, sin duda, la obra de Ana TORRECILLAS MARTÍNEZ, *Democracia constitucional y autonomía local en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, que hace un recorrido exhaustivo de las bases constitucionales de los gobiernos locales en la configuración actual del Estado. Este estudio viene seguido de otro, de la misma autora, titulado *Reinventar lo local. La reforma del régimen local en España desde el Derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, en el que aborda con detalle y metodología crítica múltiples propuestas para reformar la realidad local española, desde la planta municipal hasta una segunda descentralización territorial en España en favor de los municipios. Tomadas conjuntamente, ambas monografías representan un diagnóstico solvente de la situación jurídico-constitucional de los gobiernos locales en la actualidad y de muchas de sus posibles vías de reforma.

En 2025 se ha cumplido el cuadragésimo aniversario de la LBRL. Esta efeméride ha dado como resultado numerosas publicaciones que, desde múltiples perspectivas, han dado cuenta del estado actual de los gobiernos locales. Así, el trabajo de Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH, «El gobierno local a los 40 años de la Ley de Bases del Régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales», *Anuario del Gobierno Local 2024*, pp. 11-45, hace balance del punto en el que se encuentran y exploran algunos retos cuyo abordaje aún está pendiente. Abunda en estas y otras ideas Tomàs FONT I LLOVET, «El gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de

Bases del Régimen Local. Retos de futuro», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 47-83.

Desde el estricto punto de vista del diseño original de la LBRL, resulta de interés el trabajo de Luciano PAREJO ALFONSO, «La filosofía del régimen local básico de 1985 y su temprana, parcial, pero decisiva desvirtuación», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 13-46, quien pone de manifiesto las diferencias entre la concepción original de la ley básica y la situación normativa actual en relación con la posición de los gobiernos locales en la organización territorial, la configuración de la planta local y la cuestión de la autoorganización de los entes locales. Debe mencionarse también el estudio de F. VELASCO CABALLERO, «Fuentes del Derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 84-115. En él, el autor aborda las relaciones entre normas de distintos niveles y rangos normativos, con especial atención a la posición de las normas locales en el ordenamiento.

Aún en materia de fuentes del Derecho local conviene hacer mención de la contribución de Cayetano PRIETO ROMERO, «La potestad normativa de las entidades locales y el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 116-149, que recoge un tratamiento detallado del procedimiento y límites del ejercicio de la potestad normativa local, con especial atención a trámites como la consulta pública previa o los análisis de impacto. De los análisis de impacto se ocupa monográficamente Javier CALVO GARCÍA, «Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales: la experiencia de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal 2024*, núm. 18, 2025, pp. 81-110, al estudiar la figura de la memoria de análisis de impacto normativo en el contexto de las ordenanzas locales y la anulación de estas por insuficiencia de los análisis de impacto.

Todavía en relación con el aniversario de la LBRL debe destacarse el artículo de Juan Carlos COVILLA MARTÍNEZ, «Las relaciones interadministrativas de las entidades locales a los cuarenta años de la aprobación de la LBRL», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 375-398, que contiene un análisis de las distintas formas de relación entre los gobiernos locales y el resto de los niveles de gobierno y se hace eco de los desafíos que aún están pendientes de respuesta.

La actividad de los gobiernos locales más allá de nuestras fronteras ha suscitado interés académico en 2025, de lo cual se dará cuenta en este informe. De entrada, cabe ahora referirse a la contribución de Xavier CODINA GARCÍA-ANDRADE, «La promoción del papel internacional de los gobiernos locales desde el Derecho de la Unión Europea», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, pp. 67-92, que explora el juego de los intereses locales en la creación del Derecho europeo y la función de los gobiernos locales como aplicadores de ese Derecho.

Desde una perspectiva de la concepción y construcción de la ciudad, aún en un plano general puede citarse el trabajo de Susana Eva FRANCO ESCOBAR, «Retos en el diseño e implementación de ciudades inteligentes sostenibles, accesibles e inclusivas», *Revista*

Catalana de Dret Públic, núm. 70, 2025. El análisis cuenta con varios elementos distintivos de la implantación de las *smart cities* que abarcan desde la protección de los datos personales hasta la participación ciudadana y la inclusión de los grupos vulnerables, todo ello desde una perspectiva de sostenibilidad, accesibilidad e inclusión social.

3. LOS ENTES LOCALES ANTE LOS FONDOS EUROPEOS

Año tras año puede apreciarse cómo los fondos europeos reciben cada vez menos atención normativa y doctrinal, especialmente desde la perspectiva local y cuanto más tiempo transcurre desde la eclosión de los fondos Next Generation EU. 2025 no ha sido una excepción a este respecto. Con todo, sí debe hacerse referencia a dos trabajos que, por su interés, merecen recibirla.

El primero de ellos es la contribución de Natalia SECO GARCÍA, «La inclusión de la perspectiva de género en los fondos europeos accesibles para las entidades locales. Revisión del periodo 2021-2027», en Luis MÍGUEZ MACHO y Jaime Antonio PINTOS PÉREZ (dirs.) y Raquel CASAS SANTOMÉ y Mónica LEGASPI DÍAZ (coords.), *Cuestiones actuales de Derecho constitucional y administrativo local*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 319-344. En ella, se analizan en detalle los distintos fondos europeos, tanto ordinarios (FEDER, FSE+, etc.) como extraordinarios (Next Generation EU) y los distintos mecanismos existentes para integrar en ellos la perspectiva de género, tanto transversales como específicos.

El segundo de los trabajos es el publicado por Carmen NAVARRO GÓMEZ, Moneyba GONZÁLEZ MEDINA y Luis Augusto VERA LUIS, «Gobiernos locales y ejecución de fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos», *Anuario de Derecho Municipal 2024*, núm. 18, pp. 167-203, en el que los autores muestran cómo la ejecución de estos fondos tiende a articularse a través de contratos públicos y se concentra en municipios de gran tamaño.

4. ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

4.1. Cargos electos locales

Si el año pasado anunciábamos el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 5537-2023, en relación con el art. 197.1.a), párrafo 2.º, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), en esta edición del informe podemos ya dar cuenta de su resolución por la *Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2025, de 10 de junio (ECLI:ES:TC:2025:134)*. Como es sabido, el párrafo en cuestión establece que la mayoría exigida para el planteamiento de una moción de censura contra el alcalde deberá incrementarse en el mismo número de los concejales que hayan propuesto la moción y pertenezcan o hayan pertenecido al grupo político del que forma

parte el alcalde. El TC, mediante la citada sentencia, ha declarado inconstitucional y nulo ese párrafo y, con ello, del quórum reforzado que preveía.

Las razones que han llevado al Tribunal a tal pronunciamiento tienen que ver con el juicio de proporcionalidad necesario para restringir el derecho de los concejales a mantenerse en el cargo y a ejercerlo sin constricciones ilegítimas (art. 23.2 CE). Si bien el Tribunal considera que se cumple con los juicios de idoneidad y necesidad, no sucede lo mismo con el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Por su elocuencia y claridad, procede ahora reproducir un inciso de la sentencia: «El legislador vulnera el núcleo básico de las funciones representativas del concejal porque le impide no solo ejercer la iniciativa para plantear la moción de censura, que forma parte del núcleo duro de la función representativa, sino participar en cualquier modo en un voto de censura cuando de la proyección de la mayoría cualificada resultante de la aplicación de la medida cuestionada se derive, en el caso concreto, la imposibilidad de plantear dicha moción en el ámbito municipal concreto en que el concejal haya sido elegido [...]. El automatismo en la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el párrafo segundo del art. 197.1.a) LOREG, su configuración excesivamente amplia, que no considera las circunstancias en que se esté produciendo la escisión del grupo municipal de gobierno, y el efecto reflejo que la indeterminación de la mayoría cualificada puede tener sobre la propia existencia, en el ámbito local, del instrumento de control político que es la moción de censura municipal, conducen a considerar que concurre un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la medida analizada y la finalidad constitucional de la norma».

Sucede entonces, tras la declaración de inconstitucionalidad de este quórum reforzado, que la regla que subsiste para la propuesta de una moción de censura en el municipio es la de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, conforme al párrafo primero del art. 197.1.a) LOREG. Esta es también la conclusión a la que llega la *Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:5807)*, referida, precisamente, a un litigio en el que se discutía la correcta aplicación del segundo párrafo del art. 197.1.a) LOREG. Tras constatar el TS que se ha producido la declaración de inconstitucionalidad de la norma que debía interpretar, concluye que la regla aplicable es la de la mayoría de los miembros de la corporación.

Por su conexión directa con el desempeño de las labores representativas como concejal resulta también de interés la *Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2025, de 28 de abril (ECLI:ES:TC:2025:100)*. En ella se resuelve el recurso de una concejala de Oviedo que, en un debate electoral, atribuyó al anterior alcalde el empleo de fondos públicos para «recorrer prostíbulos»; unas declaraciones de las que también se hicieron eco dos cuentas de Twitter vinculadas con la concejala. El anterior alcalde, al que se referían estas afirmaciones, reclamó en la vía civil contra la concejala por vulneración de su derecho fundamental al honor. En sede constitucional, la controversia quedó fijada en el conflicto entre este derecho y la libertad de expresión de la concejala.

El antiguo alcalde se había visto envuelto en una investigación por su posible participación en una presunta trama de corrupción en la adjudicación de contratos en las que

algunos gastos de viajes se habían registrado con conceptos que aludían a la prostitución. El TC señala que las afirmaciones de la concejala no se apoyaban en una base fáctica razonable, pues las noticias periodísticas al respecto no aludían a dinero público gastado en prostíbulos y algunos de esos gastos se habían producido una vez el alcalde había abandonado el viaje. Igualmente, el Tribunal aprecia que las declaraciones formuladas por la concejala fueron desproporcionadas en su deseo de agravio, tanto por el contexto como por el tiempo y la forma en que se efectuaron, y en ausencia del agraviado. Desestima, por todo ello, el recurso de amparo interpuesto por la concejala.

Más allá de las novedades jurisprudenciales en relación con los supuestos que se acaban de relatar, procede ahora dar cuenta de aquellas que tienen que ver, más en general, con el estatuto de los cargos electos. En este sentido, es ineludible la referencia al trabajo de Lourdes DE LA TORRE MARTÍNEZ, «Constitución de las corporaciones locales y estatuto de sus miembros», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 273-313. En él se hace un recorrido exhaustivo del estatuto de los representantes locales en municipios, provincias, cabildos y consejos insulares, de los mecanismos para su remoción (moción de censura y cuestión de confianza), de su integración en grupos políticos locales y de la figura del concejal no asdcrito. También cumple mencionar el compendio de Ángel Santiago FERNÁNDEZ FUERTES y Alberto BRAVO QUEIPO DE LLANO, *Administración local. Casos prácticos*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2025. Desde una aproximación casuística a la problemática habitual de los gobiernos locales, la obra contiene numerosos supuestos relativos a los derechos y deberes de los concejales en su condición de miembros de los órganos colegiados municipales.

Más específicamente, ha habido algunos pronunciamientos judiciales relevantes en materia de legitimación de los concejales. El primero al que debe hacerse referencia es la *Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:2746)*. En él, la cuestión de interés casacional objetivo planteada alude a si los concejales tienen legitimación en vía administrativa para solicitar la revisión de un acto administrativo que consideran nulo y contra el cual votaron, si previamente no lo han recurrido en plazo. El Tribunal concluye que en tales situaciones los concejales tienen la condición de interesado, de forma que están legitimados para solicitar la revisión de oficio con los límites aplicables a esa figura (arts. 106.3 y 110 LPAC).

De tanto o mayor interés es la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:964)*. El caso que resuelve es el de un concejal que compareció como codemandado en un proceso iniciado mediante recurso contencioso-administrativo de dos sociedades mercantiles contra un acto administrativo del ayuntamiento del cual el concejal es parte. La norma interpretada es, así, el art. 21. *b*) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues el concejal se postula como codemandado. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia negó que en este caso el concejal estuviera legitimado pasivamente en el proceso. El TS, en cambio, afirma que en tales casos los concejales están legitimados «cuando de la estimación de las pretensiones deducidas puedan quedar afectados los derechos o intereses legítimos

del mismo, en la medida que les ampare el título legitimador que se corresponde con el interés concreto de velar por el correcto funcionamiento de [la] Corporación, que resulta evidenciable en aquellos supuestos en que esté en riesgo la recta y regular gestión de la contratación pública, que incida lesivamente en la administración de los caudales o efectos públicos, susceptible de causar daños y perjuicios a la propia Corporación». No se trataría así de trasladar al ámbito judicial las facultades o funciones de control político del concejal frente a la corporación, sino más bien de permitirle velar por los intereses de esta en cumplimiento de su mandato representativo.

Por su relevancia, de esta sentencia se ha hecho eco Elena ALAÑÓN MARTÍNEZ, «Legitimación de los miembros de las corporaciones locales para impugnar actos y acuerdos ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en Luis MÍGUEZ MACHO y Jaime Antonio PINTOS PÉREZ (dirs.) y Raquel CASAS SANTOMÉ y Mónica LEGASPI DÍAZ (coords.), *Cuestiones actuales de Derecho constitucional y administrativo local*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 185-212, cuyo análisis es singularmente útil al comparar la situación de la legitimación de los concejales antes y después de esta sentencia.

Por último, en este apartado debe mencionarse el análisis de Pablo ZALDIBIA LUENGO, «El derecho de opción lingüística del concejal en materia documental en las instituciones locales de Euskadi (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 2023 y su incidencia en el derecho autonómico vasco)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 131, 2025, pp. 141-171, en el que el autor realiza una crítica a la doctrina sobre el tema contenida en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2023, de 5 de julio (ECLI:ES:TC:2023:85)*, de la cual este informe se hizo eco hace dos años, <https://www.revistasmarcialpons.es/index.php/anuarioderechomunicipal/article/view/castillo-organizacion-y-regimen-juridico-17/2797>.

4.2. Órganos de gobierno

4.2.1. Alcalde

En 2025 se ha publicado un interesante trabajo de Guillermo VILLAR CRESPO, «Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 224-290. El análisis hunde sus raíces en el Derecho comparado y en la evolución histórica reciente de la figura en España, lo que sirve al autor para analizar pormenorizadamente los poderes de crisis del alcalde bajo el paradigma constitucional y legal actual.

4.2.2. Órganos colegiados

En relación con el pleno municipal, debe hacerse referencia al estudio de Eloísa CARBONELL PORRAS, «Funcionamiento de los plenos y adopción de acuerdos», *Cuader-*

nos de Derecho Local, núm. 68, 2025, pp. 240-278, que es de los que se enmarcan en el análisis tras cuarenta años de la LBRL. El trabajo constituye un análisis exhaustivo y ordenado del régimen de funcionamiento del pleno y de sus sesiones, con especial atención al desarrollo de la sesión y la adopción de acuerdos.

4.3. Administración municipal

El personal al servicio de los gobiernos municipales ha recibido cierta atención doctrinal en 2025. Buena prueba de ello es la edición de la monografía de Raúl MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Las funciones de Secretaría en la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2025, que estudia en detalle las funciones clave de la secretaría de fe pública y asesoramiento legal, al tiempo que examina aquellas otras que pueden asignársele.

También el personal directivo ha sido objeto renovado de estudio con la reedición de la obra de Hilario LLAVADOR CISTERNES y Pablo LLAVADOR PIQUERAS, «Función directiva local. Régimen jurídico y delimitación de figuras afines», Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, en la que se pone especial atención en distinguir entre las figuras de personal directivo, órganos directivos y personal de alta dirección. Por su parte, Josep Ramon FUENTES I GASÓ y Jessica VIVAS ROSO, «Gobernanza local y dirección pública profesional. El rol del personal funcionario de habilitación nacional en la sostenibilidad institucional de los pequeños y medianos municipios», estudian la figura con sensibilidad especial respecto del fenómeno de la despoblación rural.

4.4. Gobernanza digital y administración del municipio

El desarrollo de las tecnologías digitales, la Administración electrónica y la irrupción de la inteligencia artificial en el funcionamiento de los gobiernos locales ha hecho que durante el último año hayan recibido una especial atención por parte de la literatura especializada.

De ello se ocupa el trabajo de Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, «La inteligencia artificial y los gobiernos locales. Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital», *Anuario de Derecho Municipal* 2024, núm. 18, 2025, pp. 23-47, quien pone el foco en la normativa europea y nacional aplicable y en el margen con el que cuentan las ordenanzas en este campo. Con una perspectiva didáctica abordan la cuestión Víctor ALMONACID LAMELAS, Fernando GALLEGU GARCÍA y Juan Carlos GARCÍA MELIÁN en su *Guía práctica para la implantación de la Inteligencia Artificial (IA) en los Ayuntamientos. Aplicación práctica de los sistemas de IA en la Administración Local*, CEMCI, Madrid, 2025. En ella, se abordan cuestiones que van desde la gestión de datos hasta la contratación pública o la gestión de recursos humanos con apoyo en herramientas de inteligencia artificial.

Un estudio de caso que también tiene una vocación a medio camino entre lo práctico y lo analítico se encuentra en Asunción FUENTES SANTAMARÍA, *Hacia una Administración Municipal inteligente y e-inclusiva. Un estudio del Ayuntamiento de Alicante y sus organismos autónomos*, Publicacions de la Universitat d'Alacant, Alicante, 2025, cuyo valor reside especialmente en el estudio de campo realizado por la autora y la base empírica sobre la que construye su análisis.

Resulta interesante la perspectiva de Julián VALERO TORRIJOS, «La dimensión internacional de la transición digital en las entidades locales: retos, problemas y propuestas desde la colaboración y el gobierno abierto», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 257-284, pues aún a las perspectivas relativas a la apertura administrativa a la modernización tecnológica, por un lado, y a la acción exterior de los municipios, por otro. Con un enfoque más acotado, pero también relacionado con la innovación digital en los municipios, puede citarse la contribución de Óscar CORTÉS-ABAD y Vicente HERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, «Digitalización de los procesos selectivos en la Administración pública. Lecciones desde el Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 23, 2025, pp. 122-141.

Por último, los avances en tecnología y uso de medios digitales en las Administraciones conllevan riesgos, como pone de manifiesto el estudio de Luis FEIJOO GARCÍA y José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dirs.) y Marcos ALMEIDA CERREDA (coord.), *Las entidades locales frente al reto de la ciberseguridad*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025. La obra, en la que participan numerosos autores, examina con todo detalle la relevancia de la ciberseguridad en el funcionamiento de los gobiernos locales, la normativa aplicables, los incidentes que se han producido y los mecanismos para responder ante crisis de esta índole.

5. PLANTA MUNICIPAL

En lo relativo a la planta municipal es interesante el análisis de Pascual MARTÍN GALLARDO, «La necesaria reforma de la planta municipal española», en Marcos M. FERNANDO PABLO y José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.) y Pilar TALAVERA CORDERO y Alicia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (coords.), *Rural Renaissance: territorio, municipios y servicios*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 325-336, en la que el autor examina la actual configuración de la planta municipal, la regulación de la fusión de municipios en la LRSAL y el caso de Don Benito y Villanueva de la Serena.

6. SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

En 2025 se han producido algunas novedades de interés en relación con las entidades que componen el sector público municipal, especialmente en lo que se refiere a la gestión de servicios públicos.

La primera resolución a la que cabe hacer referencia es la *Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:3211)*, en la que el asunto que se plantea tiene que ver con el acuerdo del pleno municipal de Llinars del Vallés de modificar definitivamente la forma de gestión del servicio público de abastecimiento de agua, que pasa de indirecta a directa. Impugnado el acuerdo por parte de una sociedad, se discute si el ayuntamiento debía haber motivado la mayor sostenibilidad y eficiencia de la gestión directa del servicio por el propio ayuntamiento frente a la gestión indirecta. El TS rechaza esta tesis, pues supone una interpretación exorbitante de lo que dispone el art. 85.2.A LBRL. Señala cómo la gestión directa por la propia entidad local o por un organismo autónomo solamente exige valoración previa de los efectos sobre el cumplimiento de obligaciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En cambio, solo cuando la gestión directa se articule mediante entidad pública empresarial o sociedad pública local será necesaria una justificación reforzada acerca del cumplimiento de esos objetivos y de su mayor sostenibilidad y eficiencia.

Aún en materia de gestión de servicios públicos cabe referirse a la *Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:5455)*, referida a la posibilidad de efectuar encargos a medios propios conjuntos de varias Administraciones. En ella, el TS reitera la doctrina que sentó en relación con la entidad Sumar, Serveis Públics d'Acció Social de Catalunya, S. L., que es una sociedad participada por numerosos gobiernos locales catalanes para la prestación de servicios. La controversia giraba en torno al concepto de control análogo y los requisitos establecidos en la legislación de contratos públicos para aplicar la figura del encargo a medio propio, y que el TS vuelve a confirmar aplicable al caso de esta entidad.

A nivel doctrinal, es obligada la cita del trabajo de Silvia Díez Sastre, «El futuro del sector público institucional local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 399-430, en el que la autora estudia la tipología de entidades que componen el sector público instrumental local y propone criterios para la selección del ente o entes en función de las necesidades y circunstancias.

Específicamente en materia de sociedades públicas locales debe hacerse referencia a la obra de Diego Ballina Díaz, *Las sociedades mercantiles municipales. Guía de actuación*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2025, en la que el autor explora todos los elementos que componen el régimen jurídico de estas entidades. Sobre ellas también versa el trabajo de Diego Córdoba Castroverde, «Reflexión sobre las sociedades mercantiles públicas y los convenios de colaboración», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, 2025, pp. 13-32, que desgana varios de los aspectos más problemáticos de las sociedades públicas en general. Igualmente, Juan M. Pemán Gavín, «Elementos para

perfilar un concepto estricto de empresa pública», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 63-64, 2025, pp. 16-80, aborda en detalle las características de las sociedades públicas y trata de trazar una distinción nítida entre ellas y otras figuras próximas, como las entidades públicas empresariales. También crítica se muestra Mercedes FUERTES, «Sobre el régimen jurídico de las sociedades públicas: claroscuros, sombras y negruras», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, 2025, pp. 33-59.

7. ENTIDADES LOCALES INFRA Y SUPRAMUNICIPALES

Las entidades locales de ámbito superior al municipio han sido objeto de cierta atención por parte de la literatura durante 2025. En primer lugar, debe citarse la obra de Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Historia de las Diputaciones Provinciales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, cuyo autor hace un recorrido extraordinario en el estudio de esta institución desde los inicios del siglo XIX hasta nuestros días.

Aún en el plano supramunicipal cabe aludir al análisis de Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Reflexiones sobre el papel de los gobiernos locales intermedios y su regulación en la LBRL», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 345-374, que no solo se detiene en los tipos básicos de entidades supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades), sino que también apunta algunas líneas de reforma. En estas entidades se centra el estudio de F. Javier FUERTES LÓPEZ, «Agrupaciones de municipios de carácter voluntario (sobre mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas)», *Revista de Estudios Locales Cunal*, núm. 288, 2025, pp. 178-208. Los dos trabajos precedentes tienen su origen en reflexiones sobre los cuarenta años de vigencia de la LBRL. Por lo demás, en clave de reto demográfico y sobre la realidad castellano-leonesa también es de interés el trabajo de Sergio MARTÍN GUARDADO, «Autonomía local e integración supramunicipal en Castilla y León: ¿una posible vía para combatir el reto demográfico?», en Marcos M. FERNANDO PABLO y José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.) y Pilar TALAVERA CORDERO y Alicia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (coords.), *Rural Renaissance: territorio, municipios y servicios*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 279-294.

Las mancomunidades han sido también objeto de estudios monográficos como el de Francisco TOSCANO GIL, «Las mancomunidades de municipios de interés autonómico», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18, 2025, pp. 49-79, que analiza esta figura regulada en algunas leyes autonómicas y cuentan con un régimen especial respecto de las que se rigen únicamente por la LBRL. De estas entidades se ha ocupado también José Julio LÓPEZ LABAJOS, «Las mancomunidades de municipios: una solución eficiente para optimizar la prestación de servicios», en Marcos M. FERNANDO PABLO y José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.) y Pilar TALAVERA CORDERO y Alicia RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (coords.), *Rural Renaissance: territorio, municipios y servicios*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 295-308.

Los consejos insulares han sido objeto de estudio monográfico de varios trabajos, todos ellos al hilo de la Ley de las Illes Balears 4/2022, de 28 de junio, de consejos in-

sulares. Así, hay aportaciones que contienen una visión de conjunto de la norma y de la institución que regulan, como la de Tomàs FONT I LLOVET, «La Ley de Consejos Insulares. Una valoración general», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 292-306, y la de Avelino BLASCO ESTEVE, «Los consejos insulares a la luz de la Ley 4/2022. Una visión general», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 307-334.

De la organización de estos consejos trata la contribución de Rosa SALORD OLEO, «El reglamento orgánico en la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 335-354, que desgrana en detalle la creación de órganos y la distribución de competencias que puede contener el reglamento orgánico de estas entidades. Por su parte, Lluís J. SEGURA GINARD, «Los reglamentos ejecutivos de los consejos insulares», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 386-405, estudia el papel de las normas que dictan los consejos insulares en clave competencial y en atención a la posición que ocupan en el ordenamiento jurídico. Por último, Octavi Josep PONS CASTEJÓN, «Las competencias de los consejos insulares: las novedades de la Ley 4/2022 en esta materia y el régimen jurídico aplicable en su ejercicio», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 406-431, aborda los tipos de competencias que pueden tener atribuidas los consejos insulares y su régimen jurídico.

8. COMPETENCIAS MUNICIPALES

Los cuarenta años de vigencia de la LBRL han permitido reflexionar también sobre el haz de competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a los municipios. De entrada, cabe citar el trabajo de José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Sobre la pervivencia de la cláusula general de competencia municipal. Una reflexión interpretativa», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, pp. 150-170, en el que el autor ofrece una interpretación conjunta de los arts. 25.1 y 7.4 LBRL que, a su juicio, permite hablar de una cláusula general atributiva de competencias a los municipios aun tras la LRSAL. Sobre la cuestión de las competencias municipales antes y después de la LRSAL también se pronuncia Luis MÍGUEZ MACHO, «Competencias de las entidades locales y Constitución: la reconducción al marco constitucional de la reforma de 2013 de la Ley de Bases del Régimen Local», en Luis MÍGUEZ MACHO y Jaime Antonio PINTOS PÉREZ (dirs.) y Raquel CASAS SANTOMÉ y Mónica LEGASPI DÍAZ (coords.), *Cuestiones actuales de Derecho constitucional y administrativo local*, Colex, A Coruña, 2025, pp. 43-69.

Más allá de estos estudios generales sobre las competencias del municipio, se han producido varios que tienen que ver con aspectos más concretos de su ejercicio. Así, por ejemplo, José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, «Democracia local, autonomía local, participación ciudadana y consultas populares municipales: La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 314-344, analiza la figura de las consultas populares municipales regulada en el art. 70 LBRL y el papel que juegan a la hora de articular la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En materia sancionadora, Tomás CANO CAMPOS, «Potestad sancionadora municipal: evolución, valoración y propuestas de reforma», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 431-462, se muestra crítico con la consolidada flexibilización de la reserva de ley sancionadora en relación con las ordenanzas municipales y aboga por una mejor definición de los criterios básicos de antijuridicidad que establezcan las leyes. Específicamente en materia de seguridad ciudadana, también resulta de interés el trabajo de Agustín Juan GIL FRANCO, «Potestad normativa local y la determinación de los tipos infractores en las ordenanzas locales de seguridad y convivencia ciudadana», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70, 2025.

A medio camino entre la potestad sancionadora local y el ejercicio de competencias municipales se encuentra el análisis de Óscar EXPÓSITO-LÓPEZ, «Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineficacia legal y presupuestaria», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 24, 2025, pp. 61-81.

Desde la perspectiva de la actuación de los gobiernos locales con un elemento exterior procede referirse a la contribución de Begoña SESMA SÁNCHEZ, «Las subvenciones locales a la cooperación internacional», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 153-188, pues desgana el fundamento de la competencia local para el fomento de la cooperación al desarrollo. Aún en el plano de lo internacional, pero en materia de competencias sociales, cabe citar el trabajo de Ricard GRACIA RETORTILLO y Natalia CAICEDO CAMACHO, «Actividad internacional de los gobiernos locales y políticas sociales», en Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ (coord.), *Las actividades «internacionales» de los gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2025, pp. 189-232.

Resulta de interés mencionar aquí la *Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2026 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2025:2761)*. En ella se dilucida si un ayuntamiento está legitimado para ejercitar la acción pública frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por parte de otro ayuntamiento limítrofe o colindante. La conexión con el tema que nos ocupa es clara, pues la actuación de ese otro ayuntamiento puede incidir directamente en las competencias que en materia de urbanismo tenga el municipio. El TS reconoce legitimación activa al ayuntamiento en la medida en que la decisión del otro ayuntamiento afecte al ejercicio de sus competencias o a los intereses municipales del primero, pero niega que el ordenamiento le reconozca la acción pública en materia urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento.

No debe concluirse este apartado sin dar cuenta del estudio de Laura PRESICCE, «Entre salut pública i medi ambient: Barcelona i la prohibició de fumar i vaporejar a les platges», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 71, 2025, pp. 172-188, que estudia la regulación y fundamento competencial de las restricciones al consumo de tabaco y cigarrillos electrónicos en espacios abiertos, con especial atención a las playas en el municipio de Barcelona.

9. REGÍMENES ESPECIALES

Las novedades en 2025 en materia de regímenes especiales han incluido también algunas a nivel legislativo. En primer lugar, cabe referirse a la *Ley catalana 3/2025, de 18 de marzo, de modificación de la Ley 22/1998, de la Carta municipal de Barcelona*, mediante la que se actualizan las formas de gestión de servicios municipales, se regula el sistema de supervisión continua en el municipio y se modifica el régimen del personal al servicio del Ayuntamiento de Barcelona para facilitar la carrera horizontal.

Otra ley catalana, la *Ley 8/2025, de 30 de julio, del Estatuto de los municipios rurales*, ha venido a dar respuesta a la necesidad de adaptar el régimen municipal a pequeños municipios en zonas rurales y con escasa población. Para ello, articula un sistema de traslados de competencias a entidades supramunicipales para la realización de funciones y actividades de responsabilidad municipal, crea el Mecanismo Rural de Garantía y establece algunas medidas en materia de financiación y subvenciones de estos municipios rurales, entre otras medidas. Una tercera norma de la misma comunidad autónoma, la *Ley 3/2026, de 12 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en relación con el régimen jurídico aplicable a Arán*, sirve para modular la aplicación de la normativa de régimen local (básica y autonómica) en Arán en función de las circunstancias que le son peculiares.

La preocupación por los pequeños municipios vuelve a tener eco en la doctrina académica en 2025. Defiende la urgencia de una reforma normativa que atienda específicamente a su problemática Marcos ALMEIDA CERREDA, «A modo de toque de tenetublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 525-556, al tiempo que especifica qué cambios serían necesarios en materia de organización, de funcionamiento de los órganos municipales y de competencias. Eloísa CARBONELL PORRAS, «Los municipios pequeños en la LBRL: previsiones iniciales y evolución», *Revista de Estudios Locales Cunal*, núm. 288, 2025, pp. 69-93, presta atención a estos municipios, pero su análisis se centra, en realidad, en su encaje actual en la LBRL, una vez más desde la perspectiva del cuadragésimo aniversario de la norma.

Por último, también desde esa perspectiva y más allá de los pequeños municipios, resulta de indudable interés el estudio de Marc VILALTA REIXACH, «Regímenes jurídicos especiales de las grandes aglomeraciones urbanas. Balance de los 40 años de la LBRL», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 490-524, pues analiza la reforma pendiente del régimen de los municipios de gran población y de las áreas metropolitanas, tal y como se encuentran actualmente configuradas.

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales*

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-4436-1855

RESUMEN

Este trabajo expone de manera sistemática las principales novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales que, a lo largo de 2025, se han producido en relación con el sistema de fuentes del Derecho local y las normas municipales, los actos administrativos de la Administración local y los procedimientos administrativos en el ámbito local.

Palabras clave: ordenanzas locales; normas jurídicas municipales; acto administrativo; procedimiento administrativo.

* Fecha de finalización del trabajo: 21 de marzo de 2026.

Abreviaturas utilizadas: LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LJCA: Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; LPAC: Ley 29/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; STS/SSTS: Sentencia del Tribunal Supremo/Sentencias del Tribunal Supremo; STSJ/SSTSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia/Sentencias del Tribunal Superior de Justicia.

Municipal administrative rules, acts and procedures

ABSTRACT

This work exposes the main normative, jurisprudential and doctrinal novelties that, throughout 2025, have occurred in relation to the system of sources of local law and municipal regulations, administrative acts of the local administration and administrative procedures in the local sphere.

Keywords: local by-laws; administrative acts; administrative procedure.

SUMARIO: 1. NORMAS MUNICIPALES: 1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación. 1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—2. ACTO ADMINISTRATIVO: 2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación. 2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos: 2.2.1. Naturaleza y tipos de actos administrativos. 2.2.2. Requisitos del acto administrativo. 2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.2.4. Eliminación del acto administrativo.—3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación. 3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.

1. NORMAS MUNICIPALES

1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación

A lo largo de 2025 se han publicado trabajos en relación con el sistema de fuentes y la potestad normativa local, entre los que se puede citar tres publicados en el núm. 68 de la revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*: F. VELASCO CABALLERO, «Fuentes del Derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)»; C. PRIETO ROMERO, «La potestad normativa de las entidades locales y el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas»; J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Sobre la pervivencia de la cláusula general de competencia municipal. Una reflexión interpretativa».

Sobre la potestad normativa municipal en situaciones de necesidad, la monografía de G. VILLAR CRESPO, *El Reglamento de necesidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Y, en especial, su conexión con la autonomía local, del mismo autor, «Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 67.

Con referencia específica a la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas municipales, T. CANO CAMPOS, «La potestad sancionadora municipal: evolución, valoración y propuestas de reforma», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 68; A. JUAN GIL FRANCO, «Potestad normativa local y la determinación de los tipos infractores en las ordenanzas locales de seguridad y convivencia ciudadana», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70.

En relación con el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, se pueden citar las siguientes publicaciones: J. CALVO GARCÍA, «Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales (la experiencia de Madrid)», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18 (2024); C. M. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, «La nulidad de disposiciones generales locales y su repercusión en los actos administrativos dictados con apoyo en aquellas: dos supuestos independientes», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*. También, G. PATÓN GARCÍA, «Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18 (sobre ordenanzas fiscales).

Y, en relación con unas concretas ordenanzas municipales sobre las que, como se ve en el siguiente apartado, se han dictado varias sentencias relevantes, A. JESÚS ALONSO TIMÓN, «Zonas de bajas emisiones y tutela judicial: estudio de la sentencia del TSJ de Madrid sobre “Madrid Central”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 244. También sobre la ordenanza de movilidad de Madrid, A. BRAVO QUEIPO DE LLANO, «Juicio de proporcionalidad en la aprobación de las ordenanzas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 1 (2025).

Entre la normativa autonómica aprobada en 2025 con incidencia sobre la potestad normativa municipal se puede citar la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía porque obliga a los ayuntamientos a aprobar ordenanzas municipales sobre funcionamiento del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida y sobre selección y adjudicación de vivienda protegida. Por su parte, el Decreto-ley 6/2025, de 25 de marzo, de Cataluña, en relación con el impuesto sobre estancias turísticas, permite que los municipios establezcan recargos mediante ordenanza municipal, fijando límites y condiciones.

1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2025 se han producido pronunciamientos judiciales en relación con la competencia normativa local. Así, la *STS 688/2025, de 4 de junio (ECLI:ES:TS:2025:2750)*, concluye que la normativa local no puede exigir, para la obtención de reserva de aparcamiento para personas con discapacidad, que el solicitante esté domiciliado en la localidad. El Tribunal Supremo sostiene que la condición impuesta por la Ordenanza sobre el lugar de residencia de la solicitante de la reserva de estacionamiento no encuentra cobertura en las normas legales y reglamentarias: el art. 7.1.a) del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, resulta de aplicación tanto para los domiciliados en la localidad donde se encuentra la reserva de aparcamiento solicitada como para quienes tienen allí su puesto de trabajo. Por tanto, las competencias municipales se ejercen dentro del término municipal, según señala el art. 12 LRBRL, pero no únicamente para quienes están empadronados, sino también para las personas con discapacidad y movilidad reducida que tienen allí su puesto de trabajo y que no pierden tal condición por residir en un municipio limítrofe.

La *STSJ Castilla y León 779/2025, de 23 de junio*, sostiene que la utilización de un bando (un «mero decreto» dice la sentencia) para regular materias propias de una ordenanza municipal supone un vicio de nulidad radical por infracción de los apartados *b)* y *e)* del art. 47.1 LPAC. En este caso, califica el bando impugnado como «inadecuado en términos jurídicos», ya que regula y limita la circulación del tráfico en una zona amplia del Ayuntamiento de León afectando a derechos de los ciudadanos sin la debida cobertura de una ordenanza municipal. Y cita sentencias anteriores que han anulado supuestos idénticos en lo sustancial.

La *STSJ de Cataluña de 16 de enero de 2025 (ECLI:ES:TSJCAT:2025:443)* anula la Ordenanza Fiscal 3.20 del Ayuntamiento de Barcelona por la que se establece y regula la tasa por aprovechamiento especial del dominio público derivado de la distribución a destinos finales indicados por los consumidores de bienes adquiridos por comercio electrónico. Sostiene el Tribunal que más que una tasa, es un auténtico impuesto que gravaría los potenciales o previsibles rendimientos obtenidos por actividades de las empresas distribuidoras de las mercancías adquiridas por comercio electrónico.

La *STSJ de Cataluña 754/2025, de 4 de marzo (ECLI:ES:TSJCAT:2025:904)* anula inciso de la modificación de la ordenanza municipal de Barcelona que prohibía el uso de «dispositivos susceptibles de liberar nicotina» en las playas por entender que la invocación municipal de la competencia ambiental no basta si no se acredita incidencia ambiental (por ejemplo, por generar residuos sólidos) equiparable al tabaco; y que el ayuntamiento tampoco lo ha reconducido a competencias sanitarias para prohibirlo e imponer sanciones por esa vía. Sobre esta sentencia, L. PRESICCE, «La prohibición municipal de “vapear” en las playas. Análisis a raíz de la Sentencia núm. 754/2025, de 4 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña», *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad (REDAS)*, núm. 10.

Durante 2025 también se han dictado varias sentencias de Tribunales Superiores de Justicia en relación con ordenanzas que regulan y establecen Zonas de Bajas Emisiones. En términos generales se establece que dichas zonas deben estar contemplada en un Plan de Movilidad Urbana Sostenible y luego desarrolladas por ordenanza, que no puede sustituir ese presupuesto. En estas sentencias se suelen discutir exigencias del expediente y de las memorias (económica e impactos) ligadas a la aprobación de la normativa municipal. Así, la *STSJ de Cataluña 4177/2025, de 25 de noviembre de 2025*, resuelve sendos recursos frente a la Ordenanza de 27 de enero de 2023, por la que se fijan los criterios de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona y se promueve una movilidad sin emisiones. A juicio del Tribunal, la tramitación de la ordenanza fue irreproachable y concluye que la ordenanza se sustenta en «abundantes informes, con datos actualizados, que justifican las medidas adoptadas que son necesarias, están debidamente motivadas y resultan proporcionadas» (FJ 3.º, 3.3). También se puede citar la *STSJ de Castilla y León de 16 de mayo (ECLI:ES:TSJCL:2025:177)*, sobre la Ordenanza de Segovia; la *STSJ de Castilla y León de 2 de junio (ECLI:ES:TSJCL:2025:2437)*, sobre la Ordenanza de Ávila; y la *STSJ de Extremadura de 21 de marzo (ECLI:ES:TSJEXT:2025:205)*, sobre la ordenanza de Badajoz.

En relación con el procedimiento de elaboración de ordenanzas que regulan tasas, hay varias sentencias relevantes sobre la modificación de ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. En ellas se afirma, en relación con la necesidad de dictar un nuevo acuerdo de imposición para modificar una tasa ya establecida (art. 15.1 TRLHL), que carece de sentido exigir al Pleno municipal que vuelva a acordar la sujeción impositiva del hecho imponible cada vez que modifica su regulación pues, en definitiva, la entidad local ya ha expresado su voluntad inequívoca al respecto. Por todas, *STS 1577/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1577)*, de 1 de abril; *STS 1575/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1575)*, de 1 de abril; *STS 1398/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1398)*, de 3 de abril; *STS 1661/2025*, de 7 de abril (*ECLI:ES:TS:2025:1661*); *STS 1608/2025*, de 7 de abril (*ECLI:ES:TS:2025:1608*); y *STS 1609/2025*, de 7 de abril (*ECLI:ES:TS:2025:1609*). Entre los Tribunales Superiores de Justicia, la *STSJ Cataluña*, de 16 de enero (*ECLI:ES:TSJCAT:2025:443*).

El *ATS de 12 de marzo de 2025*, aunque rechaza el interés casacional del recurso presentado por el Ayuntamiento de Madrid frente a la STSJ de Madrid que anuló la Ordenanza 1/2022, de 25 de enero, por la que se modifica la Ordenanza de terrazas y quioscos de hostelería y restauración, respalda la necesidad de incluir el informe de impacto ambiental en la elaboración de una ordenanza que regule la instalación de terrazas.

La *STS 186/2025 de 24 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:887)* se pronuncia sobre la suficiencia de la motivación en la modificación de una ordenanza municipal. La sentencia de instancia había declarado contraria a Derecho la ordenanza municipal que daba cobertura a una tasa urbanística por construcción de una nave industrial, por haber sido aprobada sin el preceptivo informe económico-financiero, reservando la elevación de una cuestión de ilegalidad una vez cobrara firmeza la sentencia. En primera instancia el ayuntamiento no pudo aportar el informe justificativo de los elementos de la tasa (especialmente la correlación entre esta y el coste del servicio). Sin embargo, en su escrito de apelación, intercala «a modo de imagen» un nuevo informe elaborado por la tesorería municipal, relativo a una modificación ulterior de la ordenanza. El Tribunal Supremo, recordando el acotado ámbito probatorio de la apelación, fija como doctrina que «en los casos en los que el tribunal de apelación es también competente para pronunciarse sobre la validez o nulidad *erga omnes* de la norma reglamentaria [...] es admisible la aportación de elementos probatorios que, en principio, quedarían excluidos por la aplicación estricta del art. 85.3 LJCA, pero que pueden resultar relevantes a los efectos del enjuiciamiento de la legalidad de la disposición general controvertida». Finalmente, el Tribunal acuerda la no retroacción de lo actuado por considerar que la prueba que se pretende practicar no tendría efecto útil a la vista de la prueba practicada en instancia, pues si el propio ayuntamiento certificó la inexistencia del informe, con la prueba pretendida no se podría llegar a una conclusión diferente.

2. ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación

La actuación administrativa algorítmica: Una propuesta doctrinal desde la dogmática de la acción administrativa y la teoría general de los actos.

En relación con la teoría y conceptualización del acto administrativo, X. ARZOZ SANTISTEBAN, «Actos administrativos», *Manual de Derecho administrativo / Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons; T. IZQUIERDO SERRANO, «El concepto de acto administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12, que conceptualiza al acto administrativo como un «acto jurídico aplicativo» y examina la estructura fundamental de los actos administrativos.

Sobre acto administrativo y Derecho de la Unión Europea, F. COSTAGLIOLA y J. BARCELONA LLOP (pr.), *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, 2025. Foros y Debates, 50; X. ARZOZ, «La Europeización del acto administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11; e I. RUIZ OLMO, «El impacto del Derecho de la Unión Europea en el control de actividades económicas por parte de la administración», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 119.

Sobre la naturaleza jurídica de la actuación administrativa algorítmica y el impacto de las decisiones algorítmicas en la actividad formal e informal de la Administración, J. A. TAHIRÍ MORENO, «La actuación administrativa algorítmica: Una propuesta doctrinal desde la dogmática de la acción administrativa y la teoría general de los actos», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12, que propone su calificación como actos administrativos que deben formar parte del expediente a los efectos de su fiscalización. También, J. P. LÓPEZ PULIDO, «La actuación conductual de las entidades locales. El nudge y su aplicación práctica», *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 15.

En relación con la discrecionalidad, se pueden citar los trabajos de J. C. COVILLA MARTÍNEZ, «Inteligencia artificial y discrecionalidad administrativa: explorando adaptaciones y límites», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242; y E. LLOPIS REYNA, «El control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica en los procesos de acceso a la función pública. Últimos y decididos avances», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 286.

Y, también se ha publicado, durante 2025, la segunda edición de R. M. NAVARRO GONZÁLEZ, *La motivación de los actos administrativos* (2.^a ed.), Aranzadi, La Ley.

Sobre la revisión de oficio se han publicado varios trabajos, entre los que se puede citar: E. MOREU CARBONELL, «La revocación de actos de gravamen y su impacto procesal», *Revista de Administración Pública*, núm. 226; e I. DE LOS MOZOS TOUYA, «Las solicitudes de los interesados ante las potestades administrativas de revisión ejercitables de oficio, en particular, ante la declaración de lesividad y la revocación», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; M. SANTOS MORALES, «Límites frente a la revisión de oficio», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 5, 2025.

Sobre control de los actos administrativos, T. CANO CAMPOS, «Actos consentidos y control judicial de las sanciones administrativas», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11. Y, sobre recursos administrativos, M. C. NÚÑEZ LOZANO, «Pluralidad de recursos administrativos y suspensión del plazo para resolver y notificar: el artículo 120 de la Ley 39/2015», *Revista de Administración Pública*, núm. 227; J. M. BEJARANO LUCAS, «Aspectos prácticos del recurso de reposición: un “clásico” de la Administración local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 4, 2025.

En el ámbito autonómico, se han aprobado diversas normas que tienen como objetivo la simplificación administrativa, la digitalización transparencia o el buen gobierno. Así, la Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria; la Ley 2/2025, de 11 de abril, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha; la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, de la Castilla-La Mancha; el Decreto-ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia; la Ley del Principado de Asturias 4/2025, de 19 de noviembre, de novena modificación de la Ley 2/1995 y de Medidas legales sectoriales de simplificación administrativa; o la Ley 5/2025, de 30 de mayo, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana, que modifica la Ley 1/2022 de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Dentro de los municipios capitales de provincia algunos han aprobado durante 2025 ordenanzas de simplificación administrativa. En concreto, en el ámbito los mecanismos de intervención, Sevilla ha aprobado, el 19 de abril, una modificación de la Ordenanza reguladora de obras y actividades, orientada a agilizar/modernizar la tramitación urbanística (licencias y mecanismos alternativos); y Málaga la Ordenanza de Tramitación de Licencias Urbanísticas, Declaraciones Responsables y demás medios de intervención en el uso del suelo y la edificación, aprobada por el Pleno el 25 de septiembre 2025.

2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

En cuanto a la jurisprudencia relativa a actos administrativos dictados por la Administración local, se exponen brevemente, a continuación, pronunciamientos referidos a actos adoptados por la Administración local, junto a sentencias que, aunque no específicamente sobre el ámbito local, se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos o categorías jurídicas que también han de ser aplicados a y por la Administración local.

2.2.1. Naturaleza y tipos de actos administrativos

Sobre la distinción acto/norma, la STS 1545/2025, de 1 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5472) reitera la jurisprudencia relativa a la distinción reglamento *vs.* acto administrativo general y la aplica al caso atendiendo a sus circunstancias concretas.

Se trata de la impugnación, por parte de un ayuntamiento, del Acuerdo del Consejo de Ministros que acuerda la desafectación de las instalaciones de la antigua central nuclear José Cabrera, en desmantelamiento, del Plan de Emergencia Nuclear Exterior a las centrales nucleares de José Cabrera y Trillo (Guadalajara) sometiéndolas al sistema de protección frente a los riesgos radiológicos del Sistema Nacional de Protección Civil, incluyéndolas en el ámbito de aplicación del Plan Radiológico de Castilla-La Mancha. Concluye el Tribunal que, en la medida que el acuerdo impugnado se ha dictado en aplicación de la normativa vigente, constituye un acto administrativo general con pluralidad indeterminada de destinatarios y no goza de naturaleza normativa. Al no ser una disposición de carácter general, resulta claro que no puede exigirse al mismo la tramitación del procedimiento previsto para la elaboración de las normas reglamentarias, no concurriendo por ello la nulidad invocada. Por tanto, recuerda el Tribunal que la naturaleza de norma o acto no depende del número de destinatarios. Tampoco considera que concurra una vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

La *STS 1307/2025, de 20 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4713)* califica una «instrucción técnica» (en el caso, ámbito militar) como disposición de carácter general, no mera orden interna y, por ello, exige que su aprobación se lleve a cabo a través de la tramitación propia de las disposiciones generales, por lo que aprecia la concurrencia de un vicio procedimental invalidante por no seguirla.

Por su parte, la *STS 4715/2025, de 20 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4715)* se pronuncia sobre la naturaleza de las Ofertas de Empleo Público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal, afirmando su carácter de acto administrativo general y no de disposiciones de carácter general.

La *STS 1279/2025, de 14 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4372)* realiza un examen particularizado de las circunstancias que concurren en este supuesto (un procedimiento de defensa de la competencia) y concluye que la incoación del procedimiento sancionador, con la incorporación de documentación del procedimiento sancionador anterior que se ha declarado caducado por la Administración, no puede ser considerado un acto de trámite cualificado, a los efectos de su impugnabilidad separada, por no generar indefensión, sin perjuicio de que sea revisable cuando se impugne la resolución de fondo, en su caso.

La *STS 5094/2025, de 13 de noviembre (ECLI:ES:TS:2025:5094)* conoce de la impugnación de una revocación de un premio o reconocimiento (la Medalla al Mérito en el Trabajo, categoría de Oro), al apreciar que concurre válidamente la causa de revocación. Se basa el Alto Tribunal en la naturaleza discrecional y condicionada de la denominada potestad premial, que no genera un derecho subjetivo incondicionado al mantenimiento de la distinción, así como en la distinción entre revocación premial y sanción administrativa, quedando excluida la aplicación del régimen de revisión de oficio de la Ley 39/2015. Sobre la discrecionalidad en la condecoración a funcionarios ver, también, la *STSJ Madrid, de 30 de octubre (ECLI:ES:TSJM:2025:13197)*.

Sobre discrecionalidad técnica, motivación y la calificación de ejercicio de oposición, la *STS 658/2025, de 29 de mayo (ECLI:ES:TS:2025:2511)* afirma la necesidad de puntuación individual de cada miembro del tribunal para la determinación de media aritmética, en términos compatibles con el art. 35.2 LPAC.

2.2.2. *Requisitos del acto administrativo*

La *STS 27/2025, de 16 de enero (ECLI:ES:TS:2025:166)* reitera jurisprudencia anterior en la que se sostiene que, por su naturaleza retributiva, no caben primas, gratificaciones, indemnizaciones o, en general, incentivos por jubilación, por lo que los acuerdos municipales que así lo prevean son inválidos, salvo si tienen la cobertura de una norma legal general relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Por tanto, no tienen fundamento en la DA 4.^a del Texto Refundido del Régimen Local, ni en el art. 93, ni en la DF 2.^a de la LBRL; tampoco en el art. 34 de la Ley 30/1984 medidas para la reforma de la Función Pública, ni son un complemento retributivo de los definidos en el art. 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración local.

En la *STS 5094/2025, de 13 de noviembre (ECLI:ES:TS:2025:5094)*, aunque la Sala aprecia deficiencias formales en la tramitación —en particular, la omisión de la notificación al proponente de la concesión— concluye que tales irregularidades no causaron indefensión material ni al interesado, ni a terceros, por lo que carecen de eficacia invalidante. Asimismo, rechaza la existencia de desviación de poder y considera que la revocación de una condecoración no vulnera los principios de legalidad, irretroactividad ni interdicción de la arbitrariedad, dado que sus efectos se proyectan *ex nunc* y se limitan a preservar la coherencia del sistema honorífico.

Sobre el cumplimiento del requisito de motivación del acto administrativo, *STS 1545/2025, de 1 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5472)*, sostiene que, en este caso no cabe entender que se haya producido infracción de lo dispuesto en el art. 35 LPAC, entendiendo por «motivación» la causa jurídica tenida en cuenta como base de la medida adoptada por la Administración, ya que el cumplimiento de este requisito no exige una argumentación extensa, bastando con que sea racional y suficiente. Recuerda que la motivación de los actos administrativos puede no venir contenida en el propio acto, sino en los informes o dictámenes que le preceden y sirven de sustento argumental, dado que la jurisprudencia, al examinar la motivación de los actos administrativos, no los ha aislado, sino que los ha puesto en interrelación con el conjunto que integra los expedientes, a los que ha atribuido la condición de unidad orgánica, sobre todo en los supuestos de aceptación de informes o dictámenes (motivación *in aliunde*).

2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo

Sobre la práctica de la notificación y el cómputo de plazos, la *STS 597/2025, de 21 de mayo (ECLI:ES:TS:2025:2303)*, centra la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en determinar si puede entenderse cumplida la obligación de notificar, a efectos del *dies ad quem* del plazo de seis meses establecido para el procedimiento, cuando, en las notificaciones en papel practicadas en el domicilio del interesado, el primer y segundo intento se han efectuado dentro de dicho plazo de seis meses. El Tribunal considera que debe entenderse cumplida la obligación de notificar a que se refiere el inciso «intento de notificación debidamente acreditado» que emplea el art. 40.4 LPAC cuando se practica el primer y segundo intento de notificación en la forma prevista en el art. 42.2 LPAC en caso de notificaciones en papel en el domicilio del interesado. Asimismo, sostiene que deberá entenderse concluso el procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne si el intento de notificación se lleva a cabo dentro de dicho plazo, aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente. Por tanto, a efectos del cómputo del día final del plazo de caducidad, se debe entender cumplida la obligación de notificar, en los casos de notificaciones en papel practicadas en el domicilio del interesado, cuando el primer y segundo intento de notificación se produce conforme a lo previsto en el art. 42.2 LPAC.

En cuanto a la puesta a disposición de la notificación tributaria por medios electrónicos, la *STS 902/2025, de 1 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3259)*. Y la *STS 1634/2025, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5814)*, en relación con el cómputo de plazo y la exigencia de constancia fehaciente de la notificación en el ámbito tributario.

La *STS 1100/2025, de 24 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3783)*, en relación con la notificación por entrega directa por parte de un empleado público de la Administración notificante, previstas en el art. 41.1. *b*) LPAC, sostiene que han de ajustarse, además de a los requisitos generales de toda notificación, a las exigencias establecidas en el art. 42.2 LPAC para la práctica de las notificaciones en papel en el domicilio del interesado, siempre con la finalidad de que no se produzca indefensión y se dote de la mayor efectividad a los derechos del interesado proclamados en el art. 53 LPAC. Además, afirma que a estas notificaciones no le son aplicables los principios y requisitos de la prestación del servicio postal universal establecidos en el art. 22 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

La *STS 3927/2025, de 9 de septiembre (ECLI:ES:TS:2025:3927)* establece que, en el caso de que la aprobación de un instrumento urbanístico sea objeto de notificación personal a quien hubiera formulado alegaciones en el trámite de información pública y con posterioridad de publicación en el periódico oficial, la fecha de inicio del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo es la constituida por el día siguiente a la publicación oficial. Esto es, la norma general del art. 46.1 LJCA sobre el inicio del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, y que comienza con la publicación de la disposición general, no se ve alterada por el hecho de que la entidad

recurrente hubiera formulado alegaciones en los dos trámites de información pública del procedimiento de elaboración de la ordenanza urbanística, ni por la circunstancia de que recibiera personalmente la notificación de la resolución de sus alegaciones y los sucesivos acuerdos de aprobación definitiva.

En relación con la eficacia de las declaraciones responsables, la *STSJ de las Illes Balears 1012/2025, de 5 de noviembre (ECLI:ES:TSJBAL:2025:1012)*, afirma que si la declaración responsable es declarada ineficaz la consecuencia jurídica directa es la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos. Ello supone la inexistencia de título que habilita para el ejercicio de lo pretendido en la declaración responsable. Por tanto, la declaración de ineficacia o la declaración de la pérdida de efectos de una declaración responsable no es susceptible de suspensión pues dicha suspensión tendría los mismos efectos que la denegación de una licencia, que es un acto de contenido negativo y, por tanto, no admite suspensión ya que de suspenderse se estaría adelantando el fallo estimatorio del recurso.

Sobre los requisitos para proceder a la ejecución forzosa, la *STS 814/2025, de 24 de junio (ECLI:ES:TS:2025:3177)*, recuerda que, incluso si se alega nulidad radical, el acto produce efectos mientras no se remueva, ya sea vía recursos o, si ya es firme, a través de la revisión de oficio del art. 106 LPAC. Por ello, si no se ejercita la acción prevista en el art. 106 LPAC, la impugnación de los actos de ejecución debe respetar su presunción de validez, ejecutividad y ejecutoriedad y ceñirse, por tanto, a los motivos autónomos de validez del acto de ejecución. El acto de ejecución está subordinado a la validez y pervivencia del acto anterior del que constituye simple aplicación. Esto quiere decir que, si esa validez y permanencia no ha sido cuestionada en debida forma, bien a través de los recursos ordinarios bien mediante el procedimiento de revisión de oficio, el acto de ejecución solo será recurrible en cuanto la ejecución en sí misma, y no el acto del que hace aplicación. Esto es, una vez firme una resolución administrativa restrictiva de derechos, como, en este caso concreto, una orden de restauración de la legalidad urbanística, frente a los ulteriores actos de ejecución y consecuentes requerimientos que se notifiquen a los interesados de cara a su cumplimiento no cabe ya cuestionar la legalidad de dicho acto originario, si no únicamente de los aspectos relativos a la propia ejecución. Y, por tanto, siendo firme la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, no puede oponerse la prescripción y/o caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquella.

La *STSJ de Cataluña, de 27 de junio (ECLI:ES:TSJCAT:2025:3756)*, conoce de la impugnación por parte de un ayuntamiento de una solicitud de entrada a domicilio que fue denegada por un auto judicial. El ayuntamiento ampara su petición en las funciones de inspección del art. 41 del Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de animales y la falta de colaboración del tenedor del animal (art. 43). Sostiene el Tribunal que la autorización de entrada, que podría ser idónea y necesaria para cumplir con las obligaciones que legalmente se imponen a la inspección y, si procediera, al decomiso del animal, no lo es en este supuesto,

ya que ni se recabó la autorización al propietario, ni se está en el caso de los arts. 99 y 100 LPAC. El acto en el que se imponía al interesado la obligación de contactar con la Unidad de Sanidad para concertar día y hora para la inspección del domicilio para comprobar las condiciones de alojamiento del perro, no ha sido notificado en forma. En definitiva, los defectos en los trámites de notificación en el procedimiento de autos llevan al Tribunal a la convicción de que no existe una necesidad de ejecución forzosa del acto administrativo con intervención judicial porque no se ha respetado la legalidad, más concretamente el procedimiento de notificación. En otro caso, la autorización ampararía una vía de hecho ante una actividad administrativa que no se ha sujetado a la legalidad.

Sobre la eficacia del silencio administrativo, en concreto, de una licencia obtenida por silencio, la *STSJ del País Vasco, de 1 de abril (ECLI:ES:TSJPV:2025:1358)*.

2.2.4. Eliminación del acto administrativo

En cuanto a la eliminación del acto administrativo a través de los mecanismos de revisión de oficio, la *STS 770/2025, de 17 de junio (ECLI:ES:TS:2025:2746)*, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sostiene que un concejal, como miembro de una corporación local, está legitimado como interesado para promover la revisión de oficio de un acto o acuerdo de la corporación local de la que forma parte, siempre que haya votado en contra o no haya podido participar en su adopción, aun cuando no lo hubiera impugnado en plazo. No obstante, para la admisión de una pretensión de esa naturaleza es preciso que cumpla también los demás requisitos establecidos en los arts. 106.3 y 110 LPAC, sin que el hecho de no haber recurrido jurisdiccionalmente ese acto o acuerdo pueda ser, por sí solo, suficiente para inadmitir la solicitud.

También la *STS 2548/2025, de 23 de mayo (ECLI:ES:TS:2025:2548)*, sobre el plazo para entender rechazado el requerimiento que realiza una Comunidad Autónoma para solicitar de un ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de una licencia municipal y el plazo para interponer recurso contencioso frente al rechazo por silencio.

Por su parte, la *STS 464/2025, de 22 de abril (ECLI:ES:TS:1776)*, concluye que el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada no impide que se inicie un procedimiento de revisión de oficio contra un acto administrativo declarado estimatorio en sede judicial, tras constatare la concurrencia de una doble desestimación presunta por parte de la Administración, siempre que la sentencia dictada en primera instancia se haya limitado a examinar si concurrían o no los requisitos exigidos en el art. 24.1, párrafo 3.º, de la LPAC. De modo que, si el órgano jurisdiccional no entró a valorar el fondo del asunto, no será posible alegar el efecto de cosa juzgada para oponerse a la incoación de un procedimiento de revisión de oficio posterior.

La *STS 433/2025, de 10 de abril (ECLI:ES:TS:2025:1592)*, analiza la naturaleza jurídica de la revocación o pérdida de validez de una licencia partiendo de la premisa

de que no todo acto administrativo de contenido o consecuencias desfavorables para los particulares puede considerarse que constituya una sanción, sino que existen otros supuestos distintos de restricción de su esfera jurídica, como es el de la licencia municipal, que se otorga sometida al cumplimiento de determinadas condiciones y, cuando tal condicionado no se cumple, el ayuntamiento tiene una potestad de revocación, incluso con el alcance que deriva del art. 16.1 del Reglamento de Servicios Locales. Esto es, la comprobación de si se mantienen los requisitos exigibles para el otorgamiento de una licencia, procediendo a revocarla si no siguen cumpliéndose aquellos requisitos. Pues bien, sostiene el Tribunal que dicho acto de revocación no tiene la naturaleza de sanción administrativa. Sobre la base del art. 17 del Reglamento de Servicios Locales, cabe distinguir las sanciones aplicables en caso de infracción y los supuestos en que procede revocar la licencia o autorización en caso de incumplimiento por parte del interesado. Estas llamadas «sanciones rescisorias» se inscriben no tanto en el ámbito del poder sancionador como en el de la propia relación bilateral entre la Administración y el particular, que incluye la disponibilidad de la autotutela en favor de la Administración. La revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una condición resolutoria incorporada al mismo; de tal manera que, en caso de verificarse el presupuesto de la condición consistente en el incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del sujeto titular de la autorización, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título. En el caso de la sanción, rige la sujeción al principio de legalidad en la descripción de las acciones y omisiones reprochables, seguimiento de un cauce específico para la imposición de las sanciones (procedimiento sancionador), subjetivación de la responsabilidad, en la medida en que se exige dolo o culpa, y aplicación de un régimen concreto de prescripción. Mientras que, en el caso de la revocación, por incumplimiento de obligaciones esenciales, del título administrativo, basta el acto declarativo que aprecie adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia. En definitiva, a la revocación de la licencia no resultan de aplicación los principios y garantías del procedimiento sancionador.

La *STS 5094/2025, de 13 de noviembre (ECLI:ES:TS:2025:5094)*, en relación con denominada potestad premial, afirma su naturaleza discrecional y la distinción entre revocación premial y sanción administrativa.

La *STSJ Madrid de 9 de enero (ECLI:ES:TSJM:2025:225)*, recuerda que la rectificación de errores solo cabe si el error es patente, ostensible, sin juicio valorativo ni recalificación jurídica. Si la corrección altera requisitos o criterios con efecto constitutivo, no es rectificación y exige tramitar el procedimiento de revisión de oficio. Un ejemplo de esto lo tenemos en la *STS 3231/2025, de 30 de junio (ECLI:ES:TS:2025:3231)*, que declara la procedencia de la corrección de un error material existente en las cifras contenidas en unas tablas: los valores referidos a los distintos conceptos están desplazados respecto de la columna que les correspondería, sin que ello afecte al resultado final de la valoración.

Entre la jurisprudencia relativa a los recursos administrativos, destaca la *STS 1634/2025, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5814)*, que estima el recurso de casación interpuesto en relación con el cómputo de plazo de recurso de «alzada impropio» interadministrativo en materia tributaria. Considera el Tribunal que 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 del tribunal económico-administrativo. En el expediente administrativo debe constar justificación fehaciente de la fecha de la notificación de la resolución a los órganos legitimados de la Administración tributaria correspondiente para interponer el recurso de alzada ordinario. 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. 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 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.

La *STSJ de Castilla-La Mancha 2231/2025, de 15 de septiembre (ECLI:ES:TSJCLM:2025:2231)*, se pronuncia en relación a un recurso de reposición extemporáneo frente a una sanción y el cómputo del plazo a partir de cuándo debe entenderse notificado el acto.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

Como reflejo de los desafíos procedentes de la extensión de las llamadas nuevas tecnologías, la automatización de las decisiones administrativas, el uso de la inteligencia artificial y la utilización de algoritmos por la Administración, además del trabajo citado en el apartado anterior sobre inteligencia artificial y discrecionalidad administrativa, se puede citar a M. VAQUER CABALLERÍA (dir.), *La Actuación Administrativa Automatizada: sus claves jurídicas*, Tirant lo Blanch; A. CERRILLO I MARTÍNEZ y C. I. VELASCO RICO, *La regulación de la inteligencia artificial en España: una propuesta normativa para su uso en las administraciones públicas*, Comares; A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «La inteligencia artificial y los gobiernos locales: Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18; M. CARLÓN RUIZ, *Las administraciones públicas ante la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, Valencia; J. ZAPATA SEVILLA, «Inteligencia artificial y simplificación administrativa. El uso de la IA para la simplificación de los procedimientos administrativos. El caso de los proyectos

de energías renovables», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242; V. J. ÁLVAREZ GARCÍA y Á. GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, «El derecho de acceso libre y gratuito a los algoritmos empleados por los poderes públicos», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68; M. MARTÍNEZ, «La inteligencia artificial, retos y regulación europea (Parte I)», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 3, 2025.

Sobre digitalización y Administración electrónica, C. HERRERO POMBO, *Manual básico de Administración Electrónica. La nueva regulación del procedimiento administrativo sin papel* (2.^a ed.), INAP; O. CORTÉS-ABAD y V. HERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, «Digitalización de los procesos selectivos en la Administración pública: lecciones desde el Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 23; O. EXPÓSITO LÓPEZ, «Brecha digital y envejecimiento en el sector público», *Documentación Administrativa*, núm. 14; R. TEJERA CHICO, «Viaje al mundo de la tramitación administrativa electrónica», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 6; M. BONNET PAREJO, «El principio de transparencia algorítmica en el Derecho público español: fundamentos, jurisprudencia reciente y desafíos regulatorios», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 6; J. I. CUBERO MARCOS (dir.), *Administración electrónica y derechos de las personas: cuestiones controvertidas*, Atelier; A. MALLÉN LOZANO, «El documento electrónico y sus exigencias formales», *Revista de Estudios Locales, Cunal*, 285; R. COTS I VALVERDE, *L'administració electrònica en l'àmbit local: la secretaria municipal en l'estratègia de transformació digital*, Tirant lo Blanch.

Sobre buena administración y buen gobierno, transparencia, acceso a la información y participación ciudadana se pueden citar las siguientes publicaciones: F. J. SANTAMARÍA RAMOS (dir.), *Gobierno abierto y nuevas tecnologías*, Aranzadi; B. MARTÍN JIMÉNEZ, «La buena administración europea: un hallazgo inesperado para el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 227; E. JUARISTI BESALDUCH, H. AZNAR y J. L. ROS MEDINA (coords.), *Estado abierto. Avances y retos en transparencia, integridad y participación*, Tirant lo Blanch; C. REVERÓN BOULTON, *Transparencia, participación y Estado de Derecho*, Comares; L. RODRIGO DE CASTRO, «Participación y colaboración en la Administración pública: aproximaciones teóricas desde el gobierno abierto», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242; A. BOTO ÁLVAREZ, «El registro documental de hospedajes: los medios electrónicos como fuente del derecho y la desinformación imperante», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; L. FINOL ROMERO, «Transparencia cuando la función pública incorpora inteligencia artificial: ¿es suficiente con una Ley en Chile?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; A. GARCÍA JIMÉNEZ, «La importancia de la transparencia en el acceso al empleo público», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; C. I. VELASCO RICO, «La transparència algorítmica al sector públic: més enllà del cas Bosco», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 71; J. TAHIRÍ MORENO, «La transparencia algorítmica en la administración pública: Reflexiones a propósito de la STS 1119/2025, de 11 de septiembre (caso *Bosco*)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 63-64; J. L. ROS-MEDINA y J. M. MAYOR BALSAS, «El derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 38; M. B. LYRAS

FERRAL, «Transparencia y documentación administrativa», *Revista de Estudios Locales, Cunal*, núm. 283; P. N. OLIVARES MORENO, «La formación en transparencia y acceso a la información como mecanismo de lucha contra la corrupción», *Documentación Administrativa*, núm. 14; J. MESEGUER YEBRA, «Distinciones AUDAZ a la transparencia local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 3, 2025.

Resulta muy novedosa la temática del trabajo de A. BUENO ARMIJO, *La burocracia defensiva*, Marcial Pons, en el que recoge y sistematiza un conjunto de prácticas administrativas que podrían encuadrarse dentro de este fenómeno: se trata de un modelo de conducta en la cual los empleados públicos se abstendrían de tomar ciertas decisiones, aun considerándolas útiles para el interés general y, en su lugar, adoptarían otras menos arriesgadas o, incluso, permanecerían inactivos por miedo a las consecuencias desfavorables que su actuación podría generarles.

Sobre adopción de decisiones administrativas y el procedimiento administrativo, O. MIR PUIGPELAT, «Procedimientos administrativos», *Manual de Derecho administrativo I Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons; A. PALOMAR OLMEDA, *Procedimiento Administrativo* (4.ª ed.), Aranzadi; S. MARTÍNEZ FERRER, *Formularios de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas*, Tirant lo Blanch; J. M. BELTRÁN CASTELLANOS, «¿Tiene usted cita previa?», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11; A. RODRÍGUEZ GARCÍA, «La omisión o defectuosa práctica del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo: estado de la cuestión», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 88; Y. I. DÍAZ GUTIÉRREZ, «Buenas prácticas para la tramitación de expedientes administrativos de encargos a medios propios», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 5; J. M. MARTÍNEZ OTERO, «El sorteo como forma de adopción de decisiones públicas: Caracterización general y una discreta apología», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12.

En relación con el contenido del expediente administrativo, se puede citar el trabajo de F. J. FUERTES LÓPEZ, «Expediente administrativo y proceso contencioso-administrativo», *Revista de Estudios Locales*, núm. 274.

Sobre la potestad y el procedimiento sancionador, se ha publicado una nueva edición del *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, dirigido por M. REBOLLO PUIG y otros. Además, F. CASTILLO BLANCO, «El derecho disciplinario del empleo público en la encrucijada: del *ius puniendi* a las garantías», *Revista de Administración Pública*, núm. 228; D. ANTONIO CUESTA BÁRCENA, «Ejercicio de la potestad sancionadora mediante inteligencia artificial: Realidades e ilusiones?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70; H. M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «Caducidad y nueva incoación de procedimiento sancionador», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 5, 2025.

En relación con procesos selectivos en la función pública, A. GIL FRANCO, «Consideraciones sobre el procedimiento administrativo de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 23; y O. CORTÉS ABAD y V. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «Digitalización de

los procesos selectivos en la Administración pública. Lecciones desde el Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 23.

En relación con la nueva normativa, en el ámbito autonómico, destacadamente, se ha aprobado la Ley 9/2025, de 13 de noviembre, de modificación de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, que ha introducido cuatro novedades vinculadas al derecho a una buena administración previsto en el art. 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: la prohibición expresa de imponer la obligación de cita previa para acceder a los servicios presenciales de la Administración, determinando que esta solo puede utilizarse como una medida para mejorar la atención a las personas; el derecho a la claridad y comprensibilidad del lenguaje administrativo; el refuerzo de los principios generales de actuación administrativa, incorporando el principio, y derecho, de proactividad y personalización en la prestación de los servicios públicos; y se reconoce el denominado «derecho al error».

3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2025, en relación con los procedimientos administrativos, junto a los pronunciamientos jurisprudenciales específicos del ámbito local, también pueden reseñarse sentencias que se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciadas a continuación.

Sobre el inicio del procedimiento, la *STS 1042/2025, de 17 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3486)*, sostiene que, en aquellos supuestos de presentación electrónica de una solicitud de inicio de procedimiento administrativo y en los que no resulta acreditada su efectiva presentación, aunque sí el abono de la tasa administrativa, no puede tenerse por no presentada sin previo requerimiento de subsanación. El art. 68 LPAC resulta aplicable a las solicitudes presentadas por vía telemática no finalizadas, de forma que no se puede tener por decaído en su derecho al solicitante sin previo requerimiento de subsanación. El Tribunal entiende que el hecho de que la solicitud no quedara registrada (con independencia de que ello derive de no seguirse los pasos adecuados o de un defectuoso funcionamiento de la plataforma) no constituye óbice alguno para aplicar las previsiones del citado art. 68 LPAC, recordando los deberes que incumben a la Administración para garantizar el arraigo y la buena marcha de su funcionamiento por medios electrónicos. La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo.

En relación con la tramitación del procedimiento, la *STS 1279/2025, de 14 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4372)*, recuerda que la incorporación de actuaciones o trámites de un procedimiento anterior, respecto del que se ha declarado su caducidad, al nuevo

procedimiento no supone que la prueba incorporada sea ilícita, puesto que la incorporación de prueba está autorizada en los términos del art. 95.3 LPAC, por no estar comprometido el principio de contradicción y por economía procedimental. No obstante, debe convenirse que la incoación del nuevo procedimiento no puede convertirse en una continuación o prórroga del procedimiento caducado, debiendo iniciarse un nuevo expediente que debe tramitarse con todas las garantías, tal como se infiere del mismo art. 95.3 LPAC que establece la obligatoriedad de los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado. La decisión de incorporar el expediente caducado no impide la tramitación del nuevo procedimiento, ni la defensa de las partes interesadas, formulando en la instrucción del expediente las alegaciones correspondientes, proponiendo prueba y desplegando su derecho de defensa con todas las garantías, cuestiones estas que corresponde examinar, en su caso, cuando se impugne la resolución definitiva, que pone fin al expediente.

El derecho a la presunción de inocencia del art. 24 CE resultaría vulnerado en caso de que la sanción se base en pruebas que se han incorporado al procedimiento de forma irregular. El acuerdo de incoación no presupone que el material incorporado deba constituir prueba de cargo, ni tampoco predetermina la imposición de una sanción tras la tramitación del expediente. Eventualmente, lo que podría vulnerar la presunción de inocencia es la imposición de una sanción basada en prueba ilícita, que no puede constituir prueba de cargo, pero no el acuerdo de incoación.

Es ilustrativa la *STSJ de Andalucía 120/2025, de 30 de enero (ECLI:ES:TSJAND:2025:881)*, sobre el tratamiento de la prueba pericial (valoración por el arquitecto municipal *vs.* la pericial de parte) y el estándar de revisión en vía judicial, con respeto a la sana crítica, salvo irracionalidad.

En relación con la terminación del procedimiento, la *STS 22/2025, de 15 de enero (ECLI:ES:TS:2025:240)*, sostiene que la resolución administrativa por la que la Administración resuelve declarar la caducidad de un procedimiento determina que el órgano judicial de lo contencioso-administrativo que enjuicie el caso deba valorar si concurren los presupuestos fácticos y jurídicos exigidos para declarar la caducidad, y dictar, en el supuesto de que aprecie la existencia de este vicio formal, en el marco del respeto al principio de congruencia, un pronunciamiento anulatorio de la resolución administrativa recurrida.

La *STSJ de Andalucía 120/2025, de 30 de enero (ECLI:ES:TSJAND:2025:881)*, que, en relación con un expediente urbanístico sancionador municipal, sostiene que no puede situarse, a efectos del inicio del cómputo del plazo de caducidad del procedimiento, la fecha del acta de inspección. Y ello porque, entre su formalización y el dictado del decreto de incoación se llevaron a cabo actuaciones tendentes a concretar el alcance de la infracción urbanística, como el informe de los servicios de inspección y el informe de los servicios técnicos municipales por el arquitecto municipal. Estas actuaciones tienen encaje en las actuaciones previas reguladas en el art. 55 LPAC que eran necesarias llevar cabo (descripción y datación de las obras, situación actual, incompatibilidad

con la ordenación urbanística y el planeamiento aplicable, valoración de obras...) antes de incoar el expediente sancionador. También la *STS 4081/2025, de 30 de septiembre (ECLI:ES:TS:2025:4081)*, aunque en el ámbito de la Seguridad Social, afirma que el plazo de caducidad del procedimiento comienza con el acuerdo formal de incoación, no con actuaciones previas (investigación, informes de inspección).

La *STS 464/2025, de 22 de abril (ECLI:ES:TS:2025:1776)*, afirma que una interpretación de los arts. 106 y 47.1.f) LPAC, puestos en relación con lo dispuesto en el art. 222 LEC sobre el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada, conduce a declarar que, habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia cuando, como sucede en el caso que se examina, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia, como es el caso, las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la reclamación concedida por silencio.

La *STS 2637/2025, de 16 de junio (ECLI:ES:TS:2025:2637)*, ratifica la doctrina jurisprudencial reiterada atinente a que la caducidad de un procedimiento susceptible de causar efectos desfavorables o de gravamen ha de ser declarada obligatoriamente, sin que exista una pretendida facultad administrativa de no declararla. Tal declaración de caducidad ha de ser expresa, conforme a lo dispuesto en el art. 104.5 LGT, en relación con el art. 103.2 del mismo texto legal. La falta de declaración expresa de esa caducidad relativo a un determinado concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y periodo impositivo, determina la invalidez del inicio de un ulterior procedimiento de inspección respecto de dicho concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y periodo impositivo. Sobre la exigencia de declaración expresa de la caducidad y la invalidez de un procedimiento ulterior ver, también, la *STS 4719/2025, de 23 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4719)*.

Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA
Abogado del Estado, letrado del Tribunal Constitucional
Tribunal Constitucional
ORCID ID: 0000-0001-5680-6618

Palabras clave: contratación pública; entidades locales.

Keywords: public procurement; local entities.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. DISPOSICIONES GENERALES.—3. RÉGIMEN DE INVALIDEZ Y VÍAS DE RECURSO.—4. LAS PARTES EN EL CONTRATO: 4.1. La participación de operadores de terceros países en los procedimientos de adjudicación. 4.2. Condiciones de aptitud para contratar. 4.3. Las reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social.—5. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN: 5.1. Selección del procedimiento de adjudicación. 5.2. Contenido de los pliegos. 5.3. El supuesto de no formalización del contrato.—6. EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN: 6.1. Pago del precio. 6.2. Ejecución de obras no previstas. 6.3. Otras cuestiones.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este informe sectorial es exponer las principales novedades legales, jurisprudenciales y doctrinales del año 2025 y del primer trimestre del año 2026 en el ámbito de la contratación pública y, en especial, aquellas que resulten de interés desde la perspectiva de las entidades locales.

Durante el periodo a que se refiere esta crónica, apenas ha habido cambios normativos de calado, sino simples modificaciones puntuales en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Por el contrario, durante este último ejercicio, se han dictado resoluciones de enorme interés tanto por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Supremo (TS), a las que se hará oportuna referencia en estas páginas. E igualmente merecen mención en este informe algunas recomendaciones e informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), algunos de los cuales dan respuesta, precisamente, a consultas elevadas por parte de corporaciones locales.

Como en las ediciones anteriores de este informe sectorial, en aras de una mayor claridad, la exposición de todas estas novedades seguirá, en la medida de lo posible, un orden sistemático similar a la estructura de la LCSP.

2. DISPOSICIONES GENERALES

Antes de abordar las cuestiones generales, con carácter preliminar, debe recordarse que la Comisión Europea continúa con el esfuerzo de *revisar las directivas sobre contratación pública*, una vez transcurridos más de diez años desde su aprobación.

En este sentido, en el mes de octubre de 2025, la Comisión publicó el documento de trabajo relativo a la evaluación de la Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre contratación pública. Las principales conclusiones de este informe son las siguientes: i) a pesar de los esfuerzos para simplificar los procedimientos de adjudicación de contratos, continúan percibiéndose como excesivamente rígidos y complejos para cumplir de manera ágil y eficaz los objetivos de la compra pública; ii) la interacción entre las previsiones de la legislación sectorial y la legislación en materia de contratación pública puede generar incoherencias que complican aún más este tipo de procedimientos; iii) el objetivo de transformar la contratación pública en una herramienta estratégica para alcanzar objetivos sociales, medioambientales y de innovación ha dado lugar a resultados desiguales en los distintos Estados miembros; iv) la regulación debe tener en cuenta nuevas prioridades como la seguridad económica y la autonomía estratégica, como consecuencia de los últimos desarrollos geopolíticos; v) aunque se han logrado mejoras importantes en materia de transparencia, sigue habiendo deficiencias que lastiman la toma de decisiones estratégicas y la prevención de la corrupción, y vi) la creciente complejidad de la contratación del sector público requiere autoridades muy especializadas, a pesar de lo cual las inversiones en formación y profesionalización siguen siendo muy limitadas.

A la vista de este documento de trabajo, en noviembre de 2025, la Comisión abrió una consulta pública para recabar opiniones y datos que sirvieran de base para la revisión de las directivas. Este procedimiento de consulta concluyó a finales de enero de 2026.

En plano nacional, cabe destacar la implicación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReSCon) en el debate sobre la revisión

de las directivas. En particular, en enero de 2026, publicó un informe al respecto, compartiendo las conclusiones del documento de trabajo sobre la evaluación de las directivas de 2014 elaborado por la Comisión Europea y formulando nuevas propuestas.

En este marco de revisión y mejora de la actual regulación, cobran sentido los trabajos de J. M. GIMENO FELIÚ, «La necesaria revisión de la normativa de contratación pública en Europa. Una nueva y moderna hoja de ruta en clave geoestratégica global», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 71, 2026; I. MARTÍN DELGADO, M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO y M. C. ALONSO GARCÍA (dirs.) y M. VALLE CAMACHO y A. MONTORO MONTARROSO (coord.), *Inteligencia artificial y contratación pública: propuestas para una buena regulación*, Iustel, 2025; y de A. SÁNCHEZ GARCÍA, *El mercado de la contratación pública. Especialidades estructurales y posibilidad de mayor eficiencia en su funcionamiento*, Comares, 2025.

Por otro lado, conviene tener presente que el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea contra el Reino de España, en relación con la transposición incompleta de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre contratación pública, sigue su curso. En este sentido, el 9 de diciembre de 2025, la Comisión Europea interpuso recurso por incumplimiento ante el TJUE (asunto C-802/25), cuyos motivos principales se refieren a las disposiciones en materia de modificación y resolución de los contratos y la determinación del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público. Habrá que estar atentos al desarrollo y terminación de este proceso, dado el impacto que puede tener su resolución sobre los procedimientos de adjudicación de contratos a nivel interno y sobre la interpretación que ha de hacerse de las disposiciones de la LCSP.

Entrando ya en materia, en el plano normativo, cabe destacar la *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*. Una vez que la Comisión Europea ha publicado los nuevos umbrales aplicables en los procedimientos de adjudicación de contratos, se ha procedido a incorporar dichos umbrales a la LCSP, así como al 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 a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

En cuanto al *ámbito de aplicación* de la legislación de contratos del sector público, ha sido muy comentada la STS 1686/2025, de 18 de diciembre (rec. de casación núm. 7577/2022), que ha establecido un criterio restrictivo de interpretación en relación con la consideración de los contratos patrimoniales como «negocios excluidos». Concluye la Sala 3.^a que: «La apreciación de que un contrato de derecho de superficie constituido sobre bienes inmuebles patrimoniales de un ayuntamiento es un negocio jurídico que, conforme al art. 4.1.^p) de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público

(actual art. 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), está excluido del ámbito objetivo de aplicación de dicha ley, requiere tener en cuenta todos los elementos concurrentes y, en especial, la finalidad perseguida con el contrato, de manera que si dicha finalidad o, en el caso, de ser varias, la más relevante, es la de satisfacer un interés público de la específica competencia del ayuntamiento, se deberá rechazar la exclusión y considerar que se está ante un contrato administrativo de los previstos en el art. 19 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, citada (actual art. 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, también citada)».

En el ámbito consultivo, la JCCPE ha emitido dos informes en relación con *el objeto y la calificación de los contratos*, a los que conviene hacer referencia.

En el Informe 4/2025, de 17 de julio, la JCCPE concluye que una entidad del sector público puede licitar un contrato de servicios en cuyo pliego se requiera a la empresa adjudicataria la adscripción de recursos humanos con las mismas características técnicas y profesionales que las puedan tener puestos de trabajo vacantes de su relación de puestos de trabajo. Pero al mismo tiempo hace varias advertencias de marcado carácter práctico para los órganos gestores: i) que el contrato de servicios no tiene por objeto la contratación de trabajadores, sino el desarrollo de una actividad prestacional dirigida a la obtención de un resultado distinto al de una obra o suministro, por lo que, los órganos gestores de personal deberían evitar acudir a la contratación de servicios para cubrir necesidades permanentes de personal; ii) que los órganos gestores deben abstenerse de realizar actos que puedan conducir al reconocimiento de una situación de cesión ilegal de trabajadores, y iii) que las prestaciones objeto del contrato de servicios deben determinarse con precisión, de modo que no impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

Por su parte, el Informe 60/2024, de 3 de abril de 2025, resulta de interés para la contratación de las entidades locales relacionada con fiestas y espectáculos. El informe concluye que: i) las construcciones temporales desmontables no adheridas al suelo, como los escenarios, no son bienes inmuebles a los efectos de lo dispuesto en el art. 334 CC, por lo que su instalación no puede ser objeto de un contrato de obras (art. 13 LCSP); ii) si el contrato tiene por objeto la adquisición o el arrendamiento de este tipo de instalaciones temporales desmontables constituye un contrato de suministro (art. 16 LCSP); iii) si el contrato tiene por objeto, únicamente, los trabajos de instalación, deberá calificarse como contrato de servicios (art. 17 LCSP), y iv) si concurren prestaciones de ambos tipos contractuales, tendrá la consideración de un contrato mixto (art. 18 LCSP).

En relación con *la duración y la prórroga de los contratos*, cabe destacar la STS 34/2026, de 21 de enero (rec. de casación núm. 8527/2022). En esta sentencia, se interpreta el ya derogado art. 23.2 de la Ley 30/2007 («la prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario...»), en el sentido de que, si los pliegos únicamente contemplan la prórroga de mutuo acuerdo, la Administración no puede imponerla con carácter forzoso.

Finalmente, la jurisprudencia se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la procelosa cuestión de los encargos a medios propios personificados («*in house providing*», en la terminología anglosajona).

En primer lugar, cabe hacer referencia a la STJUE de 15 de enero de 2026 (*AVR-Afvalverwerking BV y otros*, asunto C-692/23). Esta sentencia da respuesta a una cuestión prejudicial planteada por un tribunal holandés, en la que se precisaba cómo ha de aplicarse el requisito de que más del 80 por 100 de la actividad del medio propio personificado esté constituido por encargos confiados del poder adjudicador de que se trate, en el supuesto de que el medio propio en cuestión sea la sociedad matriz de un grupo empresarial. Pues bien, en estos casos, el TJUE concluye que, para verificar el meritado requisito de actividad, debe tenerse en cuenta no solo la propia de la sociedad matriz, sino también el conjunto de actividades de las entidades que formen parte del grupo. Y, a estos efectos, indica también el TJUE que cuando el indicador para comprobar este requisito sea el volumen de negocios, cuando la sociedad matriz esté obligada a elaborar estados financieros consolidados, la verificación podrá llevarse a cabo a partir del volumen de negocios consolidado. Esta sentencia nos recuerda, una vez más, qué es lo que persiguen las limitaciones establecidas a este tipo de encargos, que no es sino evitar las distorsiones a la competencia que se producirían si los medios propios personificados controlados por la Administración pudieran operar en el mercado y competir con otras empresas.

Por su parte, la STJUE de 29 de abril de 2025 (*Fastned Deutschland GmbH & Co y Die Autobahn GmbH des Bundes*, asunto C-452/23) también aborda el problema de la adjudicación *in house*. En este caso, el Tribunal de Justicia aborda un problema relativo a la modificación de una concesión, concluyendo: i) que es posible dicha modificación, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, si se cumplen los requisitos para la modificación contractual, incluso aunque al tiempo de acordar la modificación, la adjudicataria ya no tenga la condición de entidad *in house*, y ii) que los órganos jurisdiccionales no están obligados a comprobar, incidentalmente y a instancia de parte, la regularidad de la adjudicación inicial, con ocasión del recurso interpuesto contra el modificado si esto último se produce una vez transcurridos los plazos para recurrir dicha adjudicación inicial (cosa que, por otra parte, será lo habitual). Pareciera pues que, a juicio del TJUE, las condiciones para tener la consideración de medio propio únicamente deben concurrir al tiempo de efectuarse el encargo, de manera que la pérdida sobrevenida de tal condición no afecta a la validez del encargo ni impide su modificación. Cabe preguntarse si semejante interpretación responde adecuadamente a la finalidad que persiguen las disposiciones que regulan los contratos *in house*.

También resulta de enorme interés, en especial para las entidades locales, la STS 48/2026, de 22 de enero (rec. de casación núm. 54/2023). En esta sentencia, el Tribunal Supremo concluye que la decisión de hacer uso de TRAGSA como medio propio personificado, cumpliendo el presupuesto legal de adquirir una parte de su capital social, constituye un acuerdo de trascendencia organizativa y económico-financiera y,

por tanto, ante el vacío normativo en la legislación de régimen local, la competencia corresponde al Pleno de la Diputación Provincial y no a su presidente.

Por último, tanto la sentencia que acabamos de mencionar como la STS 1547/2025, de 1 de diciembre (rec. de casación núm. 6508/2022), han reiterado lo señalado en la STS 1205/2024, de 4 de julio (rec. de casación núm. 3044/2021), en relación con el problema de cuándo cabe considerar que los poderes adjudicadores ejercen sobre el medio propio un «control análogo conjunto» al que ostentan sobre sus propios servicios (requisito previsto en el art. 32 LCSP), efectuando un repaso pormenorizado de la jurisprudencia del TJUE sobre la contratación *in house* (SSTJUE de 18 de noviembre de 1999, asunto C-107/98; de 11 de mayo de 2006, asunto C-340/04; de 19 de abril de 2007, asunto C-295/05; de 29 de noviembre de 2012, asuntos acumulados C-182/11 y C-183/11; de 18 de junio de 2020, asunto C-328/19; de 12 de mayo de 2022, asunto C-719/20; y de 22 de diciembre de 2022, asuntos acumulados C-383/21 y C-384/21).

En el ámbito doctrinal, el estudio de los requisitos de los encargos a medios propios ha sido abordado en J. L. DURÁN SÁNCHEZ, «El requisito de eficiencia en el uso del encargo a medida propio por las Administraciones públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2025; en F. LUQUE REGUEIRO, «El control de los encargos a medios propios personificados», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, mayo de 2025; y en J. BARRAGÁN RAMOS y J. MUÑOZ-MACHADO CAÑAS, «El control de la discrecionalidad de las decisiones de encomendar la gestión de servicios a medios propios de las Administraciones públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 71, 2026.

3. RÉGIMEN DE INVALIDEZ Y VÍAS DE RECURSO

En el campo normativo, conviene destacar que la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible ha introducido una nueva DA 57 en la LCSP, en cuya virtud la regulación contenida en los Capítulos IV y V del Título I del Libro Primero, es decir, las disposiciones sobre el régimen de invalidez y sobre el recurso especial, y su normativa de desarrollo resultan directamente aplicables a los contratos de servicio público de transporte de viajeros regulados en el Reglamento (CE) núm. 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

En el plano jurisprudencial, en relación con el *recurso especial en materia de contratación*, resulta importante destacar, por sus efectos prácticos, la STS 215/2025, de 3 de marzo (rec. de casación núm. 7083/2021), que se pronuncia sobre el lugar de presentación del recurso especial, fijando los siguientes criterios:

i) En lo que se refiere al lugar de presentación del recurso especial en materia de contratación, lo establecido en el art. 18.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo

Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, encontraba respaldo en el precepto de rango legal al que servía de desarrollo (art. 44.3 TRLCSP de 2011); pero aquella norma reglamentaria no resulta conciliable con el precepto legal sobrevenido (art. 51.3 LCSP de 2017) que, en este concreto punto, fija una regla sustancialmente distinta a la de la regulación legal anterior, permitiendo de forma amplia la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

ii) En consecuencia, en la medida en que lo dispuesto en el art. 18.1 del Real Decreto 814/2015 no resulta compatible con los preceptos de la LCSP, en particular con el citado art. 51.3, el precepto reglamentario debe entenderse derogado en virtud de la disposición derogatoria de la propia LCSP.

iii) Como vestigio de la regulación anterior, el art. 51.3 LCSP establece en su párrafo segundo que cuando los escritos se presenten en registros distintos a los del órgano de contratación o el órgano competente para la resolución del recurso, «deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible». Ahora bien, aceptando que esa carga de comunicar la interposición del recurso al Tribunal Administrativo de Recursos recae sobre el propio interesado que lo promueve, si el recurso se presenta en plazo, el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación no puede traer como resultado que el recurso especial en materia de contratación sea considerado extemporáneo, pues, partiendo de que la regulación legal aplicable admite expresamente que el escrito de interposición se presente en cualquiera de los lugares a los que se refiere el citado art. 16.4 de la Ley 39/2015, la inadmisión del recurso por razón de extemporaneidad sería una consecuencia desmedida, contraria al principio de proporcionalidad, y vulneradora de lo dispuesto en el art. 51.3 LCSP.

También se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre la cuestión de la *legitimación para interponer recurso especial*. Así, la STS 1579/2025, de 4 de diciembre (rec. de casación núm. 6797/2022) ha fijado como doctrina casacional que ni en recurso en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa cabe negar al licitador excluido de una licitación la legitimación activa para recurrir el acto de exclusión, aduciendo que su recurso no supondría ventaja para sus derechos e intereses legítimos porque en ningún caso resultaría la oferta 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. En definitiva, esta sentencia no cuestiona el criterio tradicional sobre la legitimación para recurrir los actos del procedimiento de adjudicación, pero sí le añade un matiz importante sobre la forma de proceder a su aplicación.

También sobre la problemática de la legitimación activa ha de citarse la STS 105/2026, de 4 de febrero (rec. de casación núm. 3623/22023), en la que se ha reconocido la legitimación de una asociación de empresarios del sector para impugnar la adjudicación de un contrato por tramitación de emergencia. Esta sentencia completa la jurisprudencia preexistente sobre la legitimación de las asociaciones, precisando que bas-

ta con que los intereses de los asociados se encuentren afectados y que los estatutos establezcan como fines asociativos la defensa de los intereses de los asociados, sin que resulte exigible que en los estatutos se recoja expresamente el listado exhaustivo de las actuaciones que puedan realizar (*v. gr.* la interposición de recurso contencioso-administrativo).

En relación con la *prueba a practicar en sede de recurso especial*, la STS 45/2026, de 22 de enero (rec. de casación núm. 2748/2023) permite que recurrir el acto de adjudicación de un contrato cuestionando la solvencia del adjudicatario a partir de documentos nuevos o conocidos con posterioridad y, en consecuencia, el Tribunal Supremo establece que tales documentos habrán de ser valorados por el TACRC «para decidir sobre aquella solvencia técnica, a los efectos de resolver sobre la anulación pretendida del acto de adjudicación». Pero la sentencia no se queda solamente aquí, sino que también se pronuncia sobre las consecuencias que pueden derivarse de la anulación del acto de adjudicación declarando que, en vía judicial, puede abarcar tanto la tutela restitutoria (por ejemplo, acordando la retroacción de actuaciones al momento anterior de la adjudicación, cuando sea posible) como la tutela resarcitoria. Y, sobre la base de esta doctrina, es la propia sentencia la que, una vez reconocido que el contrato debería haber sido adjudicado a la recurrente, le reconoce el derecho a ser indemnizada por el lucro cesante consistente en no haber podido ejecutar el contrato, si bien la determinación del *quantum* de la indemnización se defiende a la ejecución de la sentencia.

Por lo que se refiere al régimen de recursos en vía contencioso-administrativa, la STS 451/2025, de 10 de abril, ha fijado una regla importante para fijar la *cuantía del procedimiento* a los efectos de determinar si cabe o no *recurso de apelación* (art. 81 LJCA). Pues bien, señala el Tribunal Supremo que, cuando el objeto del recurso está constituido por diversas reclamaciones del pago del precio de un contrato y todas ellas sean de la misma naturaleza y respondan a una causa única (esto es, que se trate de una misma relación continuada), todas estas reclamaciones deben ser contempladas de forma conjunta y unitaria, esto es, debe tenerse en cuenta el valor económico total de las facturas adeudadas, incluyendo el principal, los intereses de demora, los costes de cobro, etc. Este criterio jurisprudencial constituye una excepción, ciertamente inspirada en el principio *pro actione*, a la regla general sobre la determinación de la cuantía a los efectos de la admisibilidad del recurso de apelación que, como es sabido, ha partido tradicionalmente de una interpretación mucho más estricta del art. 41.3 LJCA.

De otro lado, el Tribunal Supremo ha continuado profundizando su jurisprudencia relativa a los *efectos de la nulidad de los contratos*, en relación con supuestos muy específicos. Las dos sentencias a las que se va a hacer referencia se refieren a la interpretación y aplicación del art. 35.1 de la Ley 30/2007, pero la doctrina que asientan puede predicarse sobre el vigente art. 42.1 LCSP, cuya redacción no difiere de la de aquel.

Pues bien, en la STS 1362/2025, de 14 de octubre (rec. de casación núm. 6091/2022), se resuelve un supuesto en que, tras la declaración de nulidad del contrato, la Administración ordenó su continuación para evitar un grave trastorno al servicio público. En este contexto, el Tribunal Supremo estima que la nulidad del contrato determina su in-

validez y su ineficacia y, por tanto, el contratista no puede reclamar a la Administración el abono de las cantidades que deriven del cumplimiento de las cláusulas contractuales de revisión de precios, que devienen inexistentes e ineficaces como consecuencia de la declaración de nulidad. Será en fase de liquidación del contrato administrativo cuando las partes deberán resolver las controversias existentes acerca de lo que deben restituirse para recuperar la situación patrimonial y económica anterior a la ejecución parcial del contrato declarado nulo.

Por su parte, la STS 413/2025, de 7 de abril (rec. de casación núm. 226/2022) declara que la declaración de nulidad del contrato determina que el mismo entre en fase de liquidación «debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor». Para este último supuesto, la norma no establece ninguna reducción o minoración en concepto de amortización, esto es, por la depreciación del valor de un bien por el transcurso del tiempo. La sentencia matiza que no cabe excluir de manera absoluta que la aplicación de los efectos de la nulidad legalmente previstos no pueda ser atemperada o corregida en caso de que se apreciase un enriquecimiento injusto de alguna de las partes (ya sea la Administración, ya sea el contratista), pero no cabe aceptar que se aplique automáticamente un coeficiente reductor o una tabla de amortización, sino que esto solo será posible cuando se acredite debidamente la existencia de enriquecimiento injusto.

En fin, al hilo de los problemas relacionados con la nulidad contractual y los supuestos de aplicación de la teoría de la prohibición del enriquecimiento injusto, cabe destacar el trabajo de I. MARTÍ SARDÀ, «Las vías para la regularización de las facturas derivadas de la contratación irregular», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70, 2025.

4. LAS PARTES EN EL CONTRATO

4.1. La participación de operadores de terceros países en los procedimientos de adjudicación

En relación con las partes en el contrato, quizá uno de los hitos más importantes se refiere a la participación de empresas no comunitarias en los procedimientos de adjudicación. Tras la STJUE de 22 de octubre de 2024 (*Kolin*, asunto C-652/22), este año se ha dictado la STJUE de 13 de marzo de 2025 (*Qingdao*, asunto C-266/22). La doctrina del TJUE puede sintetizarse de la siguiente manera:

i) Los operadores de terceros países que no hayan celebrado un acuerdo internacional con la Unión Europea que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos no disfrutan del derecho a un trato no menos favorable en virtud de los arts. 25 de la Directiva 2014/24 o 43 de la Directiva 2014/25.

ii) Al afectar a la política comercial de la Unión Europea (art. 3 TFUE, en relación con el art. 2 TFUE), solo la Unión Europea es competente para adoptar un acto de

alcance general relativo al acceso a los procedimientos adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional de los antes indicados.

iii) Por tanto, los Estados miembros únicamente pueden adoptar un acuerdo de alcance general sobre el acceso de operadores de terceros países a sus respectivos mercados de contratación pública si son facultados para ello por la Unión Europea.

iv) En tanto la Unión Europea no adopte este tipo de actos de alcance general, corresponde a cada poder adjudicador evaluar si procede admitir en un procedimiento de adjudicación a operadores de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión Europea que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos.

v) En el caso de admitirse su participación, la doctrina del TJUE admite la posibilidad de ajustar la puntuación resultante de la comparación de sus ofertas con las presentadas por otros operadores económicos, esto es, establecer modalidades de trato destinadas a reflejar la diferencia objetiva entre la situación jurídica de dichos operadores, por una parte, y la de los operadores de la Unión Europea y de terceros países que sí hayan celebrado un acuerdo en los términos del art. 25.

vi) Si bien estas modalidades de trato deben ser conformes con determinados principios y exigencias, tales como los principios de seguridad jurídica o de confianza legítima, un recurso dirigido a denunciar el incumplimiento de tales principios solo puede examinarse a la luz del Derecho nacional y no del Derecho de la Unión Europea.

Pues bien, en el plano interno, la regulación de la participación de empresas no comunitarias en los procedimientos de contratación se encuentra en el art. 68 LCSP. A raíz de las citadas sentencias, el 17 de julio de 2025, la JCCPE emitió una Recomendación en relación con la participación de empresas no comunitarias en los procedimientos de licitación, en la que se fijan los criterios para la interpretación y aplicación del art. 68 LCSP. En particular, la JCCPE señala que los poderes adjudicadores o entidades contratantes no pueden solicitar el informe de reciprocidad previsto en el art. 68 LCSP para condicionar la admisión en una licitación de empresas procedentes de terceros países que no hubieran suscrito un acuerdo internacional con la Unión Europea. En todo caso, dada la trascendencia de la cuestión, la propia JCCPE ha recomendado —con bastante razón, dicho sea de paso— la reforma del art. 68 LCSP para acomodarlo a los criterios jurisprudenciales que acaban de exponerse.

Sobre esta cuestión, merece la pena el trabajo de M. E. LÓPEZ MORA, «Nueva era en la política comercial de la Unión Europea en materia de contratación pública: primeros efectos de las sentencias del TJUE *Kolin* y *Qingdao* y algunas incertidumbres», en C. DE GUERRERO MANSO y J. M. GIMENO FELIÚ (dir.), *Observatorio de los contratos públicos*, 2025, pp. 215-246.

4.2. Condiciones de aptitud para contratar

De otra parte, en relación con el *requisito de solvencia*, se ha pronunciado la STJUE de 22 de enero de 2026 (*LIPOR*, asunto C-812/24). En concreto, la sentencia admite la posibilidad (recogida en el art. 75 LCSP) de que una sociedad matriz complete su solvencia recurriendo para ello a las capacidades de una sociedad filial de la que posea la totalidad del capital. En tal caso, si la sociedad matriz no aporta el DEUC correspondiente a la filial [como en nuestra normativa exige el art. 140.1.c) LCSP], no puede por ello ser excluida del procedimiento, sino que tal omisión puede ser objeto de subsanación «siempre que ninguna disposición del Derecho nacional se oponga a ello y que dicha subsanación se lleve a cabo respetando los principios de igualdad de trato y de transparencia». Así las cosas, a pesar de que la doctrina de las juntas consultivas y de los órganos competentes para resolver el recurso especial acerca de la posibilidad o no de subsanar la omisión del DEUC ha sido algo vacilante, puede concluirse que a partir de ahora esta omisión debe ser considerada susceptible de subsanación (al amparo del art. 81.2 RGLCAP).

En relación con la acreditación de la solvencia, la STS 848/2025, de 26 de junio (rec. de casación núm. 143/2022) ha analizado cuáles son las fuentes de información a partir de las cuales ha de otorgarse o no la clasificación a una determinada empresa. Así, con arreglo a dispuesto en el art. 1 del Real Decreto 810/2009, el órgano de clasificación debe valorar la solvencia económica y financiera de una sociedad quedando, en principio, vinculado por «el importe de su patrimonio neto, según el balance de las cuentas anuales aprobadas y presentadas en el Registro Mercantil». Ahora bien, la Administración puede y debe valorar el resultado y las manifestaciones del informe de auditoría, que las empresas deben incluir con sus cuentas en la solicitud de clasificación, y, en consecuencia, es posible denegar la clasificación solicitada si en el informe de auditoría se evidencian circunstancias que permiten poner en cuestión la veracidad, integridad y fiabilidad del importe del patrimonio neto y, con ello, la solvencia económica y financiera de la sociedad.

Por otro lado, cabe recordar que los operadores que se presenten a una licitación vienen obligados a acreditar su aptitud para contratar y que, en determinadas ocasiones, esto implica acreditar que cuentan con las *habilitaciones empresariales o profesionales* que resulten exigibles para poder realizar las prestaciones que constituyan el objeto del contrato (art. 65.2 LCSP). Pues bien, en relación con este requisito, el Tribunal Supremo ha dictado dos sentencias de interés.

La primera de ellas es la STS 1226/2025, de 1 de octubre (rec. de casación núm. 2889/2022), que se pronuncia en relación con las habilitaciones exigibles a las empresas de seguridad privada, si bien sus razonamientos son extrapolables a otros supuestos. En esta sentencia, el Tribunal Supremo aclara que la habilitación se identifica con la aptitud o capacidad para ejecutar legalmente las prestaciones objeto del contrato y no, por tanto, con la solvencia técnica y profesional. Atendiendo a la naturaleza del requisito previsto en el art. 65.2 LCSP, el Tribunal Supremo declara —en lo que parece

ser un pronunciamiento *obiter dicta*— que no es posible integrar la falta de habilitación profesional o empresarial del contratista por medios externos con arreglo al art. 75 LCSP. Y, con el mismo razonamiento, resuelve que la falta de aptitud derivada de la falta de habilitación profesional o empresarial no puede suplirse acudiendo a la subcontratación de aquellos servicios de seguridad definitorios del objeto del contrato y que no sean meramente accesorios o complementarios. La conclusión que cabe extraer es que la habilitación empresarial o profesional, en el caso de resultar exigible, debe concurrir directa e inmediatamente en licitador.

La segunda es la STS 35/2026, de 21 de enero (rec. de casación núm. 192/2023), cuyo interés reside en que se fija como doctrina casacional que el requisito del art. 65.2 LCSP debe concurrir en el licitador antes de la expiración del plazo para la presentación de ofertas y debe subsistir en el momento de la perfección del contrato.

Cambiando de tercio, cabe hacer referencia también a las novedades más relevantes en materia de *prohibiciones de contratar*. En este ámbito, resulta capital la STS 1655/2025, de 16 de diciembre (rec. de casación núm. 9091/2022), que sienta como doctrina que la prohibición para contratar prevista en el art. 71.1.b) LCSP, cuando trae causa de una sanción firme por falseamiento de la competencia, puede acordarse en la propia resolución sancionadora por la propia autoridad administrativa competente en materia de la competencia, que podrá establecer su alcance y duración conforme a lo previsto en el art. 72.2 LCSP. En el caso de que la resolución sancionadora no concrete estos extremos, corresponderá hacerlo a la autoridad contractual correspondiente (en el ámbito estatal, el Ministerio de Hacienda previa propuesta de la JCPPE) con arreglo al procedimiento previsto en el art. 72.3 LCSP. Aunque esta sentencia confirma una actuación de la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), su trascendencia radica sobre todo en que ha venido a ratificar también el criterio seguido por la CNMC a partir de su Comunicación 1/2023, de 13 de junio.

Esta sentencia confirma también que, a pesar de que el art. 71.1.b) LCSP, se refiere expresamente a las infracciones graves, la prohibición de contratar también se extiende a las infracciones muy graves, pues la determinación legal supone «la fijación de un umbral mínimo de gravedad para la procedencia de la prohibición de contratar, sin excluir las infracciones calificadas como muy graves en materia de falseamiento de la competencia que, por su mayor entidad, integran con mayor razón el presupuesto habilitante de dicha medida». De nuevo, se trata de una doctrina casacional que confirma el criterio ya expresado en su día en la Comunicación 1/2023, de 13 de junio, de la CNMC.

Por su parte, el Informe 54/24, de 3 de julio de 2025, de la JCCPE ha abordado el problema de la aplicación de las prohibiciones de contratar en los casos de continuación o sucesión de empresas, a los que se refiere el art. 71.3 LCSP. En este tipo de supuestos, cuando en un procedimiento de licitación, el órgano de contratación considere que uno de los licitadores puede ser considerado continuación o derivación de otro al que previamente se ha impuesto una prohibición de contratar debe aplicar justificadamente lo dispuesto en el art. 71.3 LCSP, lo que comporta la exclusión del licitador correspon-

diente, sin perjuicio de la procedencia de comunicar esta circunstancia al órgano que haya declarado la prohibición de contratar.

Para concluir esta materia, cabe recomendar el artículo de F. LUQUE REGUEIRO, «Delimitación de la doctrina del *self cleaning* en las prohibiciones de contratación pública», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, marzo de 2025.

4.3. Las reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social

Finalmente, debe hacerse mención a los recientes pronunciamientos relativos a las *reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social*. A este respecto, aunque ya la normativa estatal había sido declarada conforme con el Derecho de la Unión Europea en la STJUE de 6 de octubre de 2021 (*Conacee*, C-589/21), el debate subsistente ha quedado zanjado tras la STS 1302/2025, de 16 de octubre (rec. de casación núm. 6815/2022), a la que han seguido otras más.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo declara que: i) la regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social recogida en la DA 4.^a y en la DF 14 LCSP no vulneran el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad, enumerados como principios generales de la contratación pública en el art. 18 de la Directiva 2014/24; ii) esta regulación no es arbitraria ni tampoco carece de justificación la opción del legislador nacional que ha excluido de estas reservas a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial, y iii) esta regulación persigue una finalidad legítima atendiendo a los principios recogidos en la Directiva 2014/24 y en el art. 49 CE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad. Para el Tribunal Supremo, este objetivo puede cumplirse de manera más eficiente y beneficiosa atendiendo a las características objetivas de los centros especiales de empleo de iniciativa social, dado que se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social.

Estas sentencias han sido objeto de comentario en G. BENETTI, «Fin al debate acerca de la reserva de contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa social. Comentario a las SSTs 1302/2025 y 1347/2025, relativas a la legalidad de la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2026.

Finalmente, cabe destacar que el debate sobre los contratos reservados ha llegado hasta el Tribunal Constitucional, que ha abordado la cuestión desde la perspectiva de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Así, la STC 11/2026, de 12 de febrero, ha anulado, por invasión de las competencias estatales, aquellos incisos del art. 36.1 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, de la Comunidad Foral de Navarra, que extendían la reserva de contratos a otras entidades distintas de las

previstas en la DA 4.ª LCSP (rec. de inconstitucionalidad núm. 6245-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno).

5. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN

5.1. Selección del procedimiento de adjudicación

En primer lugar, en relación con la *selección del procedimiento de adjudicación*, ha de destacarse que la JCCPE en su sesión de 3 de abril de 2025 emitió una Recomendación sobre criterios a aplicar y aspectos a comprobar por los órganos de contratación en los contratos realizados a través de la *tramitación de emergencia* prevista en el art. 120 LCSP. En esta recomendación, la JCCPE recuerda que solo cabe acudir a la tramitación de emergencia cuando concurren los siguientes requisitos: i) que concorra alguno de los supuestos previstos en la ley; ii) que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación; iii) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir y remediar los daños derivados de esa situación; iv) que no sea suficiente para resolver la situación de utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia, y v) que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación, sobre quien pesa la carga de motivar la concurrencia de la circunstancia excepcional y de acreditar su existencia. Además, la recomendación es interesante desde el punto de vista práctico pues se acompaña de un anexo en el que se incluye una «Lista de comprobación sobre contratación de emergencia», que puede servir de ayuda a los órganos de contratación para asegurarse de que, en caso de acudir a este tipo de tramitación, lo hacen con arreglo a las prescripciones legales.

Por otro lado, en relación con el *procedimiento negociado sin publicidad*, la STJUE de 9 de enero de 2025 (asunto C-578/23), da algunas pautas interesantes para la interpretación del art. 168.a) 2.º LCSP cuando permite acudir a este tipo de procedimiento si ello viene motivado por la «protección de derechos exclusivos». En concreto, el TJUE enfatiza que un poder adjudicador no puede acudir al procedimiento negociado sin publicidad con base en la protección de derechos de exclusividad cuando la razón de ser de dichos derechos exclusividad le sea imputable, por ejemplo, por haber dado lugar a ellos con ocasión de la celebración de un previo contrato.

5.2. Contenido de los pliegos

También ha habido novedades reseñables en relación con las exigencias relativas al *contenido de los pliegos* que rigen la contratación.

En este sentido, cabe recordar que, al definir las prescripciones técnicas, los órganos de contratación deben cuidarse de incluir especificaciones técnicas discriminatorias o que creen obstáculos injustificados para la concurrencia. Por ello, como dispone el

art. 126 LCSP, en los casos en los que cabe admitir la referencia a marcas, materiales o fabricantes concretos, tal indicación debe ir acompañada de la mención «o equivalente».

Pues bien, en esta idea abunda la STJUE de 16 de enero de 2025 (*DYKA Plastics NV*, asunto C-424/23), que ha declarado que:

i) La enumeración, contenida en el art. 42.3 de la Directiva, de los métodos de formulación de las especificaciones técnicas es exhaustiva sin perjuicio de las normas técnicas nacionales obligatorias que sean compatibles con el Derecho de la Unión.

ii) Los poderes adjudicadores no pueden, sin añadir la mención «o equivalente», precisar, en las especificaciones técnicas de un contrato público de obras, de qué materiales deben estar contruidos los productos propuestos por los licitadores, a menos que la utilización de un material determinado resulte inevitablemente del objeto del contrato, sin que pueda contemplarse ninguna alternativa basada en una solución técnica diferente.

iii) La obligación de proporcionar a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación pública y la prohibición de crear obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia se incumplen necesariamente cuando un poder adjudicador descarta ciertas empresas o productos mediante una especificación técnica incompatible con lo dispuesto en el art. 42, apartados 3 y 4, de la Directiva.

De otra parte, en relación con los *criterios de adjudicación*, se han producido algunos pronunciamientos que cabe destacar por su interés.

Así, la STJUE de 5 de febrero de 2026 (*Urban Vision SpA*, asunto C-810/24) ha declarado contraria al Derecho de la Unión la regla establecida en la legislación italiana que permitía conceder al promotor de un procedimiento de financiación de proyectos un derecho de prioridad que le permitía, en el caso de no resultar el adjudicatario de la licitación, ajustar su oferta al inicialmente seleccionado y obtener de este modo el contrato, reembolsando al adjudicatario inicial los gastos en que hubiese incurrido para presentar su oferta. Estima el TJUE que este «derecho de prioridad» es contrario al principio de igualdad de trato y puede producir efectos contrarios a la competencia.

También en respuesta a otra cuestión prejudicial planteada también por el Consejo de Estado italiano, la STJUE de 18 de diciembre de 2025 (*Mara*, asunto C-769/23) ha declarado que es conforme con el principio de proporcionalidad una norma nacional que prohíbe al poder adjudicador utilizar el precio como único criterio de adjudicación en aquellos contratos que, a pesar de tener por objetos servicios que presentan elementos normalizados, tienen un valor total que está constituido al menos en un 50 por 100 por los costes de mano de obra. Sirva esta sentencia para recordar que el legislador español hizo uso de la opción concedida en el art. 67.2 de la Directiva 2014/24 a través del art. 145.1 LCSP, en virtud del cual como regla general la adjudicación ha de basarse en una pluralidad de criterios y, en particular, en relación con los contratos de servicios, el art. 145.3 LCSP obliga a emplear más de un criterio de adjudicación también como regla general.

Al hilo de lo anterior, las SSTS 366/2025, de 31 de marzo (rec. de casación núm. 150/2022) y 545/2025, de 9 de mayo (rec. de casación núm. 1318/2022) han reiterado que los servicios de arquitectura tienen la consideración de prestaciones de naturaleza intelectual, con arreglo a la DA 41 LCSP, por lo que los criterios relacionados con la calidad deben representar al menos el 51 por 100 de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas (art. 145.4 LCSP).

En relación con la definición de los criterios de adjudicación, se han publicado igualmente trabajos de interés como el de F. LUQUE REGUEIRO, «Los criterios de adjudicación con arraigo territorial en la contratación pública», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, junio de 2025, en el que comenta la Resolución 910/2025, de 19 de junio, del TACRC. E igualmente debe destacarse el artículo de A. GARRIDO JUNCAL, «Validez y límites de la inclusión de determinados criterios subjetivos en la licitación de los contratos de servicios de cuidados», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 69, 2025, pp. 47-74.

En relación con las *condiciones especiales de ejecución*, la principal novedad legislativa del periodo la encontramos en la DF 12 de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario («Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden»), que ha añadido un nuevo párrafo final al apartado 1 del art. 202 LCSP en virtud del cual: «Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario».

Finalmente, la doctrina ha seguido abordando de manera incansable el problema de la contratación estratégica o responsable, esto es, la utilización de la contratación pública como una herramienta de cambio, en el sentido de que la compra pública vaya más allá de la mera satisfacción de las necesidades administrativas y coadyuve al cumplimiento de objetivos de carácter social o medioambiental, lo que suele concretarse en la inclusión de criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución diseñadas al efecto. Estos esfuerzos de la doctrina contrastan con los escasos resultados que parece haber arrojado esta medida incluida en la LCSP desde 2017, en parte debidos a las dificultades de su implementación práctica y a la interpretación de los requisitos a los que están sujetos este tipo de cláusulas que han venido efectuando los distintos órganos de resolución del recurso especial. En este sentido, deben destacarse, entre otros, los trabajos de J. M. SÁNCHEZ OCAÑA, *Contratación pública socialmente responsable: una estrategia hacia el trabajo decente*, Tirant lo Blanch, 2025; B. PALACÍN SÁENZ, «Estrategia social en las compras públicas. Un camino hacia la sostenibilidad y, por tanto, hacia la eficiente utilización de los fondos públicos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 23, 2025; A. MONGE GONZÁLEZ, «La incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 42, 2025, pp. 371-417; M. T. ORTEGA-

VILLAIZAN SANTIAGO, «El carácter preceptivo de las cláusulas sociales en la contratación pública», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 42, 2025, pp. 217-260; y P. A. CERVERA VALENCIA, «Dificultades, retos y oportunidades en la contratación pública estratégica», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 44, 2025, pp. 371-417.

5.3. El supuesto de no formalización del contrato

La jurisprudencia ha tenido ocasión de abordar los problemas que se plantean en los casos de no formalización del contrato, tras su adjudicación.

En este sentido, la STS 199/2025, de 25 de febrero, declaró que el art. 153.4 LCSP debe interpretarse, conforme al principio de buena administración que rige la regulación de la contratación pública, en el sentido de que, en aquellos supuestos en que la falta de formalización del contrato sea imputable exclusivamente al adjudicatario, la Administración contratante o el poder adjudicador están habilitados para exigir al adjudicatario el importe del 3 por 100 del presupuesto base de licitación en concepto de penalidad, sin que proceda modular la cuantía económica de la compensación indemnizatoria, salvo que se aprecien circunstancias que determinen la concurrencia de rasgos culposos en la actuación de la Administración que justifiquen la no formalización del contrato público por el adjudicatario.

Esta doctrina debe entenderse completada por la establecida en la STS 44/2026, de 22 de enero (rec. de casación núm. 2468/2023), que se refiere al caso particular en el que el licitador adjudicatario decide no formalizar el contrato al serle comunicado, tras la resolución de adjudicación, pero antes de la formalización, que debía subrogarse en las relaciones laborales de la contratista anterior. Estima la Sala 3.^a —y muy razonablemente, en mi opinión— que estamos ante un supuesto en que la no formalización no se debe a una causa imputable al contratista, sino al incumplimiento por parte de la Administración de incluir en los pliegos la información a que se refiere el art. 130 LCSP. Por ello, la sentencia fija como doctrina casacional que «no procede la imposición de penalidades al adjudicatario de un contrato por la falta de formalización de este cuando se ha omitido en los pliegos rectores de la licitación la información relativa a la subrogación del personal de la empresa contratista saliente».

6. EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN

6.1. Pago del precio

Dentro del capítulo relativo a la ejecución y cumplimiento de los contratos, y centrándonos en la obligación de la Administración contratante de proceder al *pago del precio* pactado, resulta innegable que el pronunciamiento más relevante del periodo ha

sido el de la STS 328/2025, de 18 de marzo (rec. de casación núm. 8024/2021). Esta sentencia se ha pronunciado sobre una cuestión que ha sido ampliamente debatida en la práctica forense: si, en el marco de un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración a resultas del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones públicas (art. 217 TRLCSP y actual art. 199 LCSP), deben aplicarse los requisitos que la LJCA exige con carácter general para las medidas cautelares (*periculum in mora* y ponderación de los intereses concurrentes) o si, por el contrario, estos requisitos quedan desplazados por la legislación especial de contratos del sector público. Pues bien, el Tribunal Supremo, se ha decantado por esta segunda opción, fijando como doctrina casacional que «el régimen regulatorio de las medidas cautelares en el ámbito de la contratación administrativa, cuando concurra el presupuesto referido a la utilización del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones públicas, establecido en dicha disposición, en cuanto a su consideración de *lex specialis*, debe aplicarse de forma imperativa por el órgano judicial competente para resolver el incidente cautelar, que deberá adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de la deuda, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última, lo que comporta el desplazamiento del régimen general de medidas cautelares previsto en los arts. 129 y 130 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Íntimamente relacionada con lo anterior, la STS 470/2025, de 24 de abril (rec. de casación núm. 959/2022) ha venido a precisar que en este tipo de reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos, el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 LJCA, sino el de un mes, contemplado en el antiguo art. 217 TRLCSP y en el actual art. 199 LCSP.

Dada la importancia práctica de estas resoluciones, no es de extrañar que hayan atraído el interés por parte de la doctrina especializada. En este sentido, cabe destacar los excelentes comentarios de A. I. MARTÍN VALERO, «Alcance de la medida cautelar positiva en materia de contratación pública ante la inactividad de la Administración», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2025; y F. LARA GONZÁLEZ, «La medida cautelar de pago inmediato de deudas contractuales de la Administración en la jurisprudencia reciente», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, abril de 2025.

Dejando de lado esta cuestión, sobre el *plazo de prescripción* de este tipo de reclamaciones dirigidas frente a la entidad contratante y su cómputo también han recaído algunos pronunciamientos dignos de mención. Así, la STS 646/2025, de 28 de mayo (rec. de casación núm. 2543/2022), ha establecido que el plazo para el ejercicio de las acciones dirigidas a reclamar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato administrativo es el de cuatro años que establece el art. 25.1.a) de la Ley 47/2003,

de 26 de noviembre, General Presupuestaria; sentencia que resulta de especial interés a los efectos de este informe, toda vez que trata de una reclamación dirigida frente a un ayuntamiento.

La aplicación de la Ley General Presupuestaria en el ámbito de la contratación pública de las entidades locales ha sido nuevamente confirmada en la STS 13/2026, de 14 de enero (rec. de casación núm. 7138/2022), si bien desde la perspectiva inversa, es decir, no en relación con la prescripción del derecho a reclamar de la Administración contratante el cumplimiento de sus obligación de pago del precio, sino acerca de la prescripción del derecho de la Administración a reclamar el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones contractuales. Así, señala el Tribunal Supremo que «el plazo prescriptivo de aplicación en caso de derechos a favor de la Administración contratante derivados de la liquidación de un contrato administrativo es el previsto en el art. 15 de la Ley General Presupuestaria en relación con el art. 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, si bien el último párrafo del art. 68.7 de la Ley General Tributaria (que indica: “Lo dispuesto en este apartado no será aplicable al plazo de prescripción del derecho de la Administración tributaria para exigir el pago cuando no se hubiera acordado la suspensión en vía administrativa”) no es de aplicación a los supuestos de impugnación de la liquidación de un contrato administrativo». En todo caso, conviene apuntar que esta sentencia cuenta con el voto particular discrepante del magistrado Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero, para quien no existen razones para excluir la aplicabilidad del art. 68.7 de la Ley General Tributaria a este tipo de reclamaciones.

Por su parte, en cuanto al cómputo de este plazo de prescripción, la STS 1320/2025, de 21 de octubre (rec. de casación núm. 5871/2022) ha reiterado su jurisprudencia previa en el sentido de que, en un contrato de obras, cuando no existe un acto formal de liquidación del contrato legalmente previsto, la prescripción comienza cuando se produzcan actos concluyentes —como la certificación final de obras seguida de la devolución de las garantías definitivas— que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

Y también en relación con la determinación del día inicial para el cómputo del plazo de prescripción, la STS 1483/2025, de 19 de noviembre (rec. de casación núm. 6211/2022) se ha pronunciado sobre un caso muy particular. En concreto, la Sala Tercera ha declarado que, en un contrato de concesión de servicios, cuando la Administración contratante utiliza las liquidaciones anuales del contrato como medio para liquidar a su vez los efectos económicos de la deuda por IVA derivada de la prestación objeto del contrato, el *dies a quo* del plazo de prescripción de la obligación de la Administración de reintegrar el IVA no se determina por el momento de la facturación mensual, sino por el momento de la liquidación anual realizada en un momento posterior.

Por otro lado, en relación con el plazo de que dispone la Administración contratante para cumplir con su obligación de abonar el precio del contrato, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en relación con el art. 216.4 TRLCSP, si bien lo afirmado resulta

en mi opinión extrapolable a lo dispuesto en la actualidad en el art. 198.4 LCSP. Pues bien, las SSTS 1132/2025, de 12 de septiembre (rec. de casación núm. 4575/2022) y 1286/2025, de 15 de octubre (rec. de casación núm. 5442/2022), han declarado que es admisible que las partes en el contrato puedan fijar en las cláusulas contractuales un régimen de pago diferente al previsto en dichos preceptos, pero ello se somete a varias condiciones: i) no debe ser abusivo para el contratista ni contrario al interés público, al ordenamiento jurídico ni a los principios de buena administración, transparencia y eficiencia que son principios esenciales de la contratación del sector público que limitan la autonomía de la voluntad de las partes; ii) los pactos únicamente pueden reducir el plazo máximo de treinta días previsto en la ley, nunca aumentarlo, y iii) bajo ningún concepto, es posible privar a la Administración de la potestad de realizar los ajustes y comprobaciones necesarias e relación con las obras ejecutadas, los bienes entregados o los servicios prestados por el contratista antes de proceder a su paso, pues dicha potestad es una garantía y una manifestación del principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y, por ende, tampoco puede modularse por medio de cláusulas contractuales.

Aparte de lo expuesto, conviene apuntar que en estas sentencias el Tribunal Supremo decidió no abordar, por no considerarlo necesario para la resolución de los respectivos recursos de casación, la cuestión atinente a la compatibilidad —mejor dicho, incompatibilidad— de la redacción vigente del art. 198.4 LCSP con la jurisprudencia comunitaria, que ya declaró en su día que la posibilidad prevista en la legislación española de extender a sesenta días el plazo de pago no era conforme con el Derecho de la Unión (STJUE de 20 de octubre de 2022, *BFF Finance Iberia, S.A.U.*, asunto C-585/20). A esta doctrina europea, así como a su impacto sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya se hizo la oportuna referencia en el informe sectorial correspondiente al año 2022 (F. DE LA PEÑA PITA, «Contratación local», *Anuario de Derecho Municipal 2022*, Marcial Pons, núm. 16, 2023, pp. 319-320).

Finalmente, ligado con lo anterior, tras las sentencias dictadas en ejercicios anteriores adaptando la jurisprudencia nacional a los últimos pronunciamientos de la jurisprudencia comunitaria, la Sala 3.^a ha tenido que volver a pronunciarse acerca de la aplicación, en el ámbito de los contratos públicos, de las medidas de *lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*. Esta vez lo ha hecho en relación con la indemnización por los costes de cobro. La STS 1386/2025, de 30 de octubre (rec. de casación núm. 8889/2022) se ha mostrado tajante al declarar que: «El art. 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de luchas contra la morosidad en las operaciones comerciales [...] debe interpretarse en el sentido de reconocer que los 40 euros que prevé el párrafo primero de este precepto en concepto de indemnización al acreedor en los supuestos en los que el deudor ha incurrido en mora deben abonarse por cada una de las facturas pagadas con retraso». Añade el Tribunal Supremo que, a estos efectos, «es irrelevante que las facturas se presenten junto con otras en una única reclamación administrativa. Asimismo, resulta improcedente valorar si la indemnización es razonable o proporcionada». Y la razón de la dureza de este pronunciamiento se encuentra en la naturaleza de esta indemnización pues, como termina de apuntar la sentencia,

se trata de una indemnización que «salvo que se incurra en fraude de ley, procede *ex lege* en todos los casos en los que el deudor haya incumplido el plazo de pago de la factura y este incumplimiento le sea imputable».

6.2. Ejecución de obras no previstas

Dentro de las cuestiones que pueden surgir dentro de la fase de ejecución del contrato, la jurisprudencia durante el periodo analizado ha tenido ocasión de pronunciarse, en varias ocasiones, sobre los problemas que plantea la ejecución de obras no previstas inicialmente en el contrato.

Así, la STS 183/2025, de 24 de febrero (rec. de casación núm. 6295/2021), ha declarado que, como regla general, la realización de obras no previstas en el contrato y sin que haya mediado la aprobación de modificación alguno sitúa aquellas obras fuera del ámbito de la normativa reguladora de los contratos administrativos; de manera que, sin perjuicio de que se formulen reclamaciones relativas a su retribución y al eventual devengo de intereses de demora, a fin de evitar el inaceptable resultado de su enriquecimiento injusto, tales reclamaciones no han de encontrar amparo ni cobertura en la legislación de contratos públicos, que los propios intervinientes, contratista y Administración, habían eludido e incumplido.

Abundando en esta idea, la STS 1620/2025, de 11 de diciembre (rec. de casación núm. 6516/2022) ha venido a precisar que la indemnización que corresponde al operador por la realización de este tipo de obras que implican una modificación del objeto del contrato sin que se hayan plasmado en un procedimiento de modificación no puede equipararse a la que correspondería si se hubieran realizado en ejecución de un contrato administrativo válido. Por esta razón, el *quantum* de la indemnización que proceda reconocer, por aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, solo debe incluir los costes ocasionados por la realización de las obras, pero no los gastos generales ni el beneficio industrial.

Ahora bien, distinto de estos supuestos es el caso del contratista que, de buena fe, continúa prestando el servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificación alguno. Como ha señalado la STS 78/2025, de 27 de enero (rec. de casación núm. 1289/2023), en este tipo de casos, el contratista no puede verse perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, por lo que debe considerarse que la realización de tales servicios sí tiene carácter contractual. Afirmado lo anterior, en cuanto al devengo de los intereses de demora, debe resultar aplicable a estos supuestos el art. 216.4 TRLCSP (actual art. 198.4 LCSP), de manera que, no habiendo controversia en cuanto a que las facturas fueron efectivamente presentadas, el cómputo de los intereses de demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal.

6.3. Otras cuestiones

Para finalizar este informe, resta por abordar algunas cuestiones de interés más en relación con el cumplimiento y la ejecución de los contratos que no son susceptibles, por su temática, de encuadrarse en los apartados precedentes.

En primer lugar, el Informe 49/2024, de 3 de abril de 2025, de la JCCPE ha rechazado que la *garantía* constituida por el adjudicatario de un contrato pueda aplicarse al pago de los *salarios de los trabajadores*, en caso de que el contratista no cumpliera con el abono de salarios a que viene obligado. Así, la JCCPE estima que la no devolución de la garantía a que se refiere el art. 130.6 LCSP, último inciso, solo se refiere a los casos en que, terminado un contrato, procede la subrogación de los trabajadores por parte del nuevo contratista, pero dicho precepto no contempla que la garantía deba aplicarse al abono de salarios no pagados por el contratista saliente, sino simplemente que no se procederá a la devolución de la garantía hasta que se acredite su pago. Por otra parte, si el incumplimiento de la obligación de pago de salarios por parte del adjudicatario motivara la resolución del contrato, con arreglo al art. 211.1.i) LCSP, ello conllevaría la incautación de la garantía, como en los demás supuestos de incumplimiento culpable del contratista, pero sin que la ley prevea que el importe incautado deba aplicarse al pago de los salarios adeudados. El informe viene a reiterar lo que ya había expresado la JCCPE en ocasiones anteriores, en el sentido de que la obligación del pago de salarios no corresponde a la Administración contratante porque no derivan del contrato público, sino de las relaciones laborales existentes entre el contratista y sus trabajadores.

Por otro lado, acerca de la *suspensión del contrato* acordada por la Administración, se han dictado varias sentencias de relativo interés.

Así, tanto la STS 1542/2025, de 27 de noviembre (rec. de casación núm. 5384/2022) como la STS 40/2026, de 21 de enero (rec. de casación núm. 2491/2023), interpretan el art. 203.2 de la Ley 30/2007, han concluido que los daños y perjuicios que han de abonarse al contratista en concepto de «gastos generales» deben ser únicamente los que hayan sido identificados y acreditados por el contratista mediante cualquier medio de prueba que permita llegar a la convicción de que tales daños se han producido en ese concepto. Además, la prueba de precisar y concretar el alcance de estos daños, si bien, en el caso de que la prueba no resulte determinante, el tribunal puede aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución de la obra, atendiendo a las circunstancias del caso. En todo caso, es importante recordar que la regulación de la suspensión de los contratos y, en concreto, la de los daños y perjuicios indemnizables en estos casos, ha variado notablemente tras la LCSP de 2017. Así, el nuevo art. 208.2 LCSP enumera en una lista tasada los conceptos indemnizables en caso de suspensión del contrato imputable a la Administración, de manera que se pone fin a las controversias que generaba la determinación y concreción de los denominados «gastos generales».

Al hilo de lo anterior, cabe citar también la STS 777/2025, de 18 de junio (rec. de casación núm. 3871/2022) que ha precisado que la indemnización de daños y perjui-

cios, en caso de suspensión, no queda excluida ni minorada por el hecho de que el contratista, al tiempo de iniciarse los trabajos, tuviera conocimiento de que iba a producirse dicha suspensión o paralización de la ejecución.

En lo que se refiere a la *modificación de contratos*, cabe llamar la atención acerca de la STJUE de 16 de octubre de 2025 (*Polismyndigheten*, asunto C-282/24). En ella, el TJUE se abre a la posibilidad de que la modificación contractual, en los supuestos en los que dicha modificación es admisible, implique un cambio en el modelo de retribución inicialmente establecido, siempre y cuando con ello no se altere la naturaleza global del contrato. En este sentido, la sentencia identifica el concepto de alteración de la naturaleza global del contrato con la idea de alteración fundamental de su equilibrio lo que, tratándose del modelo retributivo, se produciría cuando el cambio acordado supusiera una modificación drástica de la importancia relativa de la tarificación fija y de la tarificación variable respecto a como estaban inicialmente configuradas. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que en esta sentencia parece admitirse que las modificaciones contractuales puedan afectar al precio pactado, atendiendo a los términos del art. 72 de la Directiva 2014/24. A la luz de esta sentencia, cabría preguntarse si queda puesta en entredicho la tesis, sostenida tradicionalmente y de manera mayoritaria por la jurisprudencia y por los órganos consultivos nacionales, que rechaza aquellas modificaciones que solo implican variaciones en el precio y no en las prestaciones objeto del contrato, por considerarlas una suerte de revisión de precios encubierta.

También en relación con las modificaciones contractuales, en particular, en lo que se refiere a los supuestos en los que un contrato es objeto de varias modificaciones sucesivas, interesa tener presente la doctrina fijada en la STS 115/2026, de 5 de febrero (rec. de casación núm. 6568/2023), en virtud de la cual: «Conforme a lo dispuesto en el art. 72.2 de la Directiva 2014/24/UE, cuando se efectúen varias modificaciones sucesivas de un contrato de obras, deberán sumarse las cuantías de todas ellas para determinar si se supera el umbral del 15 por 100 del valor del contrato inicial, y, de superarse ese porcentaje, todas las alteraciones contractuales realizadas solo se podrán justificar por el contratista acreditando que tienen soporte en alguno de los supuestos del art. 74.1 de la citada Directiva, pues de lo contrario se conculcará lo establecido en dicho precepto y se incurrirá en la irregularidad núm. 23 de la Decisión de la Comisión de 14 de mayo de 2019, C(2019)3452».

Por otro lado, en materia de *revisión de precios*, debe destacarse la STC 150/2025, de 23 de septiembre, en la que se ha estimado en parte el recurso de inconstitucionalidad núm. 26-2023 interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados apartados del Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón. En esta sentencia se confirma el carácter formal y materialmente básico de la regulación contenida en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, que reguló un supuesto excepcional de revisión de precios para determinados contratos de obras, y se anulan, por invasión de las competencias estatales *ex* art. 149.1.18 CE, aquellas previsiones de la legislación aragonesa que ampliaban los supuestos en los que resultaba admisible esta revisión excepcional de

precios. Esta sentencia ha sido objeto de comentario en F. DE LA PEÑA PITA, «El carácter básico de la revisión excepcional de precios prevista en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2025.

Para finalizar, a nivel doctrinal, en relación con ejecución y extinción de los contratos, destacan los trabajos de J. A. OREIRO ROMAR, «Resolución de contratos de naturaleza administrativa especial y contratos privados celebrados por la Administración. Doctrina de los órganos consultivos», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 480-490; y de F. J. SOSPEDRA NAVAS, «Equilibrio económico de las concesiones administrativas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 580-604.

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0003-4715-9062

Manuel CASADO GARCÍA

Contratado Predoctoral FPI en el Área de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0009-0006-7335-7088

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda-Tesorería

Ayuntamiento de Girona

ORCID ID: 0000-0002-8408-0938

Palabras clave: Haciendas locales; impuestos locales; Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Keywords: Local finance; local taxes; property tax.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.—3. INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES: 3.1. Ingresos tributarios: 3.1.1. Impuestos: 3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. 3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas. 3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. 3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. 3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. 3.1.2. Tasas: 3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. 3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas. 3.1.3. Contribuciones especiales. 3.2. Otros ingresos.—4. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS EN EL ÁMBITO LOCAL.

1. INTRODUCCIÓN

En sintonía con la situación política, durante 2025 no han tenido lugar avances significativos en la regulación de nuestras haciendas locales. Aunque se introdujeron varias modificaciones del *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (TRLRHL) y la normativa reguladora de algunos de los impuestos locales a través de sendos Reales Decretos-leyes, su falta de convalidación por el Congreso de los Diputados ha determinado su consiguiente derogación. Únicamente se ha modificado el TRLRHL a través de la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, que ha modificado determinadas previsiones relativas al establecimiento y determinación del importe de algunas tasas locales.

Sin perjuicio de ello, durante este 2025 ha habido, entre otras, una interesante actividad de nuestros tribunales, destacando algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo relativos a la gestión de los tributos locales, el establecimiento de beneficios fiscales o los requisitos relativos a la identificación de los tipos de gravamen aplicables a las distintas modalidades de tasas en las ordenanzas fiscales. En el presente informe recopilamos las distintas novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales que han tenido lugar en el ámbito de los tributos locales durante 2025.

2. PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

Durante 2025 no se han producido modificaciones normativas o jurisprudenciales que tengan por objeto exclusivo los principios de autonomía y suficiencia financieras locales. No obstante lo anterior, y sin perjuicio de las referencias que haremos posteriormente, sí debe hacerse aquí mención del *Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial*. Este Real Decreto-ley se ha dictado principalmente como consecuencia de la prórroga presupuestaria derivada de la ausencia de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2025, incluyendo la actualización de las entregas a cuenta para adecuar las previsiones de ingresos a la situación existente. Dentro del Real Decreto-ley, además de esta actualización, se incluyen algunas medidas que tienen vocación de permanencia y afectan directamente a la suficiencia financiera local.

En concreto, el Real Decreto-ley incluye, con vigencia indefinida, los criterios necesarios para el cálculo del índice de evolución aplicable en la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado a partir de la de 2023 y el régimen de reintegro de los saldos deudores a cargo de las entidades locales que puedan resultar de dicha liquidación. Del mismo modo, se recogen las reglas de cálculo de las liquidaciones definitivas tanto en relación con las entidades locales incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales, como referidas a los municipios excluidos de este modelo. En relación con

los aspectos controvertidos de este Real Decreto-ley, se puede consultar el trabajo de F. HERNÁNDEZ GUIJARRO, «El controvertido uso del Decreto-ley en materia presupuestaria: el caso del Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, de entregas a cuenta a las CCAA y EELL. ¿Una extralimitación del poder normativo del ejecutivo?», *Quincena fiscal*, núm. 16, 2025.

3. INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

3.1. Ingresos tributarios

3.1.1. Impuestos

3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Durante el ejercicio 2025, ha habido algunas modificaciones legislativas en el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). En concreto, el *art. 28.uno del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico* modificó el apartado 5 del art. 74 TRLRHL. En este sentido, amplió el ámbito de reconocimiento de la bonificación potestativa del IBI por la instalación de sistemas de aprovechamiento térmico o eléctrico, reconociendo la posibilidad que la energía, además de provenir del sol, pueda obtenerse de la energía ambiente. No obstante, dichas previsiones se dejaron sin efecto por la *Resolución de 22 de julio de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico* (BOE de 24 de julio de 2025).

A nivel autonómico, debemos destacar el *Decreto-ley 6/2025, de 2 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas para la reparación urgente de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón en situaciones de emergencia de protección civil*. En concreto, en su *DA 6.ª*, se recoge la posibilidad del Gobierno de Aragón de compensar el importe de las cuotas del IBI del ejercicio 2025 relativas a viviendas y fincas rústicas que hayan resultado dañadas por las inundaciones que afectaron a las comarcas de Litera, Monegros, Somontano, Sobrarbe, Ribagorza, Hoya de Huesca, Cinca Medio, Bajo Aragón y Comarca Central entre el 12 de agosto y el 28 de septiembre de 2025.

En este sentido, para dicho ejercicio 2025, como ya expusimos en los *Anuarios de Derecho Municipal 2022* (p. 329), *2023* (p. 274) y *2024* (p. 266), la *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023* (en adelante, LPGE 2023), y que fue prorrogada para el ejercicio 2025, no prevé la aplicación de coeficientes de actualización de los valores catastrales de acuerdo con el procedimiento previsto en el *art. 32.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario* (TRLCI).

En el plano judicial y doctrinal, como ya es habitual, un aspecto tratado son los beneficios fiscales. A este respecto, se ha pronunciado la *STS de 27 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4722)* que concluye que la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el IBI de un área metropolitana no puede establecer una exención para los bienes de características especiales (BICES). Por su parte, la *Consulta vinculante de la Dirección General de Tributos (DGT) núm. V1201/2025, de 2 de julio*, determina que la exención relativa a repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas se aplica a un periodo de quince años desde el ejercicio en el que se presenta su solicitud. Además, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V0794/2025, de 8 de mayo*, expone que un beneficio fiscal (en este caso, una bonificación) es aplicable al ejercicio en curso, cuando se cumplen los requisitos para su reconocimiento a 1 de enero (es decir, a fecha del devengo). Por tanto, el incumplimiento de los requisitos durante el ejercicio no afecta a la cuota del IBI devengada y tendrá efectos para la cuota del ejercicio siguiente. Asimismo, el Tribunal Supremo deberá pronunciarse respecto a si la exención de los inmuebles «directamente afectos a los servicios educativos» debe interpretarse de forma restrictiva o puede incluir inmuebles indirectamente relacionados con la enseñanza, la investigación y la cultura, como recoge el *ATS de 8 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:9004A)*. Además, en el ámbito de los beneficios fiscales, debemos destacar los trabajos de J. ÁLVAREZ MONTOTO, «La exención en el impuesto sobre bienes inmuebles de las casas blasonadas y otros inmuebles singulares», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 7, 2025; JABALERA RODRÍGUEZ, «Incentivos fiscales a la vivienda habitual en la imposición inmobiliaria municipal», *Revista española de derecho financiero*, núm. 208, 2025; C. CARBAJO NOGAL y M. T. MATA SIERRA, «Bonificaciones potestativas en los impuestos locales por actividades declaradas de especial interés o utilidad municipal (1)», *Quincena fiscal*, núm. 16, 2025; D. CASAS AGUDO, «Eficiencia energética y fiscalidad municipal de la vivienda. Especial consideración de los incentivos a la energía solar», *Revista española de derecho financiero*, núm. 206, 2025; y B. MORENO SERRANO, «Exención del IBI y reducción del IAE por la DANA», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 1, 2025.

En el plano de la doctrina administrativa, resulta de interés la *Consulta vinculante de la DGT núm. V0855/2025, de 21 de mayo*, que analiza un supuesto de transmisión del inmueble en marzo del ejercicio 2025 y determina que el sujeto pasivo del IBI es la persona propietaria de dicho inmueble a 1 de enero de ese ejercicio (es decir, a fecha de devengo), sin perjuicio de que, en el caso que existieran deudas de IBI preexistentes, puedan reclamarse mediante hipoteca legal tácita o mediante declaración de responsabilidad subsidiaria por afección. Además, en el caso de cotitularidad del inmueble, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V1123/2025, de 26 de junio*, aclara que todos los cotitulares que ostentan un derecho de propiedad sobre el inmueble son titulares a efectos del IBI y, por tanto, responden solidariamente ante la Administración de su pago. En consecuencia, cualquiera de ellos puede solicitar al ayuntamiento que le gire los recibos, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la división de la liquidación del

impuesto en función de la cuota de participación sobre el inmueble. A este respecto, debemos mencionar que la *STSJ de Andalucía (Sede en Sevilla) de 14 de febrero de 2025 (ECLI:ES:TSJAND:2025:3881)* anula las liquidaciones del IBI impugnadas, pues la Diputación Provincial no hizo efectiva la división de los recibos solicitada por un cotitular del inmueble con posterioridad a la liquidación. Considera que, en este caso, los diferentes titulares constaban identificados, figurando sus domicilios y su cuota de participación en la propiedad.

Además, durante el ejercicio 2025, el Tribunal Supremo ha admitido a trámite diversos recursos de casación relativos a la regulación del IBI. A este respecto, debemos destacar el *ATS de 2 de julio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:6448A)* deberá determinar si la previsión de un tipo de gravamen diferenciado para el uso «Administraciones públicas» en la ordenanza fiscal del IBI es conforme a las previsiones del *art. 72.4 y de la DT 15 del TRLRHL*, pues dicho uso no se encuentra expresamente recogido entre los usos catastrales enumerados en *la norma 20 del anexo del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana*. En relación con esa misma normativa, el *ATS de 8 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:9020A)* se cuestiona cuál es el uso predominante en inmuebles que forman parte de un edificio sometido al régimen de propiedad horizontal. En concreto, se plantea si dicho uso es el uso atribuido al edificio principal o bien el que corresponde a cada una de las fincas catastrales individuales. A este respecto, debemos citar el trabajo de Á. J. DEL BLANCO GARCÍA y P. M. HERRERA MOLINA, «División horizontal, comunidades de usuarios y tipos incrementados en el IBI», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 87-110.

Finalmente, debemos destacar diversos trabajos doctrinales publicados a lo largo del ejercicio 2025 en relación con este impuesto. En concreto, respecto de la fiscalidad de la vivienda en el IBI, debemos citar los trabajos de J. E. VARONA ALABERN, «El recargo del IBI sobre los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 148, 2025, pp. 335-347; D. BECERRA FERNÁNDEZ, «El recargo del IBI en las viviendas turísticas como una posible solución para la gestión de los residuos en temporada alta», en A. NAVARRO GARCÍA (dir.), *Instrumentos fiscales locales para la sostenibilidad: retos en vivienda y gestión de residuos*, 2025, pp. 269-284; J. E. VARONA ALABERN, «Aspectos controvertidos del impuesto sobre bienes inmuebles», *Tributos locales*, núm. 177, 2025, pp. 10-47; J. SUÁREZ PANDIELLO, «De viviendas, propietarios ricos e IBI», en M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), *La España descentralizada: una historia de fueros y huevos*, RIFDE: Red de investigadores en financiación autonómica y descentralización financiera en España, Instituto de Estudios Fiscales, 2025, pp. 774-776; y F. M. PEDRAJA CHAPARRO, «Dime el tipo (de IBI) de tus vecinos y te diré el tuyo», en M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), *La España descentralizada: una historia de fueros y huevos*, RIFDE: Red de investigadores en financiación autonómica y descentralización financiera en España, Instituto de Estudios Fiscales, 2025, pp. 512-513. Además, también resultan de interés los trabajos de C. ALMEIDA BOLDO, «Resultados de la implantación del Impuesto

sobre Bienes Inmuebles en la nueva aplicación de gestión de los tributos municipales de Madrid», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria Madrid del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 7, 2025, pp. 67-98; D. VERA PAREDES, «El IBI en los concursos de acreedores. Insolvencia y derivación al adquirente sin esperar a la finalización del concurso», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 11, 2025; E. ESEVERRI MARTÍNEZ, «El IBI y su gestión compartida», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 13-44; S. ANÍBARRO PÉREZ, «La impugnación de la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles por motivos que afectan al valor catastral: un análisis jurisprudencial», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 61-86; L. MOCHÓN LÓPEZ, «Propuestas de simplificación administrativa del régimen jurídico de las declaraciones y recursos en el ámbito catastral y del impuesto sobre bienes inmuebles», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 111-140; M. RIVERA FERNÁNDEZ, «Nulidad de instrumento del planteamiento urbanístico. Efectos catastrales y consecuencias tributarias: a propósito de la STS de 17 marzo de 2025 (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo)», *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 120, 2025, pp. 233-273; A. J. DELGADO MERCÉ y L. MOINELO LÓPEZ, «La gestión dual en el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y en el impuesto sobre actividades económicas (IAE)», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 213-235; D. MARÍN-BARNUEVO FABO, «Impuestos municipales: Clasificación. Impuesto sobre bienes inmuebles: Hecho imponible, sujeto pasivo, base imponible, cuota, devengo y periodo impositivo. Gestión catastral y gestión tributaria. Impuesto sobre actividades económicas: Naturaleza y hecho imponible, exenciones, sujetos pasivos, cuota tributaria y periodo impositivo. Gestión censal y gestión tributaria», en I. HUERTA GARICANO, A. MILLAN HERRANDIS y M. PRENDES VALLE (coords.), *Fundamentos de Derecho Tributario*, 2025, pp. 377-394; y J. ARMENTIA BASTERRA, «Reforma fiscal de 2025 en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Modificaciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados», *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, núm. 324, 2025.

3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas

El pasado 2025 ha sido un año de cierta convulsión en la normativa del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) toda vez que se incorporaron dos modificaciones a la regulación del impuesto mediante sendos Reales Decretos-leyes que no han sido convalidados por el Congreso de los Diputados, quedando, por tanto, derogadas. Junto a ello, desde la perspectiva normativa, se han adoptado las habituales órdenes de delegación de competencias en materia de gestión censal y de inspección en el ámbito del impuesto.

La primera modificación normativa se aprobó por el *Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico*. El art. 23 del Real Decreto-ley modificaba el Real Decreto legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Activi-

dades Económicas (Tarifas e Instrucción del IAE, en adelante) con el objeto de favorecer la electrificación industrial. A estos efectos, se modificaba la letra A) de la Regla 14^a de la instrucción del IAE, relativa a la determinación de los elementos tributarios con el objeto de excluir los hornos y calderas eléctricos del cómputo de la potencia instalada tributable. Como se ha señalado, este Real Decreto-ley no fue convalidado, procediéndose a su derogación de conformidad con la *Resolución de 22 de julio de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico* (BOE de 24 de julio de 2025).

La segunda modificación se incluyó en el *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*. Esta modificación trataba de limitar las consecuencias presupuestarias para los municipios de la consideración de las cuotas del IAE por servicios de telefonía móvil como canon a efectos del Derecho de la Unión Europea. La DA 5.^a de este Real Decreto-ley establecía la no exigibilidad de la devolución de ingresos indebidos por las cuotas nacionales de telefonía móvil devueltas o que se devuelvan por el Estado a las compañías de telefonía móvil. Esta previsión excluía la compensación y el reintegro conforme a lo previsto en los párrafos 1.º y 2.º del apartado 4 «Rectificación de distribuciones realizadas y devolución de ingresos indebidos», de la Regla 17.^a de la Instrucción del IAE, respecto a las cuotas nacionales de los servicios de telefonía móvil que hayan podido percibir en exceso los municipios y diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, y que, como consecuencia de sentencias judiciales firmes, se hayan devuelto o se devuelvan por el Estado a las compañías de telefonía móvil. Se justificaba esta previsión en que en ausencia de una norma que excluyera expresamente la exigibilidad de devolución por parte de las entidades locales, se podrían generar conflictos competenciales. Como se ha señalado, esta previsión ha quedado derogada al no convalidarse el Real Decreto-ley conforme a la *Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del 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 de 28 de enero de 2026).

Por otro lado, como viene siendo habitual, se han publicado las órdenes de delegación de la gestión censal (*Orden HAC/1508/2025, de 17 de diciembre, sobre delegación de la gestión censal del Impuesto sobre Actividades Económicas*) y de la inspección del IAE (*Orden HAC/1509/2025, de 17 de diciembre, sobre delegación de la inspección del Impuesto sobre Actividades Económicas*). Finalmente, se publicó la *Resolución de 21 de mayo de 2025, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica el plazo de ingreso en periodo voluntario de los recibos del Impuesto sobre Actividades Económicas del ejercicio 2024 relativos a las cuotas nacionales y provinciales y se establece el lugar de pago de dichas cuotas*.

En relación con la actividad de nuestros tribunales, debemos comenzar refiriéndonos a la *STS de 15 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4361)*, cuyo razonamiento ha sido reiterado posteriormente en la *STS de 5 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5554)*. En esta sentencia se planteaba como cuestión de interés casacional la relativa a «determinar si la facultad de liquidar el IAE, atribuida por ley a una entidad local, comprende la posibilidad de modificar de oficio la matrícula del impuesto cuando se constate, en el ejercicio de la función de inspección que tiene delegada por la Administración estatal, que el contribuyente no se encuentra correctamente encuadrado en el epígrafe que le corresponde, aun en el caso de que se tribute por cuota nacional». Junto a esta cuestión, se planteaba, de resolverse la cuestión anterior de modo afirmativo «si es necesario que el ente local tenga delegadas específicamente las competencias de gestión censal del impuesto» para poder proceder a la modificación. El Tribunal Supremo excluye que la facultad legal de liquidar el IAE atribuida a las entidades locales pueda comprender la posibilidad de «modificar de oficio la matrícula del impuesto cuando se constate, en el ejercicio de la función de inspección que tiene delegada por la administración estatal, que el contribuyente no se encuentra correctamente encuadrado en el epígrafe que le corresponde, siempre que este tribute por cuota nacional». Al responderse esta cuestión de modo negativo, el Tribunal Supremo no entra a analizar la segunda cuestión. Sobre esta sentencia puede consultarse el comentario de A. MOLINA LEBRÓN, «Los límites a la gestión compartida entre el estado y las entidades locales en materia del impuesto sobre actividades económicas. STS de 15 de octubre de 2025, rec. núm. 6109/2023», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 151, 2025, pp. 221-229.

Más actividad ha tenido la AN en este 2025, destacando cuatro grupos de pronunciamientos en este 2025. En primer lugar, se debe hacer referencia a las *SSAN de 11 de abril de 2025 (ECLI:ES:AN:2025:1725)*; y de 9 (*ECLI:ES:AN:2025:5143*) y 22 de diciembre de 2025 (*ECLI:ES:AN:2025:5342*). En estos pronunciamientos se plantea a la AN la interpretación de la legitimación activa para interponer recurso de alzada ante el TEAC de los ayuntamientos en determinados supuestos conforme a lo previsto en el art. 232.2.e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), que excluye la legitimación de «[l]os organismos u órganos que hayan dictado el acto impugnado, así como cualquier otra entidad por el mero hecho de ser destinataria de los fondos gestionados mediante dicho acto». En los supuestos de hecho se planteaba la legitimación de algunos ayuntamientos para recurrir en alzada acuerdos de los Tribunales Económico-Administrativos regionales en casos en que se impugna una resolución dictada por el ayuntamiento en el marco de la delegación de competencias en materia de gestión censal. En estos casos, la AN reconoce la legitimación activa de los ayuntamientos para poder impugnar la resolución de los en alzada Tribunales Económico-Administrativos regionales ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, en tanto el ayuntamiento «es el autor del acto administrativo anulado». Reconoce dicho interés legítimo en que «[c]arece de sentido reconocer legitimación pasiva al ayuntamiento y negarle la activa para defender la conformidad a derecho de su propia resolución,

dictada en el ejercicio de las funciones delegadas que tiene asumidas». Igualmente se reconoce la legitimación de los ayuntamientos en los casos cuando «si invocan un interés distinto del mencionado», es decir, ser destinataria de los fondos gestionados mediante el acto recurrido.

En segundo lugar, debe hacerse referencia a las *SSAN de 21 (ECLI:ES:AN:2025:779) y de 24 de febrero de 2025 (ECLI:ES:AN:2025:938)*. En ambos pronunciamientos se analiza la inclusión de determinados grandes almacenes especializados en el epígrafe 661.1 de las Tarifas del IAE (Comercio en grandes almacenes, entendiendo por tales aquellos establecimientos que ofrecen un surtido amplio y, en general, profundo de varias gamas de productos (principalmente artículos para el equipamiento del hogar, confección, calzado, perfumería, alimentación, etc.), presentados en departamentos múltiples; en general con la asistencia de un personal de venta y que ponen además diversos servicios a disposición de los clientes) antes de la introducción del epígrafe 661.9 por la Ley 11/2020. De acuerdo con la AN, el «gran almacén se caracteriza por disponer de varios departamentos y ofertar cada uno de ellos varias gamas de productos. Por ejemplo, el departamento de alimentación de un gran almacén oferta la gama de productos frescos, lácteos, congelados, dietéticos, etc; el departamento de caballeros», mientras que los grandes almacenes especializados ofertan «una sola categoría amplia de productos con un alto nivel de especialización». La ausencia de un epígrafe específico antes de su inclusión por la Ley 11/2020 no justifica la integración en el epígrafe 661.1 de los grandes almacenes especializados, frente a su inclusión en otros epígrafes (653.1, 659.2, 653.1 y 653.4, en el supuesto de hecho), considerándose dicha integración un exceso derivado de la realización de una «interpretación extensiva o por analogía, prohibida por el art. 14» de la LGT.

Por su parte, en la *SAN de 14 de febrero de 2025 (ECLI:ES:AN:2025:635)* se examina un supuesto en que una empresa presenta una reclamación ante los tribunales económico-administrativos estatales relativa a la aplicación de la Regla 14.4 de la instrucción del IAE. La SAN confirma que este no es un aspecto relativo a la gestión censal o a la matrícula del impuesto, sino un aspecto relativo a la gestión tributaria, por lo que se debe declarar la incompetencia de los tribunales económico-administrativos estatales para conocer esta materia.

Finalmente, debe hacerse referencia a la *SAN de 9 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:AN:2025:5333)*, que aplica la doctrina de la *STS de 14 de julio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3080)* relativa a la consideración como canon a efectos de la Directiva autorización 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, del IAE en lo relativo a los servicios de telefonía móvil en el IAE y procede a anular la controvertida liquidación del IAE por la cuota nacional del epígrafe 761.2 de las Tarifas del IAE.

La Dirección General de Tributos, por su parte, ha tenido la oportunidad de evacuar más de 100 consultas vinculantes en relación con el IAE. Algunas de ellas merecen ser reseñadas por su interés. Así en la *Consulta vinculante V0036-25, de 15 de ene-*

ro, la DGT aclara que las actividades de un entrenador personal en un gimnasio que implican el pago de una cuota para poder prestar estos servicios se deben incluir en el grupo 049, «Otras actividades relacionadas con el deporte n.c.o.p.». En la *Consulta vinculante v0065-25, de 3 de febrero*, se analiza el caso de un «influencer», que percibe comisiones por anunciar promociones de productos de otros empresarios en su página web. En este caso, la DGT aclara que deberá figurar dada de alta en el grupo 869 de la sección segunda de las Tarifas, «Otros profesionales relacionados con las actividades artísticas y culturales no clasificadas en la sección tercera». En la *Consulta vinculante V108-25, de 6 de febrero*, se cuestiona el epígrafe en que se clasifican actividades para estudiantes universitarios extranjeros consistentes en la organización de desplazamientos, asistencia en matriculación y legalización de documentos académicos, así como gestión de becas. La DGT concluye que estas actividades implicarán el alta en los epígrafes 849.7, «Servicios de gestión administrativa», y en el grupo 755 de la sección primera de las Tarifas, «Agencias de viajes». Por último, en la *Consulta vinculante V309-25, de 17 de marzo*, se plantea en qué epígrafe ha de encuadrarse la actividad de alquiler de pisos turísticos cuando implican la prestación de servicios adicionales (cambio de ajuar, limpieza, etc.). La DGT clarifica que esta clase de actividades se ha de encuadrar en el grupo 685 de la sección primera de las Tarifas, «Alojamientos turísticos extrahoteleros».

En relación con la actividad de la doctrina en el ámbito del IAE, debemos destacar, además de los trabajos señalados anteriormente, los siguientes: L. Á. HIERRO RECIO, «¿Debe eliminarse el Impuesto de Actividades Económicas?», en M. CADAVAL SAMPE-DRO (coord.), *La España descentralizada: una historia de fueros y huevos*, RIFDE: Red de investigadores en financiación autonómica y descentralización financiera en España, Instituto de Estudios Fiscales, 2025, pp. 846-848; A. JABALERA RODRÍGUEZ, «Estado actual de la gestión dual del IAE: Examen de sus conocidas disfunciones y propuestas de revisión», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 173-212; A. J. DELGADO MERCÉ y L. MOINELO LÓPEZ, «La gestión dual en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 213-235; J. GARCÍA NÁJERA, «El impuesto de actividades económicas y su papel en la sostenibilidad ambiental», en C. M. LÓPEZ ESPADAFOR (dir.), *Discusiones de Derecho Ambiental*, Dykinson, 2025, pp. 67-92; B. MORENO SERRANO, «Exención del IBI y reducción del IAE por la DANA», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 1, 2025; S. ANÍBARRO PÉREZ, «Presente y futuro del impuesto sobre actividades económicas», *Tributos locales*, núm. 177, 2025, pp. 48-67; C. CARBAJO NOGAL, «Mecanismos financieros de actuación de las entidades locales ante la DANA», *Nueva fiscalidad*, núm. 3, 2025, pp. 107-145; B. BAHÍA ALMANSA, «El principio de capacidad económica y su cuestionamiento en el ámbito de los impuestos locales», *Tributos locales*, núm. 172, 2025, pp. 14-53.

3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Durante 2025 no se ha producido ninguna modificación en la normativa reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Tampoco ha habido actividad de nuestros tribunales reseñable.

No obstante lo anterior, sí debe hacerse referencia a dos respuestas de la DGT a consultas vinculantes y a otra respuesta a una consulta general. En relación con las consultas vinculantes, la primera de ellas, de *3 de febrero de 2025 (V0057-25)* analiza la sujeción al impuesto de aquellos vehículos matriculados en el municipio que, por no cumplir con los requisitos ambientales, no pueden circular por la mayor parte de las vías del municipio. La DGT aclara que es irrelevante a efectos de la sujeción del vehículo al IVTM el hecho de que no se permita la circulación del vehículo por determinadas vías públicas. En la *Consulta vinculante V0165-25, de 13 de febrero*, se plantea un supuesto relativo al acceso a una bonificación cuando se clasifica un vehículo como histórico con posterioridad al devengo del impuesto, pero antes de su liquidación. La DGT excluye que pueda aplicarse la bonificación en el ejercicio en que se clasifica el vehículo como histórico en tanto la Ordenanza fiscal, aunque permite que la solicitud de la bonificación previa a la liquidación tenga efecto retroactivo, requiere el cumplimiento del requisito relativo a la clasificación del vehículo antes del devengo del IVTM. Por último, en la *Consulta 0010-25, de 11 de diciembre*, la DGT examina si se puede revocar una bonificación por un ayuntamiento en el caso de que existan deudas pendientes del titular con la Administración, en concreto, una multa de tráfico. La DGT confirma la conformidad a Derecho de la pérdida de la bonificación por tener deudas pendientes con el ayuntamiento en tanto que dicho requisito se encuentre correctamente regulado en la Ordenanza fiscal general o en la propia del IVTM.

En relación con la actividad de la doctrina, deben destacarse los siguientes trabajos: J. I. GOMAR SÁNCHEZ, «IVTM y personas jurídicas: Flotas, renting y paraísos fiscales», *Tributos locales*, núm. 174, 2025, pp. 98-131; M. ALONSO GIL, «Propuestas de mejora en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica», en M. L. GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO y E. ORTIZ CALLE (dirs.), *Fiscalidad y movilidad sostenible en las ciudades*, Dykinson, 2025, pp. 309-337; C. BANACLOCHE PALAO, «Propuestas para una tributación verde dentro del ámbito local. Especial referencia a la fiscalidad del automóvil (IVTM)», *Tributos locales*, núm. 177, 2025, pp. 68-98.

3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Al igual que en el caso del IBI, en el ámbito del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) se introdujo una bonificación para incentivar la instalación de sistemas de aerotermia a través del *Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico*. El art. 28.Dos del Real Decreto-ley modificaba el art. 103.2.b) TRLRHL para incluir dentro de la bonificación

potestativa de hasta el 95 por 100 de la cuota del ICIO las instalaciones de energía ambiente. Como se ha señalado, este Real Decreto-ley no fue convalidado, procediéndose a su derogación de conformidad con la *Resolución de 22 de julio de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico* (BOE de 24 de julio de 2025).

Por otro lado, en el Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras se clarifica que, a efectos de la exención en el impuesto prevista en el art. 100 TRLRHL «tendrán la consideración de carretera todos los terrenos, instalaciones y demás bienes incluidos en el dominio público viario definido en el art. 1.3 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, al ser bienes demaniales afectos a la conservación y mantenimiento de la carretera o a la explotación del servicio público viario».

En relación con la actividad de los tribunales, debemos comenzar destacando varios autos del Tribunal Supremo en que se admiten a trámite recursos de casación para clarificar la interpretación de algunos aspectos de la normativa del ICIO. En el *ATS de 8 de enero de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1A)*, se plantea si la exención en el ICIO a favor de las universidades se aplica en los casos en que, tras haberse solicitado por la universidad la licencia de obras, se proceda a ejecutar posteriormente la construcción por un contratista que adquiere la condición de sustituto de contribuyente. De modo similar, en el *ATS de 26 de febrero de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1685A)*, se plantea si se debe aplicar la bonificación por obras de especial interés o utilidad municipal en los casos en que se ejecuten las obras de construcción o reposición de un colegio público por parte de un contratista privado cuando la redacción, supervisión y aprobación del proyecto constructivo, así como la licitación y adjudicación del contrato de ejecución de la obra corresponden al propio ayuntamiento, por delegación de la Consejería de la Comunidad Autónoma, y el control de la legalidad urbanística se realiza dentro del marco específico de dicha contratación pública. Por su parte, en los *AATS de 15 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:9405A)* y de 3 de diciembre de 2025 (*ECLI:ES:TS:2025:11061A*), se plantea si el informe urbanístico municipal exigible para la realización de determinadas obras públicas puede reputarse como título equivalente o sustitutivo de la licencia urbanística a efectos de determinar la sujeción al ICIO de la correspondiente obra. En el *ATS de 9 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4107A)* se plantea si se puede realizar una remisión a la declaración previa del Impuesto sobre Actos Jurídicos para determinar la base imponible del ICIO. Por último, en el *ATS de 5 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2064A)*, se plantea si el sustituto del contribuyente está legitimado para solicitar y obtener la devolución de lo ingresado en la liquidación provisional en los casos en que no se hayan iniciado las obras y se haya rescindido el contrato, aunque la licencia que amparaba las obras siga vigente.

En relación con la actividad de nuestros tribunales inferiores, merece destacar tres sentencias de nuestros tribunales superiores de justicia. En primer lugar, en la *STSJ de*

Madrid de 18 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJM:2025:14692), sobre el devengo del ICIO en el caso de autorizaciones para el contratista en defecto de licencia de obra. En la *STSJ de Andalucía (Málaga) de 29 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TSJAND:2025:19065)* se aplica la doctrina de la *STS de 11 de julio de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3886)* para reconocer el derecho del propietario de la obra a reclamar la devolución de ingresos indebidos realizados por el anterior propietario cuando hay una sucesión en la situación jurídico-tributaria *ope legis* por la transmisión de la parcela y licencia, con conocimiento y aprobación municipal. Finalmente, en la *STSJ de Andalucía (Sevilla) de 15 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TSJAND:2025:16369)* se analizan las consecuencias de la falta de otorgamiento de la licencia urbanística a efectos de la producción del hecho imponible del ICIO.

La DGT, por su parte, se ha pronunciado sobre algunos aspectos de interés en el ámbito del ICIO. Así en las *Consultas vinculantes V1022-25, V1024-25, V1027-25, de 20 de junio, V1212-25, de 4 de julio, V2440-25, de 11 de diciembre, y V2488-25, de 15 de diciembre*, se analizan los requisitos para incluir en la base imponible del impuesto determinados equipamientos y maquinaria deportiva en el marco de la realización de obras de reforma en centros deportivos para su renovación y modernización. Por su parte, en la *Consulta vinculante V2377-25, de 9 de diciembre*, se plantea si la deducción del art. 103.3 TRLRHL se puede aplicar sobre la cuota íntegra o, en su caso, sobre la cuota bonificada. La DGT clarifica que estos aspectos deben ser determinados en la Ordenanza fiscal correspondiente.

En relación con los trabajos doctrinales publicados en 2025 en materia del ICIO, deben destacarse los siguientes: D. CASAS AGUDO, «Eficiencia energética y fiscalidad municipal de la vivienda. Especial consideración de los incentivos a la energía solar», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 206, 2025; A. GONZÁLEZ PINO, «Actuaciones urbanísticas sujetas al ICIO y su relación con el sustituto del contribuyente», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 197, 2025; P. CHICO DE LA CÁMARA, «Cuatro preceptos y cuatro imprecisiones técnicas en la regulación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras», *Tributos locales*, núm. 177, 2025, pp. 99-115; P. CHICO DE LA CÁMARA, «Algunas propuestas de *lege ferenda* para ambientalizar el ICIO», en I. MERINO JARA (dir.), *Fiscalidad medioambiental*, Aranzadi - La Ley, 2025, pp. 561-576; M. MARCOS CARDONA, «El ICIO como herramienta para fomentar prácticas más sostenibles y mejorar la planificación urbana», en A. NAVARRO GARCÍA (dir.), *Instrumentos fiscales locales para la sostenibilidad: retos en vivienda y gestión de residuos*, Dykinson, 2025, pp. 201-226.

3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

La normativa del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) no ha sufrido modificaciones relevantes durante el ejercicio

2025. Únicamente debemos mencionar el *art. 9 del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social*, que recoge los nuevos importes máximos de los coeficientes para el cálculo del método objetivo de cálculo de la base imponible del IIVTNU (conforme al art. 107.4 TRLRHL), aplicables a partir del 1 de enero de 2025. No obstante, esta normativa se dejó sin efecto por la *Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social* (BOE de 23 de enero de 2025). Asimismo, para el año 2026, se aprobaron dichos importes en el *art. 18 del 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*, si bien esta normativa también se dejó sin efecto por la *Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del 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 de 28 de enero de 2026).

Siguiendo lo expuesto en los *Anuarios de Derecho Municipal 2021* (pp. 284-287), 2022 (pp. 341-342), 2023 (pp. 283-285) y 2024 (pp. 276-278), en el año 2025, también fue especialmente relevante la *STC núm. 182/2021, de 26 de octubre (ECLI:ES:TC:2021:182)*, que determinó la inconstitucionalidad y la nulidad del *segundo párrafo del art. 107.1 y los arts. 107.2.a) y 107.4 del TRLRHL* por contravenir, de forma injustificada, el principio de capacidad económica (*art. 31.1 CE*). Sin embargo, esta sentencia establecía una limitación de efectos respecto de los expedientes consolidados con anterioridad a su emisión. A este respecto, debemos citar la *STS de 2 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5433)* que desestima el recurso de casación interpuestos por tratarse de liquidaciones consideradas situaciones consolidados según la *STC 182/2021, de 26 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TC:2021:182)*. Asimismo, la *Consulta no vinculante de la DGT núm. 0001/2025, de 11 de abril*, concluye que no puede liquidarse el IIVTNU de hechos imponible devengados con anterioridad a la *STC 182/2021*, que a fecha de dictarse la misma aún no se hubieran liquidado.

Además, en relación con las diferentes declaraciones de inconstitucionalidad de la normativa del IIVTNU, debemos mencionar los trabajos de E. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, «La relativa consolidación de los efectos de los actos administrativos firmes y consentidos. La incidencia de las sentencias posteriores del Tribunal Constitucional que declaran la falta de ajuste a derecho de las normas legales en que se basan. El ejemplo de la plusvalía municipal (1)», *Diario La Ley*, núm. 10787, 2025; A. ALDEA GAMARRA, «La delimitación del concepto de situación consolidada en materia del IIVTNU a luz de las últimas resoluciones del Tribunal Supremo. Especial análisis de la STS 947/2025,

de 11 de julio (rec. cas. 3176/2023)», *Nueva fiscalidad*, núm. 3, 2025, pp. 321-340; F. MEDINA SUÁREZ, «El contribuyente frente a las situaciones jurídico-tributarias consolidadas en la Sentencia 182/2021», *Tributos locales*, núm. 172, 2025, pp. 128-160; J. PAGÈS GATÉS, «El carácter ordinariamente retroactivo de las declaraciones de inconstitucionalidad: la depuración dogmática derivada de la doctrina constitucional sobre el IIVTNU», *Tributos locales*, núm. 172, 2025, pp. 54-105; A. ORENA DOMÍNGUEZ, «La devolución de lo pagado en concepto de IIVTNU tras la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos», *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, núm. 316, 2025; L. MORATE MARTÍN, «¿Existe un derecho subjetivo a obtener la declaración de no sujeción al IIVTNU si no se ha presentado en plazo la declaración? ¿Puede solicitarse por vía de recurso de reposición?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 7, 2025; V. A. GARCÍA MORENO, «El cambio de jurisprudencia sobre la revisión de oficio de las liquidaciones firmes del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)», *Boletín Digital de Contencioso-Administrativo*, núm. 37, 2025, pp. 28-44; y F. J. GARCÍA VERA, «La Sentencia del Tribunal Supremo 339/2024, de 28 de febrero y límites a la revisión de oficio», *Tributos locales*, núm. 173, 2025, pp. 138-159.

En cuanto a la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial, debemos destacar la *STS de 25 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1307)*, en la que el Tribunal Supremo reconoce el derecho a indemnización derivada de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por la cuota de IIVTNU pagada, así como los intereses de demora correspondientes, pues ni en vía administrativa ni en vía judicial se realizó una verdadera valoración probatoria respecto del incremento de valor de los terrenos. Sin embargo, la *STS de 15 de julio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3791)*, que admite que la declaración de inconstitucionalidad declarada por la *STC núm. 182/2021, de 26 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TC:2021:182)* no provoca automáticamente el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, pues debe acreditarse que, en el caso concreto, no se ha producido el hecho imponible. A este respecto, debemos citar los trabajos de F. MEDINA SUÁREZ, «La responsabilidad patrimonial del Estado en la STC 182/2021, de 26 de octubre. Estudio jurisprudencial», *Hacienda Canaria*, núm. 63, 2025, pp. 41-74; y B. MORENO SERRANO, «Se desestiman las solicitudes de indemnización de los ayuntamientos por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en relación con el IIVTNU», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 1, 2025.

En el plano doctrinal, debemos destacar la *Consulta vinculante de la DGT núm. V0972/2025, de 9 de junio*, que considera que no se devenga el IIVTNU cuando se transmiten unos terrenos de naturaleza urbana como consecuencia de operaciones de reestructuración empresarial recogidas en el *Capítulo VII del Título VII de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades*. Asimismo, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V0977/2025, de 9 de junio*, determina que el importe de las reformas que afectan a la construcción no debe tenerse en cuenta para la fijación del valor de

adquisición del terreno a efectos del IIVTNU. Por otro lado, la *Consulta vinculante de la DGT núm. V1213/2025, de 4 de julio*, analiza la determinación del valor de adquisición de una vivienda que forma parte de un legado a efectos del IIVTNU. A este respecto, considera que, aunque en los títulos de adquisición o transmisión y en la declaración del impuesto sobre sucesiones y donaciones no se desglosen los valores individuales de cada uno de los bienes, se puede proceder a su valoración individual teniendo en cuenta la proporción entre el valor catastral del inmueble y la suma de los valores catastrales de la totalidad de los inmuebles que forman parte del legado.

Además, resulta interesante la *Consulta vinculante de la DGT núm. V0421/2025, de 20 de marzo*, que determina que el periodo de generación del incremento de valor computa desde el momento de su adquisición, pese a que adquiriera la consideración de urbano posteriormente. A este respecto, resulta de interés el trabajo de J. R. DE BLAS JAVALOYAS, «A propósito de la sujeción al IIVTNU de los terrenos rústicos calificados catastralmente como urbanos (1)», *Diario La Ley*, núm. 10640, 2025.

Por último, hay que tener en cuenta otras aportaciones doctrinales. En concreto, deben citarse los trabajos de J. J. RUBIO GUERRERO, «A vueltas con la tributación de las plusvalías municipales», en M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), *La España descentralizada: una historia de fueros y huevos*, RIFDE: Red de investigadores en financiación autonómica y descentralización financiera en España, Instituto de Estudios Fiscales, 2025, pp. 782-783; F. M. PEDRAJA CHAPARRO, «¿Para cuándo la reforma del Impuesto Municipal sobre Plusvalías?», en M. CADAVAL SAMPEDRO (coord.), *La España descentralizada: una historia de fueros y huevos*, RIFDE: Red de investigadores en financiación autonómica y descentralización financiera en España, Instituto de Estudios Fiscales, 2025, pp. 709-710; M. D. CARTAGENA JAVALOY, «Estudio crítico del Impuesto sobre el Incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana: un tributo muy conflictivo», *Anales de Derecho*, núm. 42, 2025; P. CHICO DE LA CÁMARA, «Presente y futuro del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana», *Tributos locales*, núm. 177, 2025, pp. 115-148; R. SEVILLA RAMOS, «El procedimiento de comprobación de valores en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria Madrid del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 7, 2025, pp. 137-182; J. CUDERO BLAS, «Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana: Régimen jurídico, doctrina constitucional y jurisprudencia del tribunal supremo. Naturaleza y hecho imponible, sujetos pasivos, base imponible y cuota, devengo, gestión. Otros recursos municipales», en I. HUERTA GARICANO, A. MILLAN HERRANDIS y M. PRENDES VALLE (coords.), *Fundamentos de Derecho Tributario*, 2025, pp. 411-424; H. CEBALLOS REVILLA, «¿Una asociación, declarada de utilidad pública y sin ánimo de lucro, puede ser beneficiaria de exención del IIVTNU?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 6, 2025; B. ANGLÈS JUANPERE, «Encaje de la tecnología *blockchain* en la liquidación de la plusvalía municipal», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 5, 2025.

3.1.2. Tasas

En el año 2025, el Tribunal Supremo ha dictado aproximadamente 37 sentencias en el ámbito de las tasas locales. A continuación, se reseñan las más relevantes, así como se indica, en cada subsección, las eventuales novedades y modificaciones legislativas al respecto, así como las novedades doctrinales.

3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público

Como novedad legislativa en el ámbito de las tasas locales por utilización privativa o especial aprovechamiento del dominio público, se ha de resaltar la DF 2.^a de la *Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible*.

Por un lado, tal disposición añade una nueva letra *v*) al apartado 3 del art. 20 TRLRHL, con la siguiente redacción: «*v*) En las zonas de bajas emisiones, la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas que se hayan establecido para circular por las mismas».

Por otro lado, modifica la redacción del art. 24.1 TRLRH, introduciendo un segundo párrafo en la letra *a*) del mismo que reza: «[e]n los supuestos de aprovechamiento especial del dominio público local mediante la circulación en zonas de bajas emisiones de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación, se podrá utilizar como valor de referencia de mercado el coste que hubiera tenido que abonar ese vehículo si hubiera estacionado en un aparcamiento público en lugar de circular por la zona calificada de bajas emisiones».

En cuanto a las resoluciones del Alto Tribunal sobre este tipo de tributos, en primer lugar, se debe hacer referencia a la *STS de 1 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1577)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por la mercantil Red Eléctrica de España, S. A. U., contra la Sentencia dictada el 26 de abril de 2023 por la Sección 1.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 278/2022, que impugnaba la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Seròs, reguladora de la «*taxa per l'aprofitament especial del domini públic local per instal·lacions de transport de energia elèctrica, gas, aigua i hidrocarburs*», publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida* en fecha 24 de diciembre de 2021 (*BOP* núm. 247).

En esencia, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en dilucidar lo siguiente:

«1. Determinar si, en los supuestos de modificaciones de ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, en las que se excluya la tributación de la utilización privativa y se establezca la tributación del aprovechamiento especial en función de la intensidad de uso, modificando el sistema

de cuantificación de la tasa, es necesario un nuevo acuerdo de imposición y establecimiento de dicho tributo.

2. Aclarar si, un ayuntamiento que, en uso de su autonomía local, establece o modifica una ordenanza fiscal reguladora de la tasa a que se hace referencia, excluyendo de tributación la utilización privativa del dominio público local, puede a la vez catalogar instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares como aprovechamientos especiales de especial intensidad, y determinar la base imponible de la tasa de acuerdo con lo previsto en el art. 64.1.a) de la Ley 25/1998, tomando como parámetro «el valor del terreno y, en su caso, el valor de las instalaciones ocupadas», en lugar de tomar como referencia «la utilidad que reporte el aprovechamiento» a que se refiere el apartado b) del mismo precepto, y, fijar un tipo de gravamen del 5 por 100 para los supuestos de aprovechamiento especial de gran intensidad.

3. Precisar si, las ordenanzas municipales reguladoras de esta clase de tasas pueden fijar un tipo de gravamen del 2,5 por 100 para supuestos de aprovechamiento especial de menor intensidad (tendido eléctrico, líneas aéreas o cables de transporte de energía) justificado en las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana en relación con las medianerías, balcones, terrazas y porches».

El Alto Tribunal, para la resolución del recurso, reafirmó la doctrina jurisprudencial fijada en la *STS de 30 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4162)*, relativa a la cuantificación de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de instalaciones de transporte de energía eléctrica, compuestas por torres fijas y cables aéreos; así como en las *SSTS de 26 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2420)*, de *30 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:2215)* y de *14 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5125)*, sobre la impugnación de ordenanzas reguladoras de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, en relación con las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

Considerando que la doctrina que se fijó en dichas sentencias era extensible al presente recurso de casación, la Sala reiteró lo siguiente:

«1. Los ayuntamientos, al establecer o modificar una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, deben regirse, en cuanto a la determinación de la base imponible y del tipo de gravamen, por lo dispuesto en la ley, de forma que no cuentan con habilitación legal para gravar con dicha tasa, únicamente, el aprovechamiento especial, en aquellos casos en que la utilización efectiva del dominio público para tales instalaciones sea, en algunos casos, constitutiva de un uso privativo.

2. No es compatible con la regulación legal de las tasas que se emplee, para gravar el aprovechamiento especial, la base imponible prevista para el uso privativo y se apliquen dos diferentes tipos de gravamen, uno del 5 por 100 para supuestos de mayor intensidad de uso; y otro del 2,5 por 100 para los de menor intensidad, ya que operan sobre la base de cálculo determinada con los criterios propios de la utilización privativa, y no con los del aprovechamiento especial.

3. En cuanto a la tercera cuestión formulada en el auto, seguimos el criterio de la Sentencia de 26 de abril de 2024 que hemos transcrito en lo sustancial, en que se decide, prudencialmente, no dar formal respuesta a la pregunta porque, dado que el procedimiento de fijación del valor de la utilidad derivada del aprovechamiento y su gravamen forman un todo indisoluble, no cabe analizar ni efectuar pronunciarnos aislados respecto a la viabilidad del establecimiento de los tipos ni la idoneidad de los criterios de la Ordenanza».

En aplicación de la doctrina fijada por la Sala, se estimó el recurso de casación interpuesto, quedando a su vez admitido parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 278/2022 y anulado el art. 4 de la Ordenanza fiscal controvertida, así como su Anexo de Tarifas. No se impusieron costas ni en la casación ni las causadas en instancia.

Una cuestión idéntica a la que es objeto de este pleito se examinó, siendo la parte actora, de nuevo, la mercantil Red Eléctrica de España, S. A. U. en algunas de ellas, en otras I DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S. A. U., estableciéndose la misma doctrina, en las SSTs de 1 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1575), contra la modificación de la ordenanza fiscal núm. 15 reguladora de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos del Ayuntamiento de San Martín de la Vega; de 3 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1398), contra la elevación a definitiva de la Ordenanza Fiscal núm. 3.17 del Ayuntamiento de Barcelona, de 3 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1396), contra la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Yátova (Valencia) reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; de 7 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1661), contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Bossòst, reguladora de la «*taxa per laprofitament special del domini públic local per instal·lacions de transport d'energia elèctrica, gas, aigua i hidrocarburs*»; de 7 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1608), contra el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Santiago del Campo (Cáceres), reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; de 7 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1609), contra el acuerdo por el que se eleva a definitiva la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Salinillas de Buradón (Álava), reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; de 8 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1659), contra la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Muskiz (Bizkaia) reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua o hidrocarburos; de 8 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1673), contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Peñamellera Baja (Asturias) que aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial de dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; de 10 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1940), contra la

rectificación de error padecido en la publicación de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos del Ayuntamiento de Morella (Castellón); *de 21 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1732)*, contra la modificación de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Vitoria (Álava), reguladora de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; *de 21 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1763)*, contra la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia (Cáceres), reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua, e hidrocarburos; *de 22 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1726)*, contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Salas de Pallars (Lleida) reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones del transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; *de 22 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2025:1733)*, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Grandas de Salime (Asturias) que aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; *de 22 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1731)*, contra el acuerdo del Pleno de Ayuntamiento de Gavet de la Conca (Lleida) de aprobación definitiva de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; *de 22 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1727)*, contra la elevación a definitiva de la Ordenanza Fiscal núm. 21 del Ayuntamiento de García (Tarragona); *de 23 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1912)*, contra la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Senterada (Lleida), reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua, e hidrocarburos; *de 23 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1907)*, contra la impugnación de la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Tirvia (Lleida), reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua, e hidrocarburos; *de 24 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1910)*, contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Isona i Conca Dellà (Lleida), reguladora de la «*taxa per utilització privativa o aprofitament especial del domini públic local de les instal·lacions de transport d'energia elèctrica, gas, aigua i hidrocarburs*», en la que se fija como doctrina jurisprudencial, de manera adicional, que «[e]xistiendo un acuerdo inicial de imposición de la tasa no es exigible un nuevo acuerdo, cualquiera que sea el alcance de la modificación de la ordenanza reguladora, si es que no se ha adoptado el preceptivo acuerdo posterior suprimiendo aquella»; *de 30 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1911)*, contra la Ordenanza Fiscal núm. 30 del Ayuntamiento de Sant Esteve de Sesrovires (Barcelona), reguladora de la Tasa por aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, en la que también se fija como doctrina jurisprudencial complementaria que «[l]a aprobación de una nueva tasa exige,

de forma simultánea, la existencia de un acuerdo de imposición y de un acuerdo de aprobación de la Ordenanza. Ambos acuerdos deben ser objeto de publicación. Cuando ambos acuerdos provisionales sean publicados en la forma prevista en el art 17.1 y 2 del TRLHL y haya transcurrido el plazo de exposición sin alegación alguna, se entenderán definitivamente adoptados los acuerdos hasta entonces provisionales, sin necesidad de acuerdo plenario, bastando entonces con la publicación en la que se haga constar la elevación a definitivos de los acuerdos y el texto íntegro de la ordenanza»; *de 5 de mayo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1904)*, contra la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat (Barcelona) reguladora de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; *de 5 de mayo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1905)*, contra la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Pont de Suert (Lleida) reguladora de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos; *de 21 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4720)*, contra la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Valverdejo (Cuenca), reguladora de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica y similares constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal.

En sentido contrario, se debe aludir a la *STS de 10 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1662)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por la mercantil Red Eléctrica de España S. A. U., contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en fecha 28 de abril de 2023, en el recurso núm. 312/2022, sobre la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos del Ayuntamiento de Esterri de Cardós (Lleida). La cuestión que presentaba interés casacional era idéntica a la transcrita en las sentencias anteriormente citadas, pero, en este supuesto, estimó la Sala que no era de aplicación la doctrina contenida en las citadas *SSTS de 26 y 30 de abril de 2024*, pues sostiene: «[e]n el aprovechamiento especial, la base imponible se calcula sobre el valor de vuelo del suelo que se ocupa, el cableado y sus accesorios a los que aplica el coeficiente RM, es decir sobre los valores de la inversión de las LATs. Para calcular la totalidad del valor que reporta la inversión, se prevé un requerimiento de información a REE, y solo a falta de información facilitada por la empresa sobre la inversión realizada, aplicará los criterios fijados en el denominado VURILA. Por tanto, también es incorrecta la afirmación de REE de que se utilizaron los mismos parámetros para la cuantificación del aprovechamiento privativo y el especial. Sobre la base así calculada, se aplica un tipo del 5 por 100 para el aprovechamiento privativo y del 1,5 por 100 para el especial. REE Solo cuestionaba este último, pero, el solo hecho que coincida porcentualmente con el previsto en el art. 24.1.c) TRLHL, no significa que se haya equiparado con la tasa previstas en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general. El proceso de cuantificación ha sido distinto y en ningún momento se han tenido en consideración los ingresos brutos procedentes de la facturación. Por

otro lado, REE no cuestiona el tipo del 1,5 por 100 por excesivo, desproporcionado o injustificado. En definitiva, los criterios que siguió el ayuntamiento para la modificación de la tasa fueron ajustados a Derecho y no se apartaron de lo que, hasta ahora, ha dicho esta Sala».

Por lo expuesto, estableció el Alto Tribunal que no procedía dar respuesta a las cuestiones que planteaban interés casacional para la fijación de doctrina. Así, desestimó el recurso interpuesto y no impuso costas.

A su vez, en sentido contrario también hemos de referirnos a la *STS de 24 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1913)*, en un recurso promovido también por Red Eléctrica de España, S. A. U. contra la Sentencia dictada el 8 de junio de 2023 por la Sección 9.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 129/2022, frente a la modificación de la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Arroyomolinos reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal. La concurrencia de interés casacional objetivo era la misma que en las citadas resoluciones, si bien, es este concreto supuesto, el Alto Tribunal fijó la siguiente doctrina: «[u]n ayuntamiento —en uso de su autonomía local— sí puede establecer en la ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos en los supuestos de aprovechamiento especial: i) la base de la tasa determinando el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicho aprovechamiento tomando como parámetro para fijar el valor del suelo el valor catastral del suelo de las parcelas circundantes a la ocupación que sean de titularidad privada, y, para fijar el valor de las construcciones sobre el suelo ocupado tomar los valores de referencia de las Órdenes IET/2659/2015, de 11 de diciembre, y IET/2659/2015, de 11 de diciembre, y ii) el tipo de gravamen del 1,5 por 100 para supuestos de aprovechamiento especial ligero, y del 3,5 por 100 para supuesto de aprovechamiento especial intenso».

Por lo expuesto, desestimó el recurso de casación, confirmando la Sentencia dictada el 8 de junio de 2023 por la Sección 9.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y la legalidad de la Ordenanza Fiscal controvertida. Por su parte, no impuso costas procesales.

Por su parte, ha de resaltarse la *STS de 27 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3500)*, cuyo recurso de casación fue motivado, como en las anteriores, por Red Eléctrica de España S. A. U., en este supuesto, contra la Sentencia dictada el 14 de febrero de 2023 por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 80/2022 frente a la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Fuencaliente (Ciudad Real), reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de

transporte de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal. La concurrencia de interés casacional objetivo era idéntica a los supuestos anteriores, excepto en los siguientes extremos:

«1. Reforzar o completar la jurisprudencia sobre si la fijación de los elementos esenciales del tributo y, en concreto, de la base imponible o de los tipos de gravamen, debe constar en el texto de la ordenanza que se publica en el *Boletín Oficial* correspondiente, o alguno de esos elementos puede venir definido por remisión al informe técnico económico.

2. Determinar si la motivación de los tipos de gravamen contenida en el informe técnico económico al que se remite la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Fuencaliente, reguladora de la “tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal”, es suficiente a los efectos requeridos por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales».

Teniendo en cuenta la doctrina del Alto tribunal contenida en las *SSTS de 14 de julio de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:3315)*, de 12 de julio de 2024 (*ECLI:ES:TS:2024:4006*) y de 19 de julio de 2023 (*ECLI:ES:TS:2023:3508*), sobre si la determinación del tipo de gravamen de una tasa debe constar en la Ordenanza, reafirma y fija como doctrina jurisprudencial que «[u]n elemento esencial de la tasa, como es el tipo de gravamen, que se aplica sobre otras magnitudes para el cálculo de la cuota tributaria, debe aparecer claramente determinado en la propia ordenanza o en los anexos publicados junto con la misma, conforme al art. 16.1.a) y art. 17.4 TRLHL», así como que «[s]í resulta admisible que un ayuntamiento —en uso de su autonomía local— grave únicamente los aprovechamientos hechos por instalaciones destinadas a la distribución y al transporte de la energía eléctrica y del gas».

Por lo expuesto, se desestimó el recurso de casación y no se impusieron costas algunas.

En un sentido similar, pero con un fallo completamente distinto, es indefectible apuntar la *STS de 30 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3145)*, en respuesta al recurso promovido por UFD Distribución Electricidad, S. A., contra la sentencia dictada el 8 de mayo de 2023 por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso 601/2020, frente a la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos aprobada por el Ayuntamiento de Fuentelsaz (Guadalajara). En este caso, las cuestiones que presentaban interés casacional objetivo eran:

«1. Precisar si en los supuestos de aprovechamiento especial de bienes del dominio público, es lícito imponer un tipo de gravamen del 5 por 100 (CPA “coeficiente para determinar el precio de alquiler” del 0,05) sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento referido al valor catastral del suelo y de las construcciones, utilidad a la que posteriormente se aplicará otro coeficiente corrector para determinar el grado de ocupación del suelo, el subsuelo o vuelo (CGO) que será del 1,0 para el suelo, del 0,60 en caso del subsuelo y del 0,80 en caso del vuelo, y,

en su caso, determinar cuál debería ser el tipo de gravamen aplicable al aprovechamiento especial de bienes del dominio público que debería reflejar la ordenanza.

2. Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: los arts. 15.1, 16.1, 24 y 25 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo; 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril; 85 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre; y 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex art. 90.4 LJCA».

El Alto Tribunal reitera la doctrina contenida en las ya citadas *SSTS de 14 de julio de 2023 y de 19 de julio de 2023*, «atinente a que un elemento esencial de la tasa, como es el tipo de gravamen, que se aplica sobre otras magnitudes para el cálculo de la cuota tributaria, debe aparecer claramente determinado en la propia ordenanza o en los anexos publicados junto con la misma, conforme a los arts. 16.1.a) y 17.4 TRLHL. Y, partiendo del dato cierto de que la Ordenanza aquí recurrida no diferencia entre utilización privativa y aprovechamiento especial y que, por consiguiente, tanto una como otra forma de utilización del dominio público están sometidas a los mismos parámetros, se vulnera la obligada diferenciación entre la determinación de la carga impositiva a tenor de la diferente intensidad que implican utilización privativa y aprovechamiento especial».

Ahora, por los hechos acontecidos en este supuesto, estima el recurso interpuesto, lo que conlleva también estimar el recurso contencioso-administrativo registrado ante la Sala de instancia con el núm. 601/2020, promovido por la representación procesal de la mercantil UFD Distribución Electricidad, S. A., frente a la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos aprobada por el Ayuntamiento de Fuentelsaz, declarando la nulidad del art. 4 de la misma, así como de su Anexo de tarifas. Finalmente, no se imponen costas ni por la casación ni las causadas en la instancia.

En un sentido idéntico a la anterior se expresa la *STS de 17 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4069)*, en un recurso promovido, como en los anteriores supuestos, por Red Eléctrica de España S. A. U. contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Fuentenovilla (Guadalajara), reguladora de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. También, la *STS de 25 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4002)*, que reitera, a su vez, la doctrina fijada en las primeras sentencias citadas; así como la *STS de 1 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4280)*. El mismo supuesto, con la misma fijación de doctrina y fallo, acontece en la *STS de 21 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4615)*, esta ocasión, derivada de un recurso interpuesto por Red Eléctrica de España S. A. U. contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Écija (Sevilla), de fecha 26 de octubre de 2020, aprobatorio de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

Por su parte, se debe subrayar la *STS de 22 de septiembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4068)*, en el marco de un recurso motivado por Nedgia, S. A., contra la Sentencia de 21 de noviembre de 2023, dictada por la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que desestimó el recurso de apelación 15011/2023 interpuesto por Nedgia, S. A., contra la Sentencia de 23 de mayo de 2023 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de 1 de julio de 2022, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra las liquidaciones, giradas por el Ayuntamiento de Arteixo, de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos en el término municipal de Arteixo (A Coruña). En esta ocasión, la cuestión que presenta interés casacional objetivo es «[d]eterminar si, la jurisprudencia contenida entre otras en la Sentencia de 3 de diciembre de 2020 (RCA 3099/2019) relativa la cuantificación de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de instalaciones de transporte de energía eléctrica compuestas por torres fijas y cables aéreos puede extenderse a las instalaciones de gas, agua e hidrocarburos».

El Tribunal Supremo, en reiteración de la doctrina fijada en la ya citada *STS de 3 de diciembre de 2020*, así como en la posterior *STS de 18 de diciembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:5696)*, sentencia que «la jurisprudencia contenida en la Sentencia de 3 de diciembre de 2020, RC 3099/2019, relativa la cuantificación de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de instalaciones de transporte de energía eléctrica, compuestas por torres fijas y cables aéreos, puede extenderse a las instalaciones de gas, agua e hidrocarburos [...]. Dada la coincidencia de los razonamientos de esta Sala, expresados en la Sentencia de 18 de diciembre de 2023 citada, de la que hemos extraído su fundamentación relevante al caso, con los procedentes en este concreto asunto, procede reiterar en este litigio la doctrina jurisprudencial expuesta».

En consecuencia, estima el recurso de casación, lo que comporta también la estimación del recurso de apelación núm. 15011/2023, deducido por la expresada mercantil contra la Sentencia de 23 de mayo de 2023 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña en el recurso núm. 230/2022, interpuesto contra la Resolución de 1 de julio de 2022, desestimatoria del recurso de reposición formulado contra las liquidaciones, giradas por el Ayuntamiento de Arteixo, de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos en el término municipal de Arteixo, ejercicios 2019 a 2022, en relación con determinadas canalizaciones de gas, por importe de 49.434,48 euros. Esto, a su vez, lleva al Tribunal a anular las resoluciones del recurso de reposición, así como las liquidaciones giradas por la tasa. Por su parte, no se imponen costas ni en la casación ni las causadas en la instancia.

A continuación, no se puede dejar de mencionar la *STS de 20 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4609)*, en resolución del recurso interpuesto por Iberdrola Clien-

tes, S. A. U., contra la Sentencia de fecha 19 de junio de 2023, dictada por la Sección 9.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso de apelación núm. 1040/2022, instado contra la Sentencia de 26 de septiembre de 2022 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid en el recurso núm. 399/2022, interpuesto contra la liquidación de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por los suministros de electricidad y gas, girada por el Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid). En este caso, la cuestión que presenta interés casacional objetivo versa sobre dilucidar: «1.º) [s]i la exigencia de una tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local, debida al uso de cables y conducciones en las vías públicas por empresas de comercialización de la energía eléctrica, sin ser titular de las redes de distribución que utilizan para el ejercicio de dicha actividad, supone la vulneración de la Directiva 2019/944 y de la doctrina establecida por el TJUE, referida a operadores de telecomunicaciones, al ser trasladable al sector de la energía eléctrica. 2.º) Aclarar si el establecimiento de ese tipo de tasa tiene la consideración de gravamen indirecto adicional y, en su caso, si respeta los límites del art. 1.2 de la Directiva 2008/118/CE y la jurisprudencia del TJUE, al tener una finalidad específica».

Tras un análisis de la evolución de la doctrina jurisprudencial comunitaria y nacional, entre otras, las *SSTJUE de 12 de julio de 2012 (ECLI:EU:C:2012:446)*, *de 5 de marzo de 2015 (ECLI:EU:C:2015:149)* y *de 7 de agosto de 2018 (ECLI:EU:C:2018:636)*; así como las *SSTS de 18 de enero de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:175)*, *de 26 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1532)* y *de 3 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:365)*; fija la Sala como doctrina jurisprudencial que: «La exigencia de la tasa municipal establecida y cuantificada en el art. 24.1.c) del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el aprovechamiento especial del dominio público local mediante el uso de cables y conducciones en las vías públicas, por parte de empresas de comercialización de energía eléctrica, que no son titulares de las redes de distribución que utilizan para el ejercicio de dicha actividad, es conforme al Derecho de la Unión Europea, en el sentido de que su gravamen no supone la vulneración de la Directiva 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE. A tal efecto, no es de aplicación al caso la doctrina establecida en la STJUE de 27 de enero de 2021, asunto C-764/18 (*Orange España, S. A. U.*), referida a los operadores de telecomunicaciones, que no hace al caso».

Consecuentemente, falla no haber lugar al recurso de casación y no hace declaración expresa sobre las costas del mismo.

En un caso idéntico, con la misma fijación de doctrina y fallo, se ha de traer a colación la *STS de 23 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4707)*, esta, en el marco de un recurso instado por Curenergía Comercializador de Último Recurso, S. A. U., contra la Sentencia 386/2023, de 30 de junio, dictada por la Sección 9.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó

el recurso de apelación núm. 47/2023, suscitado contra la Sentencia 379/2022, de 18 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 31 de Madrid, frente a unas liquidaciones de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por los suministros de electricidad y gas, giradas por el Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid).

Asimismo, se debe referenciar la *STS de 25 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4754)*, que resolvió el recurso de casación promovido por Hidraqua Gestión Integral de Aguas de Levante, S. A., contra la Sentencia 507, de 19 de julio de 2023, de la Sección 5.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que desestimó el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia 239, de 30 de junio de 2022, del Juzgado de lo Contencioso núm. 6 de los de Valencia (su PO 293/21), desestimatoria, a su vez, del recurso interpuesto por aquella contra la resolución del Ayuntamiento de Ribarroja de Turia (Valencia) de 17 de mayo de 2021 (Resolución 1524/2021; Expediente 1470/2021), que denegó su petición sobre las liquidaciones que le fueron giradas en concepto de tasa por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público local correspondiente a los ejercicios 2016 a 2019. El Alto Tribunal señaló que concurrían dos cuestiones que presentaban interés casacional objetivo:

«1. Determinar si existe doble imposición al exigir la tasa a un concesionario del contrato de gestión del servicio público municipal de abastecimiento de agua, cuando este ya abonó un importe en el momento de adjudicación del contrato, por el uso de todas las instalaciones afectas al servicio y satisface, anualmente, una cantidad como contraprestación por la utilización de aquellas instalaciones.

2. Discernir si existe infracción del art. 19.2 LRHL cuando se exige una tasa con base en un inciso de un precepto de una Ordenanza fiscal anulado por sentencia firme —por entender que no podía recaer en quienes no eran titulares de las redes a través de las cuales se efectúen los suministros— sobre la base de que el servicio público del concesionario es distinto del prestado por aquel que dio lugar a la nulidad del inciso de la ordenanza».

Trayendo a colación la doctrina fijada en la *STS de 12 de julio de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:5353)*, se fija como doctrina jurisprudencial, en atención a la primera cuestión con interés casacional, que «[p]uede existir incompatibilidad entre la exigencia de una tasa a un concesionario del contrato de gestión del servicio público municipal de abastecimiento de aguas y el abono de un canon, cuando aquel esté gravando un aprovechamiento del dominio público que forma parte integrante de la concesión, lo que deberá apreciarse en cada caso». En lo que respecta a la segunda cuestión, y con base en la doctrina fijada en las *SSTS de 23 de noviembre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:7563)* y de *15 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4333)*, se establece como jurisprudencia que «[e]l art. 19.2 TRLHL establece la necesidad de que las entidades locales adecuen los términos de sus actuaciones a lo decidido en la sentencia. Para determinar el alcance de lo decidido en la sentencia debe tenerse en cuenta su motivación y fallo. No existiendo infracción del art. 19.2 cuando, analizando el caso concreto, se llegue

a la conclusión de que lo decidido en la sentencia afecta, exclusivamente, a determinados sujetos pasivos y no a otros sujetos pasivos a los que el ayuntamiento aplica la ordenanza».

Al aplicar la citada doctrina al caso de autos, decide estimar parcialmente el recurso en lo referente a la primera cuestión, pues identificó incompatibilidad entre la tasa y el canon del caso singular; pero desestimarlos en la segunda cuestión, puesto que la jurisprudencia aplicable procedía de una tasa sobre operadores de telefonía móvil y no sobre operadores de abastecimiento de aguas. Por su parte, no se imponen costas en la casación y, las causadas en la instancia, se imponen a cada parte las suyas y las comunes por mitad.

Por último, se debe destacar la *STS de 10 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5566)*, que pone fin a la controversia suscitada en el recurso interpuesto por Energysave Projects, S. L., contra la Sentencia 431, de 1 de septiembre de 2023, de la Sección 9.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso frente a la Sentencia 505/2022, de 12 de diciembre, dictada en el procedimiento abreviado 422/2022 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 22 de Madrid, cuyo objeto era la Resolución Administrativa de 19 de mayo de 2022, dictada por el Servicio de Inspección Tributaria del Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), que desestimó el recurso de reposición interpuesto en relación con la tasa especial de dominio público municipal. Las cuestiones que presentaban interés casacional objetivo en el caso de autos eran las siguientes:

«1. Determinar si el incumplimiento de la obligación de presentar una declaración para la liquidación de la tasa por la ocupación del subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública y por la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en la misma a favor de empresas de suministros, exigencia prevista en la ordenanza municipal reguladora del tributo, puede constituir el presupuesto de hecho de la infracción tipificada en el art. 192 de la Ley General Tributaria.

2. Precisar si una ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes destinada a hacer efectiva la obligación principal o es necesario que una norma con rango de ley establezca específicamente esta obligación, así como si la Ley General Tributaria o el Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, contienen una previsión que ampara esta exigencia».

La Sala, en aplicación de la jurisprudencia contenida en la *STC 233/1999 (ECLI:ES:TC:1999:233)* y en la *STS de 25 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:803)*, fija como doctrina, por un lado, que «[c]uando en la ordenanza municipal se establece la obligación de presentar declaración para la liquidación de la tasa por ocupación del subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública y por la utilización privativa de aprovechamientos especiales constituidos en la misma a favor de empresas de suministros, el incumplimiento de dicha obligación puede constituir el presupuesto de hecho de la infracción tipificada en el art. 192 de la Ley General Tributaria»; y, por otro lado, que «[u]na ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes

destinada a hacer efectiva la obligación principal, pue[s] así se infiere de la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales».

De la doctrina fijada, el Alto Tribunal falla desestimar el recurso por inaplicación de la doctrina citada, así como porque considera que la recurrente no ha impugnado con claridad el establecimiento de la tasa ni la legalidad de su gestión mediante autoliquidación. En cuanto a las costas, no se imponen.

En cuanto a las novedades doctrinales referidas a esta materia, así como las que estudian las tasas en general, se han de reseñar los siguientes trabajos: M. ALONSO GIL, «El principio de equivalencia: un principio estructural en la cuantificación de las tasas locales con contornos excesivamente imprecisos», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 7, 2025, pp. 99-136; P. CHICO DE LA CÁMARA, «Una nueva oportunidad perdida para favorecer la reducción de la litigiosidad: ¿cabe una «justicia deliberativa» en la esfera de la fiscalidad local?», *Tributos locales*, núm. 172, 2025, pp. 6-13; A. GONZÁLEZ PINO, «La ordenación de las tasas locales: cuantificación de las cuotas», *Quincena Fiscal*, núm. 15, 2025; M. T. MORIES JIMÉNEZ, «Turismo y tasas locales por aprovechamientos especiales del dominio público», en VVAA, *Retos actuales de la fiscalidad del turismo. Los denominados impuestos sobre estancias turísticas*, 2025, pp. 203-236; E. ORTIZ CALLE, «Límites y posibilidades del establecimiento de tasas locales sobre las empresas de comercio electrónico», en VVAA, *Fiscalidad y movilidad sostenible en las ciudades*, 2025; S. PEIRÓ MARTÍNEZ DE LA RIVA, «Análisis crítico de las tasas por utilización del dominio público local de las empresas explotadoras de servicios de suministros», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 8, 2025, pp. 25-50; A. SEGURA MARTÍNEZ, «La exención de las tasas locales por las universidades públicas», *Tributos locales*, núm. 172, 2025, pp. 106-127.

3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas

En cuanto a las novedades jurisprudenciales relativas a las *tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas* resulta obligado referirse a la *STS de 19 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1177)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por Supermercados Altozano, S. L. contra la Sentencia 1434/2022, de 24 de octubre, dictada por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso de apelación núm. 36/2020, deducido contra la Sentencia de 9 de septiembre de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla en el recurso núm. 304/2018.

La cuestión que presentaba interés casacional objetivo era «determinar si es compatible la exigencia por parte de un Ayuntamiento, en este caso el de Sevilla, de una tasa por el ejercicio de la actividad en un mercado de abastos que gestiona la corporación

no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario, con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa. Las dos liquidaciones impugnadas se refieren al periodo 2017, una por cada local ocupado en el mercado, un supermercado y un bar: a) La primera grava el puesto de supermercado. b) En la segunda se grava el puesto de bar».

Tras examinar las alegaciones de las partes y los pormenores del caso, la Sección entiende que procede fijar la siguiente doctrina:

«1. Resulta posible, por parte de un ayuntamiento, exigir el pago de una tasa por el ejercicio de una actividad o servicio público de su competencia, en un mercado de abastos, aun si tal servicio lo gestiona la corporación no de forma directa, sino indirecta, a través de un contrato de concesión administrativa cuyo titular es un concesionario privado —con la exigencia mensual como contraprestación a todos sus usuarios de una tarifa según el contrato de concesión administrativa—, siempre que la actividad o servicio a que se refiera la tasa sea diferente en su objeto del que se recibe del concesionario que lo presta y que se retribuye mediante tarifa.

2. A tal efecto, la ordenanza reguladora de la tasa debe establecer con total claridad y precisión, de conformidad con lo establecido en los arts. 15 y 16 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, cuál es el objeto de la tasa, la identidad del servicio público o competencia local que se presta al efecto, así como los elementos esenciales del tributo, a fin de que su destinatario conozca cuál es exactamente dicho objeto y pueda descartar que esté incluido entre las actividades o servicios que presta el concesionario y se satisfacen por medio de la tarifa aludida».

En consecuencia, se procedió a la estimación del recurso de casación, pues consideró el Alto Tribunal que «[d]ifícilmente puede aceptarse, a tal efecto que, en la determinación del objeto, hecho imponible y demás elementos definitorios de la tasa observe la ordenanza que la regula tales exigencias de predictibilidad, claridad y certidumbre». A su vez, falló estimar el recurso de apelación núm. 36/2020, deducido por dicha mercantil, contra la Sentencia de 9 de septiembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla en el procedimiento abreviado núm. 304/2018 y anuló los actos administrativos de liquidación por ser contrarios a Derecho. No se impusieron costas por el recurso de casación y, sobre las generadas en instancia, falló que cada parte abonara las suyas y las comunes por mitad.

En lo tocante a las novedades doctrinales acerca de la materia, cumple dar cuenta de la publicación de los siguientes trabajos: F. J. FRAGOSO MARTÍNEZ y G. P. RIVERA FERNÁNDEZ, «Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de la Ley 7/2022», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 21, 2025; J. F. GARCÍA DE PABLOS, «Tasa gestión de residuos del Ayuntamiento de Madrid», *Quincena fiscal*, núm. 14, 20225; M. GONZÁLEZ APARICIO, «El empleo por los entes locales de tasas u otros mecanismos de financiación: especial referencia a la tasa o prestación de basuras», en VVAA, *Instrumentos fiscales locales para la sostenibilidad: retos en vivienda y*

gestión de residuos, 2025, pp. 301-328; D. SANTIAGO MARCOS Y A. NAVARRO GARCÍA, *Instrumentos fiscales locales para la sostenibilidad: retos en vivienda y gestión de residuos*, Dykinson, 2025; A. SERRANO CAÑADAS, «¿Es la tasa de residuos la herramienta tributaria apropiada?: contexto y análisis de la tasa en el marco de la Ley 7/2022», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 162, 2025, pp. 65-102.

3.1.3. Contribuciones especiales

En lo que se refiere a los pronunciamientos judiciales recaídos sobre esta materia en 2025, no se ha encontrado ninguno digno de reseña.

Por otro lado, tampoco se han encontrado novedades doctrinales que se hayan publicado sobre la materia en 2025.

3.2. Otros ingresos

En primer lugar, en lo referente a las modificaciones legislativas en este ámbito, se ha de reseñar la DF 2.^a de la *Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible*, que opera una modificación sobre la DA 5.^a del TRLRHL para adaptarla al régimen de financiación de las entidades locales previsto en la Ley de Movilidad Sostenible, quedando redactada de la siguiente manera: «[l]os Presupuestos Generales del Estado de cada año incluirán crédito destinado a la aportación al Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible (FECMO-FCPJ) previsto en el art. 56 de la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible. Las subvenciones a las entidades locales que tengan a su cargo el servicio urbano colectivo de transporte se imputarán al precitado Fondo en los términos recogidos en la indicada Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible».

En segundo lugar, es indefectible referirnos al *Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial*, que introduce reformas y ajustes en los sistemas y fórmulas de financiación de las entidades locales debido a la situación de prórroga presupuestaria fruto de la no aprobación de una Ley de Presupuestos Generales del Estado desde 2023. En particular, debemos aludir, dentro de la citada norma, a sus arts. 2, sobre el «índice de evolución y reintegro de saldos deudores aplicable en la liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en tributos del Estado»; 3, sobre la «liquidación definitiva de los componentes del modelo de cesión de impuestos estatales aplicable a los municipios»; 4, sobre la «liquidación definitiva de la participación de los municipios no incluidos en el modelo de cesión de impuestos estatales»; 5, sobre la «liquidación definitiva de la cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales y de la participación de las provincias, comunidades autónomas uniprovinciales y consejos y cabildos insulares en los tributos del Estado»; 6, sobre la «liquidación definitiva de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado: regímenes especiales»;

y 7, sobre la «actualización de las entregas a cuenta de la participación de las entidades locales en tributos del Estado correspondiente al año 2025 y de las referencias temporales relativas a dicha participación y a determinadas compensaciones a favor de entidades locales».

En lo referente a la materia, no se han encontrado pronunciamientos judiciales recaídos sobre la misma en 2025.

En cuanto a las novedades doctrinales sobre la materia se han de referir los siguientes trabajos: P. M. HERRERA MOLINA, «Tasas, tarifas y precios públicos, con especial referencia al ámbito local (primera parte: Delimitación de conceptos)», *Tributos locales*, núm. 177, 2025, pp. 149-173; M. T. MATA SIERRA Y J. BERZOSA ALONSO DE LINAJE A., «La utilización de tasas y prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias para financiar servicios públicos esenciales locales», *Tributos locales*, núm. 174, pp. 38-97; A. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ-OLIVA, «Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario como forma de contraprestación de los servicios públicos locales», *Hacienda Canaria*, núm. 64, 2025, pp. 195-218; y «La tasa de gestión de residuos. Especial referencia a los municipios canarios», *Hacienda Canaria*, núm. 63, 2025, pp. 109-143; M. A. VALENZUELA VILLARRUBIA, «Aplicación práctica de las contraprestaciones exigibles por la prestación de servicios públicos locales: Tasas, precios públicos, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y precios privados», *CEMCI*, 2025; M. R., VILLENA CERÓN, «El reto de la tasa por prestación del servicio de gestión de residuos de competencia municipal en el Ayuntamiento de Madrid», *TRIBUTUS: revista digital de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid*, núm. 8, 2025, pp. 51-84.

4. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Durante el ejercicio 2025, no ha habido modificaciones significativas en relación con los procedimientos tributarios. No obstante, debemos mencionar la *Resolución de 24 de junio de 2025, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones Locales relativa al esfuerzo fiscal de 2023 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda*; la *Resolución de 25 de marzo de 2025, de la Dirección del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se publica la Adenda de modificación y prórroga del Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las entidades locales*; y la *Resolución de 25 de marzo de 2025, de la Dirección del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se publica la Adenda de modificación y prórroga del Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de suministro de información de carácter tributario a las entidades locales*.

En el plano catastral, en el ejercicio 2025, se han publicado diversas resoluciones que afectan a la suscripción, la modificación, la suspensión o la extinción de convenios de colaboración entre la Dirección General del Catastro y algunas entidades locales u otras administraciones e instituciones. En concreto, debemos destacar los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Andalucía, Cataluña, Cantabria, Illes Balears, la Comunitat Valenciana, la Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Canarias y Aragón.

De hecho, la gestión catastral ha sido una temática bastante tratada por los tribunales durante el año 2025. Una de las sentencias más relevantes de este ejercicio, ha sido la *STS de 30 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3257)* que concluye que la clasificación catastral de un inmueble como urbano requiere que sea urbano en el planeamiento, pero también que haya sufrido transformación urbanística y que cuente con los servicios urbanísticos necesarios. Asimismo, la *STS de 31 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4847)* considera que el plazo máximo de duración del procedimiento de inspección catastral [art. 11.2.c) TRLCI] es el fijado en el art. 150.1 LGT, por lo que su incumplimiento no determina la caducidad del procedimiento (art. 150.6 LGT). No obstante, esa misma sentencia añade que, en contraposición, el procedimiento de regularización catastral tiene un plazo de seis meses y su vencimiento determina la caducidad del procedimiento (*DA 3.ª del TRLCI*). Además, también se han planteado algunas cuestiones interesantes sobre las que deberá pronunciarse el Tribunal Supremo. Así, por ejemplo, el *ATS de 29 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:9913A)* deberá analizar el alcance en el IBI de la modificación del valor catastral con efectos retroactivos acordada dentro de un procedimiento de subsanación de discrepancias.

Además, diversos autores han estudiado aspectos interesantes relativos a la gestión catastral. Así, debemos citar los trabajos de L. MOCHÓN LÓPEZ, «Propuestas de simplificación administrativa del régimen jurídico de las declaraciones y recursos en el ámbito catastral y del impuesto sobre bienes inmuebles», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 111-140; S. ANÍBARRO PÉREZ, «La impugnación de la liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles por motivos que afectan al valor catastral: un análisis jurisprudencial», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 61-86; M. RIVERA FERNÁNDEZ, «Nulidad de instrumento del planteamiento urbanístico. Efectos catastrales y consecuencias tributarias: a propósito de la STS de 17 marzo de 2025 (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo)», *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 120, 2025, pp. 233-273; F. RUFINO LAFFITTE, «La litigiosidad en el ámbito de la tributación local: el desajuste entre los valores catastrales y los valores de mercado inmobiliarios en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núms. 1-2, 2025, pp. 143-159; F. REYES BUENO y J. M. TUBÍO SÁNCHEZ, «Análisis comparativo de las tendencias en la valoración catastral y tarifas municipales en Ecuador y España», *Geographicalia*, núm. 77, 2025, pp. 41-52; E. DÍAZ DÍAZ, «¿Qué tener en cuenta geoespacialmente en la transmisión de bienes inmuebles?», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 1, 2025; C. SANZ PÉREZ, «Nuevas

formas de colaboración del Notariado y el Catastro», *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, núm. 122, 2025, pp. 35-37; E. BRANCÓS I NÚÑEZ, «Coordinación Catastro-Registro-concentración parcelaria», *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, núm. 122, 2025, pp. 136-141; E. ESEVERRI MARTÍNEZ, «El IBI y su gestión compartida», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 13-44; C. MARÍN CALERO, «La coordinación de la descripción de los terrenos, en las escrituras, en el Registro de la Propiedad y en el Catastro», *Mapping*, núm. 220, 2025, pp. 76-86.

Por otro lado, en relación con el procedimiento impugnatorio, debemos destacar que el Tribunal Supremo ha considerado que, cuando únicamente se discute la inconstitucionalidad o la ilegalidad de las normas que dan cobertura a los actos de aplicación y efectividad de los tributos locales, no es necesario agotar con carácter previo la vía administrativa mediante recurso de reposición o, en caso de municipios de gran población, reclamación económico-administrativa. Así lo ha determinado en las *SSTS de 22 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:6000)* y de *13 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2636)*.

Finalmente, debemos citar diversas aportaciones doctrinales en relación con los procedimientos tributarios en el ámbito local. En concreto, nos referimos a los trabajos de M. B. BAHÍA ALMANSA, «El principio de capacidad económica y su cuestionamiento en el ámbito de los impuestos locales», *Tributos locales*, núm. 172, 2025, pp. 14-53; M. PALOMARES HERRERA (dir.), *Tributación, derechos humanos, clima e inteligencia artificial: Hacia un nuevo pacto constitucional*, Tirant lo Blanch, 2025; F. J. SANJUÁN ANDRÉS y F. RÍO SANTOS, «La autonomía local y su protección constitucional: conflictos en defensa de la autonomía local», en M. PALOMARES HERRERA (dir.), *Tributación, derechos humanos, clima e inteligencia artificial: Hacia un nuevo pacto constitucional*, Tirant lo Blanch, 2025, pp. 111-150; M. Á. GUERVÓS MAÍLLO, «Tributación local del turismo: globalización y cultura», en E. BUENO GALLARDO y M. Á. RECIO RAMÍREZ (dirs.), *Retos actuales de la fiscalidad del turismo. Los denominados impuestos sobre estancias turísticas*, 2025, pp. 167-202; A. J. DELGADO MERCÉ y L. MOINELO LÓPEZ, «La gestión dual en el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y en el impuesto sobre actividades económicas (IAE)», *Tributos locales*, núm. 175, 2025, pp. 213-235; A. M. LÓPEZ PÉREZ, «Hacia una tributación sostenible: políticas públicas actuales en el sector inmobiliario», en A. NAVARRO GARCÍA (dir.), *Instrumentos fiscales locales para la sostenibilidad: retos en vivienda y gestión de residuos*, 2025, pp. 59-72; F. ALONSO MURILLO, «Reflexiones sobre el recurso de casación estatal en la tributación local tras las últimas reformas en la ley de la jurisdicción», *Tributos locales*, núm. 173, 2025, pp. 50-87; E. ÁLVAREZ MENÉNDEZ, «La incidencia del Real Decreto-ley 6/2023 en el acceso a la casación tributaria local», *Tributos locales*, núm. 173, 2025, pp. 88-118; R. C. CANCIO FERNÁNDEZ, «¿Catastralismo fiscal o tributarismo catastral? Del *census* romano al interés casacional objetivo», *Tributos locales*, núm. 173, 2025, pp. 119-137; A. DELGADO MERCÉ, «Una aproximación al Libro Blanco para la Reforma de la Tributación Local de la Asociación Nacional de Inspectores de la Hacienda Pública

Local (ANIHPL)», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 3, 2025; A. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ-OLIVA, «Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario como forma de contraprestación de los servicios públicos locales», *Hacienda Canaria*, núm. 64, 2025, pp. 195-218; I. MERINO JARA (dir.), *Fiscalidad medioambiental*, Aranzadi La Ley, 2025; C. BANACLOCHE PALAO, «Propuestas para una tributación verde dentro del ámbito local. Especial referencia a la fiscalidad del automóvil (IVTM)», *Tributos locales*, núm. 177, 2025, pp. 68-98.

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0003-4715-9062

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0002-2887-4039

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda-Tesorería

Ayuntamiento de Girona

ORCID ID: 0000-0002-8408-0938

Palabras clave: Haciendas locales; presupuestos locales; estabilidad presupuestaria.

Keywords: Local finance; local budgets; budgetary stability.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRESUPUESTOS LOCALES Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: 2.1. Novedades normativas. 2.2. Novedades jurisprudenciales. 2.3. Novedades doctrinales—3. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL: 3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales: 3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización. 3.1.2. Tribunal de Cuentas. 3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. 3.2. Responsabilidad contable: 3.2.1. Tribunal Supremo. 3.2.2. Tribunal de Cuentas. 3.3. Novedades doctrinales.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad financiera del Estado está compuesta esencialmente por dos elementos: los ingresos y los gastos públicos. Correlativamente, el Derecho tributario se ocupa del estudio del régimen jurídico relativo a la obtención de los ingresos necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas. Por su parte, el Derecho presupuestario se encarga del conjunto de reglas y principios que disciplinan el gasto público. Desde hace años, es pacífica entre la doctrina científica, al menos entre la mayoritaria, la idea de que la conexión entre el ingreso y el gasto público es la esencia de la actividad financiera y, por tanto, su análisis científico debe realizarse de forma unitaria, con una metodología común y a la luz de unos principios comunes. Esto explica que, durante varias ediciones de este anuario y hasta hace solo unos años, el análisis de las Haciendas locales se realizase en un único informe.

Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado notablemente la preocupación por el control del gasto público y la adecuada rendición de cuentas de los gestores públicos. Esto se ha traducido en una revitalización del Derecho presupuestario, de suerte que se han incrementado tanto las obligaciones de control previo (instrumentadas principalmente a través de los interventores en las fases previas a la aprobación definitiva del gasto), así como el alcance y la intensidad de los controles *a posteriori*, llevados a cabo —en la mayoría de las ocasiones— por el Tribunal de Cuentas. Asimismo, la transparencia y claridad de las cuentas públicas locales son también requisitos para la obtención de los fondos provenientes de la Administración central.

Sentado lo anterior, y a la vista del éxito que tuvo la iniciativa en los años anteriores, parece que está más que justificado dividir el análisis de las Haciendas locales en dos informes separados: uno que analice la vertiente del ingreso y otro, el presente, que se refiera al régimen jurídico del gasto, con especial consideración de la fiscalización externa de las entidades locales y de la responsabilidad contable que pueda derivarse.

Como ya se advirtió en las ediciones anteriores, tras la activación de la cláusula de salvaguardia en el ámbito europeo, el 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados apreció, en una resolución hasta entonces inédita, que España sufría una emergencia extraordinaria por la pandemia de la covid-19 que justificaba la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020, en aplicación de lo dispuesto en el art. 135.4 de la Carta Magna. Esta suspensión fue prorrogada para los ejercicios 2021, 2022 y 2023, de modo que en el ejercicio 2024, como pusimos de manifiesto en la edición anterior, las reglas fiscales recobraron su vigencia.

En este sentido, el ejercicio 2025 ha supuesto la consolidación de la vuelta a la normalidad en lo que se refiere a las reglas fiscales y también en relación con las inversiones financieramente sostenibles, que tanto afectan a las entidades locales. En efecto, el día 3 de diciembre de 2025 se publicó en el *BOE* el 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. En relación con el superávit presupuestario de las corporaciones locales correspondiente al año 2024, se ha de tener en cuenta que el art. 1 del referido Real Decreto-ley proroga para 2025, 2026 y 2027 la aplicación de las reglas contenidas en la DA 6.^a de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para lo que se deberá tener en cuenta la DA 16 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

2. PRESUPUESTOS LOCALES Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

2.1. Novedades normativas

Debemos comenzar el resumen de las novedades normativas en materia de presupuestos locales y de estabilidad presupuestaria en el ámbito local destacando el *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*. Este Real Decreto-ley ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados conforme a la Resolución de 11 de diciembre de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del 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 de 16 de diciembre de 2025).

Este Real Decreto-ley trata de facilitar que las entidades locales puedan destinar el superávit que hayan obtenido en los últimos años en inversiones financieramente sostenibles en tanto contribuyen al desarrollo de importantes proyectos de interés público. A estos efectos, se proroga la aplicación de la DA 6.^a de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOESF en adelante) y posibilita el destino del superávit de 2024 para financiar estas inversiones en los ejercicios 2025, 2026 y 2027 como alternativa a lo previsto en el art. 32 LOESF, que prevé su destino a la reducción de la deuda pública.

También debemos hacer referencia, por su impacto presupuestario, al *Real Decreto-ley 14/2025, de 2 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público*, que ha sido convalidado conforme a la Resolución de 11 de diciembre de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 14/2025, de 2 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público (BOE de 16 de diciembre de 2025). Este Real Decreto-ley prevé el incremento para 2025 del 2,5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, incluyendo los de las entidades locales, respecto de las retribuciones de 2024, así como un incremento adicional del 1,5 por 100 en 2026 sobre las retribuciones de 2025. Además, se prevé un incremento adicional y consolidable del 0,5 por 100 en 2026. A efectos presupuestarios, el Real Decreto-ley prevé la posibilidad de que los atrasos de 2025 se abonen de modo distribuido entre los ejercicios 2026 a 2028.

A pesar de no haber sido convalidado, debemos hacer referencia al *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*. El art. 23 de este Real Decreto-ley actualizaba las entregas a cuenta de entidades locales en situación de prórroga presupuestaria y determinados suplementos de crédito previstos en el Real Decreto-ley 6/2025, de 17 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial ante la situación de prórroga presupuestaria y establecía que la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal. A estos efectos se señalaba que las certificaciones correspondientes se referirían al año 2024 y se deberían suministrar a los órganos competentes antes del 30 de junio de 2026. Este Real Decreto-ley, sin embargo, no ha sido convalidado, produciéndose su derogación conforme a la Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del 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.

En otro orden de cosas, ha de destacarse que el 18 de noviembre de 2025 el Consejo de Ministros aprobó el *Acuerdo de los Objetivos de Estabilidad y de Deuda Pública para el periodo 2026-2028*. Dentro del acuerdo, se recogen los objetivos de déficit para las distintas Administraciones públicas en el periodo 2026-2028. En el caso de las entidades locales, el objetivo es de equilibrio presupuestario en los tres ejercicios, teniendo en cuenta que en los dos ejercicios cerrados anteriores se logró superávit presupuestario por parte de las entidades locales.

Por otro lado, destaca la aprobación de la *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. A través de esta se modifica la Orden de 2012 que desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la LOESF con el objeto de actualizar y ampliar las obligaciones de información económico-financiera y reforzar la transparencia y control fiscal.

A través de esta Orden se transpone el marco de información a las nuevas reglas fiscales de la Unión Europea aprobadas en 2024, actualizando una normativa aprobada trece años antes para asegurar el cumplimiento eficiente del principio de transparencia. En la orden se refuerzan las obligaciones de información sobre pasivos contingentes, beneficios fiscales y sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, se prevé la información sobre efectos de catástrofes y riesgos climáticos, en la medida de lo posible en los presupuestos. Por último, se establecen como plazos para la remisión de la información de seguimiento por las entidades locales sujetas a la tutela financiera estatal trimestrales, antes del 15 del primer mes del trimestre, o anuales, antes del 31 de enero del año siguiente.

Asimismo, debe destacarse la publicación de las *resoluciones de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local de 21 de julio de 2025, por la que se da cumplimiento al art. 41.1.a) del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico y de 5 de mayo de 2025, por la que se establecen instrucciones relativas al calendario de aplicación de los procedimientos para financiar la cancelación de obligaciones pendientes de pago a proveedores de determinadas entidades locales, previstos en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 5 de mayo de 2025, así como diversos aspectos relacionados con el contenido de los planes de ajuste y su posible revisión en el ámbito de dichos procedimientos.*

Finalmente, aunque con una relevancia menor, se debe señalar la aprobación de la Orden HAC/407/2025, de 28 de abril, por la que se establecen los criterios de distribución a las entidades locales de la compensación prevista en la DA 80 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2023, prorrogada para 2025. Se trata de la compensación destinada a los municipios de Rota y Arahál como consecuencia de la existencia en estos municipios de bases militares.

2.2. Novedades jurisprudenciales

La primera novedad jurisprudencial que debe ser reseñada es la STS de 16 de junio de 2025 (ECLI: ES:TS:2025:3211), la cual establece una doctrina relevante en relación con las consecuencias que tiene la asunción de la gestión directa de un servicio público local a través de una entidad pública empresarial local o una sociedad mercantil local cuyo capital sea de titularidad pública respecto de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el cumplimiento de sus objetivos.

En el supuesto de hecho, un ayuntamiento procedió a aprobar la modificación de la forma de gestión del servicio público de abastecimiento de agua, que se había llevado a cabo a través de gestión indirecta, mediante un contrato de arrendamiento, durante cerca de treinta años, a gestión directa por la entidad local. La anterior contratista procedió a impugnar el acuerdo del ayuntamiento, por, entre otros motivos, interpretar que el art. 7.3 LOESF requiere que cualquiera que sea la forma de gestión de un servicio público local por la que se opte, la gestión debe realizarse de la forma más sostenible y eficiente.

El Tribunal Supremo parte de la doctrina emanada de su *Sentencia de 1 de julio de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:2751)* en la cual se analizaba la denegación de prórroga de concesión de gestión de servicios de titularidad de una comunidad autónoma. En dicha sentencia, el Tribunal Supremo fijó como doctrina que «el acto administrativo por el que se acuerda no prorrogar un contrato, cuando la Administración asuma la gestión directa exige, de conformidad con el art. 7.3 [LOESF], la valoración de sus repercusiones y efectos, atendida la naturaleza y alcance del acto y las circunstancias concurrentes».

En el supuesto de hecho, de acuerdo con el Tribunal Supremo, la modificación del sistema de gestión de un servicio público local de gestión indirecta a gestión directa, de acuerdo con lo previsto en el art. 85.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante) tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL en adelante) y a la luz del art. 7.3 LOESF, debe ser motivado de modo previo con base en la existencia de una mayor sostenibilidad y eficiencia de la gestión directa sobre la indirecta a través de un análisis económico riguroso que valore sus repercusiones sobre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. De este modo, se fija como doctrina por el Tribunal Supremo que:

«El art. 85.2 de la [LRBRL], en la redacción introducida por la [LRSAL], que regula las formas de gestión de los servicios públicos que prestan las Entidades locales en el ámbito de sus competencias, debe interpretarse, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.3 de la [LOESF], en el sentido de que cuando la Entidad local asuma la gestión directa de un servicio público local mediante la modalidad de gestión por la propia Entidad local o por un Organismo autónomo local, resulta exigible la previa valoración de las repercusiones y efectos sobre el cumplimiento estricto de los objetivos derivados de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en los términos establecidos por los arts. 3 y 4 de la mencionada [LOESF].

En los supuestos en que la Entidad local asuma la gestión directa del servicio público local mediante una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública, es exigible una justificación reforzada acerca del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para la Hacienda local, en los términos establecidos en el art. 85.2 A último inciso de la [LRBRL].».

Sobre esta sentencia puede consultarse el comentario de F. BLANCO LÓPEZ, «¿Debe motivarse la mayor sostenibilidad financiera y eficiencia en el cambio a gestión directa de servicios públicos municipales?», *Observatorio de Jurisprudencia. Observatorio de Contratación Pública*, 25 de julio de 2025, disponible en: <https://obcp.es/monitor/observatorio-de-jurisprudencia> (último acceso: 1 de abril de 2026). Sobre una cuestión análoga se ha pronunciado la *STSJ de Andalucía (Málaga) de 4 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJAND:2025:17343)*, en que se analiza la conformidad con el art. 7 LOESF del Acuerdo del Pleno de un ayuntamiento para justificar la elección de la gestión indirecta para la prestación de un servicio público local sobre la base de la insuficiente motivación del acuerdo.

También en relación con el art. 7.3 LOESF ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Tribunal Supremo en el *ATS de 12 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2273^a)*. En dicho auto se inadmite el recurso de casación planteado por un ayuntamiento contra la sentencia que anuló la modificación de una Ordenanza local por carecer, entre otros, de la memoria de impacto presupuestario. El ayuntamiento planteaba en su recurso que la carencia del informe de impacto presupuestario no podía implicar la nulidad de la ordenanza. El Tribunal Supremo considera que la sentencia de instancia valora la necesidad de dicho informe teniendo en cuenta que se había puesto de manifiesto su necesidad en el procedimiento de tramitación de la modificación de la ordenanza por los propios servicios municipales. Al tratarse de una alegación sobre un aspecto casuístico, el Tribunal Supremo niega el interés casacional del recurso planteado por el ayuntamiento.

En relación con la actividad de nuestros tribunales inferiores, debemos destacar, en primer lugar, la *STSJ de Galicia de 28 de febrero de 2025 (ES:TSJGAL:2025:1014)*. En esta sentencia se examina un supuesto en el cual la empresa concesionaria de un servicio público local interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del ayuntamiento que aprobó el presupuesto municipal en relación con la partida relativa a una subvención vinculada a dicho servicio al considerarla insuficiente para cubrir los gastos derivados de la concesión.

La empresa concesionaria justificó su recurso en la existencia de facturas impagadas a la fecha de aprobación del presupuesto municipal y en informes municipales previos en que se indicaba la insuficiencia de créditos para proceder a los pagos derivados de la concesión. El ayuntamiento alegó que no se podía conocer el importe exacto a presupuestar y la discrecionalidad en la elaboración del presupuesto del ayuntamiento, sin que se hubiera constatado la existencia de obligaciones líquidas y exigibles a la fecha de aprobación del presupuesto.

El TSJ anula la partida considerando que es manifiestamente insuficiente para cubrir los gastos derivados de las obligaciones previsibles y conocidas en el momento de su aprobación. De acuerdo con ello, el TSJ señala que el ayuntamiento está obligado a incrementar el importe de la partida para asegurar su suficiencia, incluso en aquellos casos en que las obligaciones no sean exigibles y líquidas en el momento de la aprobación del presupuesto.

Otro pronunciamiento de interés en materia de presupuestos locales ha sido la *STSJ de Galicia de 9 de octubre de 2025 (ES:TSJGAL:2025:58479)*, en que se analizan las obligaciones relativas a la negociación colectiva de la Administración con los agentes sociales previa a la aprobación del presupuesto.

En el supuesto de hecho, el ayuntamiento aprobó el presupuesto y plantilla mediante acuerdo del Pleno, siendo impugnado por un sindicato que alegaba que no había existido negociación colectiva previa y de buena fe, de modo que se había vulnerado el derecho a la libertad sindical y la obligación legal de negociar las condiciones que afectan al personal. Frente a ello, el ayuntamiento alegaba la inexistencia de modificaciones y la negociación en sesiones previas.

El TSJ confirma la existencia de sesiones previas. Sin embargo, en ellas, no se produjo un debate auténtico y verdadero, ya que únicamente se informó del contenido del Capítulo 1 de los presupuestos en las sesiones previas. El TSJ anula el Capítulo 1 del presupuesto y la plantilla aprobados en tanto que se incumplió la obligación de negociación previa en materia de retribuciones y condiciones laborales en el ámbito local.

Sobre esta materia también se ha pronunciado la *STSJ de la Comunitat Valenciana de 7 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJCV:2025:4887)*. A diferencia de la anterior, el TSJ sí considera cumplida la obligación de negociación colectiva en este supuesto en tanto que se acreditó la existencia de reuniones con las organizaciones sindicales y el sometimiento a consideración de determinadas propuestas con el acuerdo de las restantes organizaciones sindicales.

Por último, cumple reseñar la *STSJ de Castilla y León de 20 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TSJCL:2025:1242)*. En esta sentencia se analiza un recurso contra el Acuerdo del Pleno de un ayuntamiento de revisión de tarifas de un determinado servicio público local gestionado a través de una sociedad mercantil de titularidad municipal. Dentro de las alegaciones de los recurrentes se planteaba la vulneración del art. 4 LOESF en tanto se consideraba insuficiente, por los recurrentes, el estudio técnico-económico elaborado para justificar el incremento de la tarifa. El TSJ excluye dicha alegación en tanto que no se aporta prueba de carácter técnico por los recurrentes para desvirtuar la suficiencia del informe, sin perjuicio de que la sociedad haya podido adoptar decisiones que hayan podido apartarse de las previsiones contenidas en el informe.

2.3. Novedades doctrinales

En lo que se refiere a las novedades doctrinales relativas a presupuestos locales y estabilidad presupuestaria en el ámbito local, deben destacarse las siguientes contribuciones: J. E. FERNÁNDEZ DE MOYA ROMERO, «La regulación normativa de la estabilidad presupuestaria de las haciendas locales», en C. M. LÓPEZ ESPADAFOR (dir.), *Cuestiones innovadoras de la actividad universitaria en ciencias jurídicas en la era de*

la inteligencia artificial, Dykinson, 2025, pp. 467-492; L. A. MARTÍNEZ GINER, «La redefinición de los principios del ordenamiento jurídico-financiero por la crisis del Covid-19: La estabilidad presupuestaria y la tributación según la capacidad económica», en F. BALLESTER LAGUNA (coord.), *El impacto de la normativa Covid-19 en los derechos fundamentales, una mirada retrospectiva*, Tirant lo Blanch, 2025, pp. 274-326; F. G. VILLALBA CLEMENTE, «Modificaciones de las reglas fiscales en la ley fundamental: Análisis comparativo entre las enmiendas constitucionales de 2009 y de 2025», *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, núm. 29, 2025, pp. 23-36; B. SESMA SÁNCHEZ, «El Presupuesto. Concepto y naturaleza jurídica. Los Presupuestos Generales del Estado, de Comunidades Autónomas y Entidades locales. Especial referencia al impacto de género en las Leyes de Presupuestos Generales. Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera», en I. HUERTA GARICANO, A. MILLAN HERRANDIS y M. PRENDES VALLE (coords.), *Fundamentos de Derecho Tributario: (Adaptados al Programa de las oposiciones de Magistrados Especialistas de lo Contencioso-Administrativo)*, Tirant lo Blanch, 2025; V. RUIZ ALMENDRAL, «La AIREF como “institución fiscal independiente”: competencias y función constitucional», *Revista española de derecho financiero*, núm. 205, 2025; J. V. SALINAS VÁSQUEZ y A. F. PIEDRA MÉNDEZ, «El presupuesto participativo: revisión del nivel de aplicación y gestión local en las comunidades rurales», en R. D. PÉREZ CALLE y H. ROJO DOMINGO (coords.), *El papel de la economía, la empresa y el derecho ante los nuevos entornos globales*, Dykinson, 2025, pp. 797-815; G. S. GALÁN MELO, «Reglas macro-fiscales y disciplina fiscal: el fenómeno de la juridificación de la economía», *Revista de ciencias sociales*, vol. 31, núm. extra 11, 2025, pp. 676-686; J. M. MENÉNDEZ ALONSO, «Los tesoreros o figuras equivalentes de los municipios de gran población son órganos directivos», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 9, 2025; J. M. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «El sistema de financiación de las diputaciones provinciales y su efecto negativo en Castilla y León», *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 63, 2025, pp. 87-128; G. PARDO BENEYTO, N. SIMÓN MEDINA y M. Á. ABELLÁN LÓPEZ, «Espacio público y participación infantil: Un estudio de los presupuestos participativos en la Comunidad Valenciana», *Papers: revista de sociología*, vol. 110, núm. 3, 2025; Á. F. MENESES GARRO, *Influencia de la gobernanza presupuestaria en la ejecución local en costa rica (2016-2020)*, Tesis doctoral. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2025.

3. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA LOCAL

3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales

3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización

En relación con el ámbito normativo de la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público, se debe poner de manifiesto que no ha habido novedades normativas durante el año 2025, ni en el plano estatal ni en el plano autonómico de la Comunidad de Madrid.

3.1.2. Tribunal de Cuentas

Entre la actividad fiscalizadora que el Tribunal de Cuentas ha desarrollado a lo largo del ejercicio 2025, se debe incidir en algunas fiscalizaciones que se refieren específicamente a las entidades locales. En este sentido, goza de especial relevancia el *Informe global núm. 1.637, de 28 de julio de 2025, del sector público local, ejercicio 2023*, que recoge los resultados de los análisis realizados por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas generales correspondientes al ejercicio 2023 rendidas por las entidades locales. Precisamente, su objeto principal lo constituye la verificación del cumplimiento de la obligación de rendición de las cuentas por las entidades locales y el análisis de sus principales magnitudes presupuestarias, económicas y financieras.

El mencionado informe recoge los datos relativos al cumplimiento de la rendición de la cuenta general. Así, se muestra que un 48 por 100 de las entidades locales rindieron su cuenta anual en el plazo legalmente establecido (pp. 16-24, *vid.* cuadros 3 y 4). Concretamente, un 53 por 100 de los ayuntamientos cumplieron con su obligación en ese plazo. Además, a fecha de 31 de diciembre de 2024, la rendición de cuentas de las entidades locales fue del 70 por 100, siendo del 75 por 100 en los ayuntamientos. Asimismo, a 31 de mayo de 2025, la rendición de cuentas de las entidades locales alcanzó el 78 por 100, si bien en los ayuntamientos fue del 83 por 100. El propio informe destaca que estos niveles de rendición son inferiores a los del ejercicio anterior. A este respecto, el Tribunal de Cuentas matiza que «[l]a evolución de la rendición de cuentas en los tres últimos ejercicios refleja un aumento en el cumplimiento de esta obligación respecto del ejercicio 2022, rompiendo así la tendencia decreciente puesta de manifiesto en el ejercicio anterior. Las mayores variaciones se han producido en entidades locales de las comunidades autónomas que suelen presentar mejores niveles medios de rendición, como es el caso de las Comunidades de Madrid y Canarias, que los han aumentado en cinco y siete puntos respectivamente, pero también en comunidades que han presentado tradicionalmente menores niveles, como Castilla-La Mancha, que ha

incrementado ocho puntos su nivel de rendición respecto a 2022. Por su parte, Castilla y León, comunidad que presentan niveles medios de rendición que suelen superar el 60 por 100, ha experimentado un incremento de siete puntos porcentuales respecto del ejercicio anterior. Por el contrario, las entidades locales situadas en Cantabria, La Rioja, Principado de Asturias y Región de Murcia, han presentado un descenso medio del 2, 6, 8 y 2 por 100, respectivamente. Por su parte, las entidades locales situadas en comunidades autónomas con mejores niveles de rendición como son Aragón, Comunitat Valenciana, Galicia permanecen estables con una ligera variación de un punto porcentual, salvo Cataluña que han experimentado una variación positiva media del 5 por 100» (p. 22). Asimismo, el informe concluye que «[l]as entidades locales incumplen de manera mayoritaria la obligación de rendición de la cuenta general en el plazo legal. Solo el 51 por 100 de las entidades locales rindieron la cuenta general del ejercicio 2023 dentro del plazo previsto en el art. 223.2 TRLRHL, incrementándose dicho porcentaje hasta el 72 por 100 a 31 de diciembre de 2024. Aun así, estos niveles de rendición son superiores a los registrados para la cuenta general del ejercicio anterior, que fueron del 42 por 100 en plazo y 65 por 100 a 31 de diciembre de 2023. A 31 de mayo de 2025, el nivel de rendición del ejercicio 2023 fue del 81 por 100, que pone de manifiesto una falta de cumplimiento por parte de las entidades locales del plazo fijado por la normativa vigente».

En relación con las principales magnitudes presupuestarias, concretamente respecto del análisis del gasto presupuestario del ejercicio 2023 (pp. 29-32 y 100-102, *vid.* gráficos 2 y 3 y cuadro 8), el mayor nivel de gasto de las entidades locales fue en gasto en bienes corrientes y prestaciones de servicios (32 por 100) y en gasto de personal (29 por 100 del gasto total), seguidos por el gasto en transferencias corrientes (17 por 100). Asimismo, el gasto en inversiones reales representó un 14 por 100 del gasto del ejercicio y los gastos por variación de pasivos financieros y los gastos por transferencias de capital absorbieron un 4 por 100 del gasto total, cada uno de ellos. Debe subrayarse que se trata de cifras parecidas a las de los ejercicios 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 (*vid. Anuario de Derecho Municipal 2020*, p. 350; *Anuario de Derecho Municipal 2021*, p. 314, *Anuario de Derecho Municipal 2022*, p. 368, *Anuario de Derecho Municipal 2023*, p. 313, y *Anuario de Derecho Municipal 2024*, pp. 306-307).

Por áreas (pp. 31-32, *vid.* gráfico 4), la que recibió un mayor nivel de recursos de las entidades locales (37 por 100 del gasto total) es el área de servicios públicos básicos (integrada por seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente). En segundo lugar, los programas de actuaciones de carácter general recibieron el 20 por 100 del gasto total. Asimismo, la producción de bienes públicos de carácter preferente se encontraba en una tercera posición con un nivel de gasto del 16 por 100, seguidos por las actuaciones de protección y promoción social con un 13 por 100 del gasto. Las actuaciones de carácter económico representaban un 11 por 100 del gasto y, finalmente, el área de deuda pública absorbía el 3 por 100 del gasto local en el ejercicio 2023. Curiosamente, estos porcentajes son muy similares a los del ejercicio 2022. En cuanto al conjunto del gasto de las entidades locales, el informe remarca que

«[l]os gastos realizados en el ejercicio 2023 de las entidades, aumentaron un 8 por 100 respecto al ejercicio anterior, siguiendo la tendencia creciente del periodo 2022-2021, que había aumentado un 9 por 100» (p. 100).

Respecto del análisis de los ingresos, las transferencias corrientes supusieron el 40 por 100 de los ingresos de las entidades locales durante el ejercicio 2023 (pp. 37-41, *vid.* gráfico 6). Por su parte, los ingresos de los impuestos directos ascendieron al 28 por 100 del total, seguido por las tasas y otros ingresos que supusieron un 13 por 100 del total. En este sentido, el Tribunal de Cuentas concluye que «[l]os ingresos de naturaleza tributaria suponían el 46 por 100 del total de los ingresos del ejercicio en los ayuntamientos, procedentes en su mayor parte de los impuestos directos, especialmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y del conjunto de tasas municipales» (p. 101).

En cuanto a otras magnitudes económico-patrimoniales, el informe advierte un resultado económico-patrimonial positivo. Si bien, el informe matiza que «[e]l resultado económico-patrimonial agregado del ejercicio 2023, para el conjunto de entidades, supone un resultado neto de 5.327 millones de euros. El ahorro del ejercicio ha sido un 70 por 100 superior al del agregado resultante en el ejercicio 2022, provocado, como se ha señalado en el análisis de los ingresos presupuestarios, por la reducción en ese año de los ingresos procedentes de los saldos globales negativos de las liquidaciones de la participación en tributos del Estado relativas al ejercicio 2020 con motivo del covid-19» (p. 48). Sin embargo, destaca una ligera disminución de los derechos de dudoso cobro para el ejercicio 2023, situándose en casi el 50 por 100 sobre los derechos reconocidos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2023 (p. 45).

Finalmente, siguiendo la tendencia de los informes de los ejercicios 2021 y 2022, se incluyen nueve recomendaciones (pp. 98-107). A este respecto, por ejemplo, se propone modificar la normativa para reducir y homogeneizar los plazos de rendición de cuentas generales de las entidades locales al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano equivalente de la comunidad autónoma. Asimismo, «[s]e deberían adoptar las medidas oportunas para garantizar que el presupuesto de las entidades locales se apruebe dentro de los plazos previstos legalmente y constituya un instrumento efectivo de planificación, gestión y control de la actividad económico-financiera de la entidad» (p. 100).

Por otro lado, se deben citar diversos informes relativos a la fiscalización de las entidades locales. Concretamente, entre otros, destacan el *Informe núm. 1.669, de 18 de diciembre de 2025, de fiscalización sobre la rendición de las cuentas consolidadas de las entidades locales de los ejercicios 2022 y 2023*; el *Informe núm. 1.612, de 27 de febrero de 2025, de fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales de 28 de mayo de 2023*; el *Informe núm. 1.624, de 29 de mayo de 2025, de fiscalización de la Cuenta General de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2022*; el *Informe núm. 1.636, de 28 de julio de 2025, de fiscalización de las políticas de promoción y gestión de la vivienda en los Ayuntamientos de Santander, Torrelavega y Castro Urdiales, ejercicios 2022 y 2023*;

el *Informe núm. 1.647, de 23 de octubre de 2025, de fiscalización de las subvenciones concedidas por las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Extremadura a los municipios de su ámbito territorial, ejercicio 2023*; el *Informe núm. 1.666, de 18 de diciembre 2025, de fiscalización del proceso de reordenación del sector público institucional local, ejercicios 2014 a 2023*; el *Informe núm. 1.667, de 18 de diciembre de 2025, de fiscalización del cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia en los contratos de los municipios con población entre 200.000 y 300.000 habitantes, ejercicio 2023*; y el *Informe núm. 1.668, de 18 de diciembre de 2025, de fiscalización sobre las medidas adoptadas por las entidades locales para lograr una movilidad sostenible en el transporte público colectivo, ejercicios 2023 y 2024*.

3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid

En el ámbito de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, destaca la *Memoria de Actuaciones 2025 de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*, aprobada por el *Acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de 26 de marzo de 2026*. En la misma, se recoge el Programa de Fiscalizaciones para el año 2025, agrupando las actuaciones fiscalizadoras en: obligatorias y/o generales, solicitadas por la Asamblea de Madrid, por iniciativa de la Cámara de Cuentas y pendientes del programa de 2024. En total, a lo largo del año 2025, se emitieron 14 informes, encontrándose en curso un total de 24 fiscalizaciones al término de este.

Resulta de especial interés, el *Informe de Fiscalización de las cuentas de las corporaciones locales ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 24 de julio de 2025*. Este informe tiene por objeto fijar y analizar las Cuentas Generales del ejercicio 2023 que han sido rendidas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (PRCEL), así como indicar las cuentas de ejercicios anteriores pendientes de rendición. Por tanto, el mencionado informe trata de verificar el grado de cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la formulación, aprobación y rendición de las cuentas generales y a la aprobación definitiva y liquidación del presupuesto. Además, pretende comprobar que las Cuentas Generales han sido presentadas de acuerdo con las instrucciones y los principios contables aplicables (*vid. supra*, en el ámbito estatal, el *Informe global núm. 1.637, de 28 de julio de 2025, del sector público local, ejercicio 2023*).

El citado informe pone de relieve que, en el ejercicio 2023, la rendición de cuentas ha sido superior a la del ejercicio 2022 (pp. 14-16, *vid. Anuario de Derecho Municipal 2024*, p. 309). Concretamente, en el ejercicio 2023, un total de 159 entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades y entidades locales menores, incluyendo los entes dependientes y los entes adscritos) presentaron su cuenta dentro del plazo establecido, además 52 entidades locales la presentaron fuera de plazo y 14 cuentas generales seguían pendientes de presentación a fecha de 31 de diciembre de 2024 (*vid. cuadro II.1*,

pp. 14-16). Todo ello supone que un 70,70 por 100 del total de las entidades locales remitió la cuenta anual en el plazo previsto, lo que se traduce un ascenso respecto del ejercicio anterior, en el que ese porcentaje alcanzó el 58,20 por 100 (*vid. Anuario de Derecho Municipal 2024*, p. 309). Asimismo, a fecha de cierre para la elaboración del informe, la cifra de presentación se elevaba hasta el 93,80 por 100 respecto del 89,30 por 100 del ejercicio anterior.

En relación con la rendición de cuentas, el informe destaca que «[d]e acuerdo con el cuadro II.1 anterior, del total de 179 ayuntamientos existentes en la Comunidad de Madrid, 129 han rendido las cuentas del ejercicio 2023 en el plazo previsto legalmente, 45 lo han hecho en los meses de noviembre y diciembre de 2024 y los cinco restantes tenían sus cuentas pendientes de rendición a finales de 2024» (p. 16). A lo que añade que «las cuentas del ejercicio 2023 rendidas en plazo son mayores que las del ejercicio anterior. Y en relación con el porcentaje de las cuentas no rendidas, este es el menor de los últimos cuatro años» (p. 17). Respecto de las mancomunidades, se expone que siete mancomunidades no remitieron las cuentas del ejercicio 2023, añadiendo que acumulan sin rendir diversas cuentas de ejercicios anteriores (pp. 23-24). En concreto, «[a] fecha de elaboración de este informe, existen un total de diecisiete cuentas pendientes de remisión por las distintas mancomunidades desde el ejercicio 2020 a 2022» (p. 24). Asimismo, el informe expone que «además de las cuentas del ejercicio 2023, que no han sido rendidas por ninguna de ellas, quedan pendientes de rendición la Cuenta General del Real Cortijo de San Isidro del ejercicio 2021 y 2022 y las cuentas de Belvis del Jarama de los ejercicios 2019 a 2022» (p. 25).

En cuanto a los aspectos más relevantes del informe, se deben mencionar los resultados de la fiscalización de las cuentas generales del ejercicio 2023 (pp. 63 y ss.). En total, el Pleno de cuatro ayuntamientos rechazó la cuenta anual, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 212.5 TRLRHL. Además, dos ayuntamientos no remitieron el documento debidamente rubricado por el cuentadante o la persona autorizada y siete ayuntamientos y una mancomunidad no enviaron el certificado de aprobación de forma correcta. En cuanto al presupuesto, a fecha 1 de enero de 2023, 18 ayuntamientos y cuatro mancomunidades no tenían su presupuesto general aprobado, pues el mismo fue aprobado fuera de plazo (art. 169.2 TRLRHL).

Respecto de las incidencias en los documentos contables de las cuentas generales del ejercicio 2023, el informe las clasifica, como en ejercicios anteriores, en diversas tipologías (pp. 71-76). En primer lugar, respecto de las incidencias en el balance de situación y/o la cuenta de resultado económico-patrimonial, destaca la falta de coincidencia del activo total con el total del patrimonio neto y el pasivo, la existencia de partidas con signo contrario a la naturaleza de las mismas, la incoherencia entre algunos apartados del balance de situación y las cuentas del balance de comprobación y la ausencia generalizada de saldo relativo a la dotación de la amortización de inmovilizado inmaterial y material, así como del patrimonio público del suelo. Asimismo, el informe apunta que solo 62 ayuntamientos, 14 organismos autónomos y cinco mancomunida-

des reflejaban saldo en las cuentas de amortización acumulada (p. 72). Respecto a la dotación a la amortización del ejercicio corriente, el informe indica que solamente 29 ayuntamientos, 14 organismos autónomos y tres mancomunidades presentan saldos en las mismas (p. 72).

En relación con las incidencias detectadas en el estado de cambios del patrimonio neto y el estado de flujos de efectivo en las cuentas de 13 ayuntamientos, una mancomunidad y un organismo autónomo, corresponden a errores en las sumas de los conceptos desglosados (es decir, el total no cuadra con las partidas desglosadas), la falta de coincidencia de los datos con los contenidos en otros estados, balance de situación y cuenta de resultado económico patrimonial (p. 74).

Por otro lado, en relación con la liquidación y el resultado presupuestario, el informe expone que «[s]e han detectado incidencias en 23 ayuntamientos y una mancomunidad por incoherencia dentro del resultado presupuestario, al no coincidir el importe de las desviaciones de financiación que figuran en este estado con las recogidas en el anexo de gastos con financiación afectada de la Memoria. Se debe, en la mayoría de los casos, a que el control de los gastos con financiación afectada se lleva al margen de la aplicación contable» (p. 74). Finalmente, respecto de las incidencias en el remanente de tesorería, se destaca la falta de coherencia de los componentes del remanente de tesorería con las cuentas correspondientes del balance de comprobación, como consecuencia de la existencia de cuentas con saldos contrarios a su naturaleza (p. 75).

Además del informe anteriormente analizado, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid ha emitido diversos informes relacionados con la fiscalización de las entidades locales. En concreto, se deben mencionar el *Informe de Fiscalización de la situación, en 2024, de las medidas incluidas en los Planes de Medidas Antifraude aprobados por las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid que participen en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 23 de diciembre de 2025*; el *Informe de fiscalización de la contratación del sector público madrileño. Ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 25 de septiembre de 2025*; el *Informe de Fiscalización del cumplimiento de la obligación de remisión de la información sobre control interno referida a las entidades locales, ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 24 de julio de 2025*; y el *Informe sobre la Rendición de Cuentas y la relación de los Convenios del Sector Público Madrileño. Ejercicio 2023*, aprobado mediante el *Acuerdo del Consejo de 25 de febrero de 2025*.

3.2. Responsabilidad contable

Junto a la labor fiscalizadora que acabamos de abordar, también es función del Tribunal de Cuentas «[e]l enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos» [art. 2.b) de la Ley

Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas —LOTCu—]. Así, a continuación se examinarán tanto las sentencias dictadas por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas como los recursos interpuestos contra las mismas que han sido resueltos por la Sala 3.^a del Tribunal Supremo.

3.2.1. *Tribunal Supremo*

En este ámbito material, se ha de reseñar la *STS de 5 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2617)*, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Navalcarnero (Madrid), el que fuera alcalde-presidente del Ayuntamiento de Navalcarnero y el Ministerio Fiscal, contra la Sentencia de 24 de junio de 2021, dictada por el Tribunal de Cuentas, en el recurso de apelación núm. 24/2020, interpuesto, a su vez, contra la Sentencia 1/2020, de 19 de febrero, dictada en la Sección de Enjuiciamiento, Departamento Tercero, por el consejero de Cuentas en el procedimiento de reintegro por alcance núm. C-40/18, Sector Público Local (Ayuntamiento de Navalcarnero), que traía causa de las Actuaciones Previas núm. 281/16 (Sector Público Local-Ayuntamiento de Navalcarnero) seguidas a consecuencia de la remisión realizada el 13 de junio de 2016 por el presidente de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid al Tribunal de Cuentas de la documentación recibida por el Ayuntamiento de Navalcarnero, relativa a diversos contratos celebrados por el ayuntamiento que podrían ser generadores de responsabilidades contables.

El consejero de Cuentas había declarado al que fuera alcalde-presidente del Ayuntamiento de Navalcarnero y al técnico municipal firmante de las certificaciones responsables contables directos y solidarios por alcance de un menoscabo a los fondos públicos, al tiempo que desestimó la responsabilidad del resto de demandados.

La responsabilidad se exigió en relación con la construcción de un polideportivo en el barrio de la Estación del Ayuntamiento de Navalcarnero, la realización de obras en la plaza de toros de dicha localidad por parte del adjudicatario Construcciones Edisan, S. A., y por el pago de facturas que tuvo que afrontar el citado ayuntamiento por la utilización de la plaza de toros que se había reservado contractualmente para espectáculos no lucrativos.

Los condenados en la instancia interpusieron recurso de apelación ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, la cual desestimó su recurso.

Tras la interposición de los correspondientes recursos de casación, se inadmitió el presentado por el Ayuntamiento de Navalcarnero y se admitieron los presentados por los condenados y por el Ministerio Fiscal. En el auto de admisión se precisó que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: «La determinación de los requisitos para la aplicación del apartado cuarto de la DA 3.^a de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. En particular, si la prescripción de la responsabilidad contable

puede operar de forma total o parcial, aún cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal, sin perjuicio de que la Sala puede extenderse a otras consideraciones».

A la hora de resolver el recurso, la Sala sostiene que todas las partes coinciden en resaltar la relación de identidad entre el objeto de este recurso de casación y el resuelto en la STS 1479/2020, de 10 de diciembre (rec. de casación 5332/2018). Así, en garantía del principio de seguridad jurídica y del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, así como de la propia congruencia de la jurisprudencia, se reitera la doctrina allí fijada para, luego, aplicarla a este caso. En particular, la doctrina fijada fue esta: «La aplicación del régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4 de la DA 3.^a de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, exige determinar si efectivamente es delictivo, por lo que al ser la jurisdicción penal la única competente, se erige en una cuestión prejudicial penal esencial prevista en el art. 17.2 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, de modo que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en ningún caso sobre la responsabilidad contable derivada de una conducta presuntamente delictiva mientras no exista una resolución penal firme, que declare si en efecto se trata de hechos constitutivos de delito. En consecuencia, en tanto no haya recaído resolución penal firme, no cabe aplicar en la jurisdicción contable, respecto de esos mismos hechos, de manera total o parcial la prescripción de la responsabilidad contable prevista con carácter general en el apartado 1 de la citada DA 3.^a de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

La aplicación de esta doctrina al caso de autos determina que los recursos de casación deban ser estimados, ello con el efecto de declarar la nulidad de la sentencia dictada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 5/2021, de 24 de junio (rec. de apelación 24/2020), y la estimación del recurso de apelación deducido contra la Sentencia 1/2020, de 19 de febrero, del Departamento Tercero de la Sección de Enjuiciamiento (procedimiento de reintegro por alcance C-40/18), todo ello con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al ser dictada nueva sentencia de instancia para que, una vez verificada la firmeza de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Madrid, resuelva a tenor de su pronunciamiento sobre la responsabilidad contable, de conformidad con los mecanismos de cooperación jurisdiccional que resulten de aplicación. Respecto a las costas del recurso de casación, no se apreció temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, por lo que cada parte hubo de soportar las causadas a su instancia, y las comunes por mitad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 LJCA.

3.2.2. *Tribunal de Cuentas*

En cuanto a la actividad de enjuiciamiento contable que desempeña el Tribunal de Cuentas, en primer lugar se ha de mencionar la *Sentencia de la Sala de Justicia del*

Tribunal de Cuentas de 27 de marzo de 2025, rec. 17/2024, que resolvió el recurso de apelación formulado por las herederas de quien fuera el secretario-interventor del Ayuntamiento de Piedratajada (Zaragoza), interpuesto contra la sentencia dictada por la sección de enjuiciamiento en la que se estimó la responsabilidad contable por alcance del causante.

En la sentencia de instancia, se consideró, tras valorar las pruebas practicadas en relación con todas las irregularidades contables que fueron denunciadas por los actores (Ayuntamiento de Piedratajada y Ministerio Fiscal), que cabía apreciar la presencia, como mínimo, de grave negligencia en la conducta del secretario-interventor respecto a determinadas transferencias que el mismo practicó desde los fondos municipales a sus cuentas bancarias privadas, la adquisición de determinados bienes con cargo a dichos fondos sin acreditar su destino público y la falta de ingreso en las arcas municipales de determinadas cantidades de efectivo recibidas de los vecinos. Ahora bien, toda vez que se produjo el fallecimiento del ya citado demandado, la sentencia recurrida declaró la transmisión de la responsabilidad contable a sus herederas (que habían aceptado su herencia). Se consideró aplicable el art. 38.5 LOTCu y se concluyó que el límite de dicha responsabilidad alcanzaba hasta el límite del caudal relicto hereditario.

En primer lugar, tanto la representación de las herederas como el Ministerio Fiscal han impugnado los pronunciamientos realizados por la consejera de instancia, mostrando sus discrepancias en relación con la fecha en la que se fija la interrupción del plazo de prescripción de la responsabilidad contable, con infracción de la DA 3.^a de la LFTCu. En particular, la consejera de instancia determinó que la fecha en que se interrumpió la prescripción de la responsabilidad contable debía quedar fijada en el momento en el que se dio traslado a las recurrentes del informe pericial, emitido por el Auditor-Censor Jurado de Cuentas, por cuanto el procedimiento de auditoría constituye una actuación fiscalizadora interruptora del plazo de prescripción de la responsabilidad contable. Frente a lo anterior, el Ministerio Fiscal sostuvo la aplicación de la figura denominada «alcance continuado». Sin embargo, la Sala de Justicia ha venido manteniendo que la figura del delito continuado no puede ser aplicada en la jurisdicción contable, ya que la regulación del delito continuado en el Código Penal se inserta dentro de las reglas especiales para la aplicación de las penas, esto es, en el de la regulación de la respuesta punitiva a los hechos delictivos y no en el marco de la regulación de las consecuencias indemnizatorias de tales hechos. En este sentido, la Sala recuerda que la prescripción contable se asemeja al régimen de prescripción en el ámbito penal y no a la prescripción en materia tributaria. Continúa afirmando que el alcance continuado es una figura doctrinal construida a partir de la del delito continuado, siendo distinta la naturaleza de la responsabilidad contable y la penal, que difieren en un elemento constitutivo esencial: la primera es reparadora del perjuicio causado y la segunda, sancionadora. Por tanto, la figura del delito continuado no puede extenderse a aquellos casos, como el presente, en los que quien gestiona los caudales o efectos públicos los perjudica de forma ilegal y dolosa o gravemente negligente a través de operaciones distintas, que

no forman parte de una trama o diseño fraudulento dirigido a una misma finalidad ilegal e injustificadamente lesiva.

Por otro lado, también a instancia del Ministerio Fiscal, la Sala de Justicia llega a la conclusión de que la fecha de interrupción de la prescripción debe quedar fijada en la fecha de la diligencia de ordenación en la que el Juzgado tuvo por personadas a las recurrentes, ya que, conforme se acredita en las actuaciones, en el momento de comparecer la representación procesal de las recurrentes en las actuaciones penales tuvo conocimiento de la existencia de irregularidades que afectaban a la contabilidad del Ayuntamiento de Piedratajada, susceptibles de causar un menoscabo económico a los fondos públicos.

Lo anterior supuso la revocación de la sentencia de instancia en cuanto a la fecha de interrupción de la prescripción, de forma que se incluyó un periodo de año y medio adicional respecto de lo que se había apreciado en la instancia.

Por su parte, las demandadas adujeron determinadas incidencias que implicaban la existencia de error en la valoración de la prueba en la determinación de la cuantía de la responsabilidad contable. La Sala de Justicia, tras rechazar cada una de las incidencias señaladas por las recurrentes, considera que, teniendo en cuenta la nueva fecha relativa a la prescripción, se ha de aumentar la cifra final en que debe quedar fijado el alcance producido en los fondos públicos del Ayuntamiento de Piedratajada, por el periodo no afectado por la prescripción, una vez descontados los importes de las partidas que se han considerado justificadas, y resueltas las pretensiones incluidas en los respectivos recursos de las partes.

El último motivo del recurso de las demandadas denunció error en la valoración de la prueba e infracción del art. 38.5 LOTCu en relación con la limitación legal de la responsabilidad de las demandadas como causahabientes del cuentadante. Ante esta alegación, la Sala de Justicia reafirma que, como se dijo en la instancia, a la hora de determinar el importe líquido de la herencia debe atenderse a la base imponible del impuesto de sucesiones y donaciones que han autoliquidado cada una de las demandadas como consecuencia de la aceptación de la herencia de su causante. En cuanto a la posible minoración de esta cantidad, la Sala rechaza que puedan descontarse las siguientes cantidades: i) los pagos de las cuotas tributarias del impuesto de sucesiones y donaciones, y del impuesto de la plusvalía municipal, puesto que no eran obligaciones o pagos correspondientes al causante, sino que corresponden a las causahabientes; ii) los «gastos de Registro y otros», ya que no se trata de obligaciones o pagos correspondientes al causante, y iii) el reconocimiento de deuda en favor de un particular, que tendría su origen en la existencia de un supuesto contrato de préstamo, ya que la existencia de la deuda derivada del supuesto préstamo no fue reflejada en el pasivo de la herencia.

En virtud de lo anterior, se desestimó el recurso de apelación formulado por las herederas, al tiempo que se estimó parcialmente la impugnación efectuada por el Ministerio Fiscal, de modo que se amplió el importe del alcance causado en los fondos del municipio, sin imposición de costas a los recurrentes.

Igualmente, se ha de dar noticia de la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 8 de octubre de 2025, rec. 10/2025*, que resolvió el recurso de apelación formulado por quien fuera portavoz de un grupo municipal del Ayuntamiento de Linares (Jaén), contra la sentencia dictada por dictada en primera instancia por el Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento, en la que se estimó parcialmente la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal y se le condenó como responsable directo por alcance.

En síntesis, el alcance a los caudales públicos se produjo por haber sido el portavoz demandando perceptor de dotaciones económicas no justificadas, con cargo a la subvención asignada por el ayuntamiento a su grupo municipal *ex art. 73.3 párrafo 2.º* de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRRL). Dicho alcance se habría producido mediante la sustracción, para su propio beneficio y sin conocimiento ni consentimiento del resto de componentes del grupo municipal, durante el periodo temporal de referencia, de una cantidad mensual de 1.700 euros en concepto de pagos por portavocía, dietas y desplazamientos. Las cantidades detraídas de las cuentas bancarias fueron efectuadas mediante el giro de cheques al portador, con infracción de la finalidad pública de las subvenciones a los grupos políticos municipales en los entes locales contemplada en el art. 73.3, párrafo 2º, de la LRRL, al nutrirse dichas cuentas exclusivamente de fondos públicos provenientes del Ayuntamiento de Linares, que, de conformidad con este precepto legal, no podían destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación local. Adicionalmente, consta la interposición de acciones penales contra el demandado como presunto autor de los delitos de malversación de caudales públicos, apropiación indebida, administración desleal y estafa, que desembocaron en la sentencia de la Audiencia Provincial de Jaén, condenándole a indemnizar al Ayuntamiento de Linares en concepto de responsabilidad civil derivada de delito.

El escrito de apelación plantea diversos motivos procesales, en resumen: litisconsorcio pasivo necesario y prejudicialidad penal. En segundo lugar, plantea también motivos de fondo, en síntesis: la prescripción de los hechos —dado que la incoación del expediente disciplinario en el partido político no produce efectos interruptivos, pues de ahí no pudo deducir el demandado que se trataba de un alcance propio de la jurisdicción contable—; la inseguridad jurídica e indefensión —por la inexistencia de prueba al basarse la sentencia en los hechos probados de la sentencia penal, que no es firme, y por tanto resultar contrario a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues los hechos no pueden existir y dejar de existir para una y otra jurisdicción—; y solicita que se dejen sin efecto los embargos realizados toda vez que ya está depositado el dinero en el proceso penal correspondiente.

La Sala comienza estudiando lo relativo a la prescripción de la responsabilidad. Constata que no se discute el día inicial del cómputo de cinco años, desde que se realizaron los pagos al demandado, pero sí los posibles efectos interruptivos del expediente

disciplinario que dispuso su expulsión como militante del partido político al que pertenecía.

Así, en lo que se refiere a la aplicación de la DA 3.^a LFTCu, toda vez que ambas jurisdicciones han apreciado la identidad de los hechos enjuiciados, la Sala de Justicia entiende que se debe partir, sin necesidad de verificar en este momento procesal un pronunciamiento sobre el eventual efecto interruptivo del expediente disciplinario tramitado en su día, de lo establecido en las SSTs de 10 de noviembre de 2020, rec. cas. núm. 5332/2018, y de la más reciente de 5 de junio de 2025, rec. cas. núm. 7191/2021 (analizada en el epígrafe anterior), que fijaron como doctrina de interés casacional que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en tanto no recaiga sentencia penal firme referida a los mismos hechos y sobre los que se haya planteado la prescripción.

De acuerdo con esta doctrina judicial, lo que establece la DA 3.^a LFTCu es la prevalencia del régimen de prescripción penal cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito así como de responsabilidad contable, y cuando existan elementos que permitan concluir que la identificación del hecho constitutivo de delito y su calificación como tal por el juez penal podría condicionar directa y sustancialmente el plazo, y ocasionalmente, también la forma del cómputo de prescripción del delito. En este caso, la cuestión penal constituiría un elemento que incide de forma directa en la responsabilidad contable, por lo que estaríamos en presencia de una cuestión prejudicial penal necesaria.

A juicio de la Sala, en el supuesto que nos ocupa concurren los requisitos que caracterizan la cuestión prejudicial penal establecida en los arts. 40. 1 LEC y 17 LOTCu, cuyo efecto principal es la suspensión del proceso contable. Por el momento (a la espera de la resolución del recurso de casación), existen dos sentencias penales que se pronuncian sobre la responsabilidad civil de este mismo sujeto que debe dar cuenta, por ser a su vez el autor del delito y quien percibió para sí mismo las cantidades desviadas, por lo que, en atención de la jurisprudencia del Tribunal Supremo expuesta, hubiera procedido la suspensión del procedimiento de reintegro por alcance hasta que recaiga sentencia penal firme.

En definitiva, a tenor de la regulación y jurisprudencia expuesta, y tratándose de un caso en el que se alega la prescripción de los mismos hechos realizados por el mismo sujeto, enjuiciados en la jurisdicción contable y en la penal, concluye la Sala que procede estimar el recurso de apelación contra la sentencia de instancia, y revocar la sentencia apelada con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la sentencia para que el Departamento de Enjuiciamiento de instancia, una vez verificada la firmeza de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial, resuelva a tenor de su pronunciamiento sobre la responsabilidad contable.

Estimada esta alegación, que supone la retroacción de actuaciones al momento anterior a la sentencia, entiende que no procede pronunciarse sobre el resto de las alegaciones referidas a la valoración de las pruebas en la sentencia con base en hechos probados en

una sentencia penal que no es firme y su calificación como alcance, o el doble pago aludido. Una vez sea firme la sentencia penal, y dado que la resolución penal definitiva será ya en ese momento conocida, el Departamento de instancia deberá entonces verificar los pronunciamientos que en derecho correspondan en relación con los hechos probados firmes que le vinculen; y su posible prescripción para determinar el alcance; y, en definitiva, sobre cualquier otro extremo que considere relevante para adoptar, con total libertad de criterio, la decisión que en Derecho estime procedente.

Asimismo, se ha de reseñar la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 24 de noviembre de 2025, rec. 22/2024*, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Junta Vecinal de Mioño (Cantabria) contra la sentencia de instancia que desestimó las demandas presentadas contra los que fueran alcaldes pedáneos de dicha localidad, que quedaron absueltos de la responsabilidad contable que se les reclamaba.

A la hora de analizar las pretensiones de las partes, la Sala entiende que, en primer lugar, resulta preciso delimitar adecuadamente cuál es el concreto supuesto de presunta responsabilidad contable al que se refiere la demanda deducida en el procedimiento de instancia. Concretamente, este supuesto se encuadra dentro del área de riesgo de la responsabilidad contable que podría derivar de la concesión de subvenciones y ayudas públicas, pero con la peculiaridad de que, en este caso concreto, la acción contable no se ejercita por la entidad pública que concede la subvención, sino por la entidad pública beneficiaria de la misma, fundamentando su pretensión en que, como consecuencia de la obligación de reintegrar el importe de dicha subvención, se habría producido un daño en su propio patrimonio público determinante de responsabilidad contable. La Sala de Justicia comienza recordando que, a diferencia de lo que se afirma en la sentencia de instancia, sí se han dictado pronunciamientos de declaración de responsabilidad contable por un daño causado en el patrimonio de la entidad pública beneficiaria de la subvención, pero siempre que se cumplieran determinados requisitos, a saber:

— Primero: que la entidad pública beneficiaria haya realizado de manera efectiva el reintegro —total o parcial— de los fondos percibidos en concepto de subvención a la entidad pública concedente de la misma. Esto es, que se haya producido una salida de fondos públicos del patrimonio de la entidad pública beneficiaria para efectuar el reintegro —total o parcial— del importe de la subvención a la entidad pública concedente de la misma. Precisamente, será en este momento cuando se produzca, *ex art. 59.1, párrafo 2.º*, un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el patrimonio de la entidad pública beneficiaria de la subvención (cuantificado en el importe del reintegro de la subvención); por tanto, *sensu contrario*, no podrá considerarse que exista ese daño efectivo, cuando no se haya llegado a producir esa salida de fondos públicos para efectuar el reintegro del importe de la subvención de que se trate.

— Segundo: que, tras la concesión de la subvención, la entidad pública beneficiaria haya tenido que reconocer obligaciones y/o efectuar pagos con cargo a su patrimonio, a

efectos de poder realizar de la actividad pública objeto de la subvención. Por el contrario, si no se hubiera verificado este hecho, resultaría acreditado que, realmente, la entidad pública beneficiaria de la subvención no necesitaba realizar la actividad pública objeto de esta, y, en consecuencia, el reintegro de la subvención no generaría daño efectivo alguno para su patrimonio público.

— Tercero: que exista una relación de causalidad entre el daño producido al patrimonio de la entidad pública beneficiaria de la subvención, y la actuación del responsable contable que haya dado lugar a que se proceda al reintegro del importe de la subvención por parte de la entidad pública concedente de la misma.

— Cuarto: que dicha actuación del responsable contable haya sido desarrollada con dolo o, cuando menos, con negligencia grave; y que, además, suponga una vulneración de la normativa contable y presupuestaria que resulte de aplicación a la subvención de que se trate.

De conformidad con lo que se acaba de exponer, debe analizarse en primer lugar si concurre, o no, el requisito relativo al daño efectivo producido en el patrimonio público de la Junta Vecinal de Mioño como consecuencia de la obligación que tiene de reintegrar al Ayuntamiento de Castro Urdiales el importe de la subvención que le fue concedida en virtud del convenio suscrito entre ambas entidades públicas. Ahora bien, a juicio de la Sala de Justicia, la Junta Vecinal de Mioño no ha acreditado que haya cumplido de manera efectiva con la mencionada obligación de reintegrar al Ayuntamiento de Castro Urdiales el importe de la subvención de referencia. Por el contrario, habiéndose constatado que la representación procesal de la Junta Vecinal de Mioño no ha acreditado de ninguna manera, ni en la primera instancia ni en el recurso de apelación, que se haya producido alguna salida de fondos de públicos de su propio patrimonio, a efectos de cumplir de manera efectiva con la obligación de reintegrar al Ayuntamiento de Castro Urdiales el importe de la subvención que este le concedió en virtud del citado convenio entre ambas instituciones, debe concluirse que la entidad pública apelante no ha acreditado que en este momento se le haya producido un daño efectivo a su patrimonio público como consecuencia de la citada obligación de reintegro y, en su virtud, procede desestimar el recurso de apelación de la Junta Vecinal de Mioño, sin necesidad de entrar a analizar ninguna otra de las alegaciones planteadas en el mismo.

Sin embargo, aún resta por analizar el último motivo del recurso de apelación por el que se pide la no imposición de las costas de primera instancia, con fundamento en que concurría la excepción a la regla general del criterio del vencimiento objetivo, que se recoge en el art. 394.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

En efecto, en el art. 394.1 LEC se exceptiona el criterio del vencimiento objetivo mediante lo que se ha denominado «discrecionalidad razonada», es decir, cuando en el caso enjuiciado concurren «serias dudas de hecho o de derecho». A la vista de las circunstancias que concurren en el supuesto de autos, la Sala concluye que en el procedimiento de reintegro por alcance han concurrido elementos ciertamente dudosos en la valora-

ción de los hechos enjuiciados y en la interpretación jurídica de los mismos, a efectos de poder concretar la existencia, o no, de un daño efectivo en el patrimonio público de la Junta Vecinal de Mioño, susceptible de dar lugar a la responsabilidad contable de los demandados.

Por tanto, la Sala concluye que procede estimar el último motivo del recurso de apelación interpuesto por la Junta Vecinal de Mioño y, en consecuencia, revocar la condena en costas impuesta a la entidad pública apelante en la sentencia de instancia, sin que, por otro lado, proceda la imposición de costas de la apelación a ninguna de las partes.

Igualmente, merece también ser comentada la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 22 de noviembre de 2025, rec. 13/2025*, que resolvió el recurso de apelación formulado por los que fueran alcalde y secretario-interventor del Ayuntamiento de Sacedorbo (Guadalajara), interpuesto contra la sentencia dictada por la consejera de cuentas en la que se declaró su responsabilidad contable directa en relación con el alcance causado a los fondos de la mencionada entidad local, al tiempo que se desestimaba la responsabilidad del resto de comandados.

La sentencia de instancia consideró, tras valorar las pruebas practicadas en relación con todas las irregularidades contables que fueron denunciadas por las partes demandantes (Ayuntamiento de Sacedorbo y Ministerio Fiscal), que concurrían los elementos exigidos legal y jurisprudencialmente para declarar la existencia de un perjuicio en los fondos públicos del citado ayuntamiento constitutivo de alcance, como consecuencia del perjuicio ocasionado a los caudales de la corporación local al saldar la deuda que la citada corporación tenía con la Caja de Ahorros de Guadalajara, para hacer frente al pago del aval en su condición de fiador solidario de una asociación, quien incumplió las condiciones de la subvención otorgada por la entidad L. P. del Grupo de Acción Local de Molina de Aragón, y declaró responsables contables directos del alcance a dos de los codemandados en el procedimiento (el alcalde y el secretario-interventor).

El que fuera alcalde alegó en su recurso la inexistencia de nexo causal entre la acción desarrollada y el daño producido y del elemento subjetivo de negligencia grave. Sin embargo, la Sala de Justicia entiende que consta acreditado en la sentencia de instancia que el recurrente, en su condición de alcalde de la corporación y presidente de la asociación, planteó al pleno que el ayuntamiento se constituyese en avalista de la citada asociación, manifestando que la constitución del aval no iba a suponer perjuicio alguno para el ayuntamiento y poniendo especial énfasis en la bondad del proyecto, por cuanto, a su juicio, supondría la creación y mantenimiento de unos puestos de trabajo para las personas discapacitadas de la zona y la mejor integración en la vida social de un grupo de personas que se encontraban desamparadas. Así, el ayuntamiento formalizó el aval para la construcción de una nave en un suelo propiedad del presidente de la asociación (que a su vez era el alcalde recurrente), y la construcción de la nave se ejecutó con fondos europeos concedidos por L. P., Grupo de Acción local de Molina de Aragón. La concesión

de la subvención estaba condicionada a la aportación del citado aval bancario con el fin de garantizar el desarrollo de la actividad subvencionada por parte de la asociación durante un periodo de cinco años. El incumplimiento de las condiciones de la subvención obligó al concedente a ejecutar el aval, por lo que el Ayuntamiento de Sacedorbo tuvo que saldar la deuda que tenía con la Caja de Ahorros de Guadalajara, para hacer frente al pago del aval en su condición de fiador solidario, cantidad que el ayuntamiento no ha recuperado.

En cuanto a la negligencia, recuerda la Sala que como alcalde debía haber extremado su diligencia y haber actuado conforme a la normativa de aplicación. Sin embargo, conforme consta acreditado en las actuaciones, omitió toda función de control y sometió a la aprobación del pleno la constitución de un aval sin seguir la tramitación procedimental exigida para cualquier acto o documento que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener una repercusión financiera o patrimonial para el ayuntamiento, contraviniendo la normativa de aplicación, que establece que se ha de emitir un informe o se han de formular los reparos correspondientes. Por tanto, concluye la Sala que procede confirmar la valoración probatoria sobre estos extremos realizada por la sentencia recurrida en relación con la apreciación del elemento subjetivo de existencia de culpa o negligencia grave y de nexo causal en la actuación del condenado en instancia.

Acto seguido, se analiza la última alegación del recurso del que fuera alcalde, que versa sobre la falta de aplicación de los principios generales del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador. En concreto, de los principios de presunción de inocencia y de igualdad. Sostiene en sus alegaciones que dichos principios no se respetan en la sentencia de instancia, toda vez que se ha condenado al recurrente por un daño a las arcas municipales que no pudo haber evitado y que desconocía.

A este respecto, la Sala entiende que el procedimiento de reintegro por alcance no tiene la naturaleza de un procedimiento administrativo sancionador, sino que se trata de un subtipo de responsabilidad civil, cuyo único objeto es obtener la reparación íntegra de un perjuicio patrimonial, líquido y evaluable económicamente, causado a los fondos públicos como consecuencia de la gestión realizada por quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. En este sentido, la juzgadora de instancia ha procedido a examinar si concurren en el demandado los elementos que configuran dicha responsabilidad contable, por lo que la invocación del principio de presunción de inocencia carece de virtualidad alguna.

En cuanto al recurso del otro condenado, se alega en primer término error en la valoración de la prueba por vulneración del art. 217 LEC e inexistencia de perjuicio patrimonial para las arcas municipales. El recurrente considera que no se ha demostrado el perjuicio económico, además de señalar, con base en el informe del gerente de Desarrollo Rural, que la nave, pese a ser propiedad de una mercantil, ha quedado para uso y disfrute de la corporación, por lo que aunque la ejecución del aval hubiera supuesto un perjuicio patrimonial para el ayuntamiento en su condición de avalista, quedó compen-

sado con la adquisición del uso gratuito y vitalicio de la nave construida para la citada corporación. Sin embargo, a juicio de la Sala, las alegaciones relativas a la inexistencia de daño, por la compensación del uso de la nave para el ayuntamiento, es un hecho que no ha sido objeto de prueba en la instancia, esto es, son meras alegaciones de parte que no desvirtúan los hechos declarados probados ni la valoración realizada en la instancia, por lo que dicho motivo de recurso ha de ser desestimado.

Tras lo anterior, el recurrente alega error en la valoración de la prueba sobre la omisión de informes del secretario-interventor previos a la formalización del aval. Ante esta alegación, la Sala se remite a los hechos probados de la sentencia de instancia en los que consta que, con carácter previo a la adopción del acuerdo plenario que acordó que la corporación se constituyera en avalista, no se verificó actuación fiscalizadora previa de ninguna clase por parte del secretario-interventor (reparo, advertencia o informe) ni tampoco se tramitó ningún tipo de expediente administrativo en el que se estudiaran las características financieras y riesgos de la operación de constitución del aval bancario. En cuanto a determinados informes alegados por el recurrente, entiende la Sala que se trata de documentos que no tienen capacidad para contradecir la valoración probatoria de la sentencia de instancia sobre la inexistencia de fiscalización previa, ni la omisión de expediente administrativo preceptivo, al no estar relacionados con la propuesta previa de constitución de aval que se sometió al pleno. En efecto, son meros documentos aportados por la asociación para poder acceder a la subvención, y para constituir en la entidad bancaria la debida garantía, pero nada tienen que ver con la constitución del aval que se sometió a la aprobación del pleno ni con su constitución. Por todo ello, entiende la Sala que debe desestimarse motivo de recurso de apelación.

Junto con lo anterior, el recurrente también alega la errónea valoración probatoria al apreciar la sentencia recurrida negligencia grave en su conducta; y pretende la inexistencia de nexo causal entre su actuación y el menoscabo a los caudales públicos. Respecto a la falta de negligencia grave, sostiene el recurrente que el perjuicio económico producido por la ejecución del aval en nada hubiera variado de haber existido expediente administrativo previo, ya que la ejecución del aval fue consecuencia de un infortunio de circunstancias que rodeaban la actividad de la asociación, por lo que no existe nexo causal.

Frente a este argumento, la Sala recuerda que el recurrente, como secretario-interventor del Ayuntamiento de Sacedorbo, era el responsable de controlar y fiscalizar la gestión económico-financiera de la corporación, al tiempo que ostentaba funciones de asesoramiento jurídico y de garantía de la legalidad de los actos del ayuntamiento. Por ello, al no ejercer las funciones a que venía obligado por el puesto que desempeñaba en la corporación, incurrió en negligencia grave en su actuación. En cuanto al requisito de causalidad entre la actuación del gestor de fondos públicos y el menoscabo patrimonial, la Sala entiende que concurre respecto de quien interviene de una manera decisiva en el proceso de salida de los caudales públicos, recordando que

el Tribunal Supremo ha entendido que es causa eficiente para producir el resultado aquello que, aun concurriendo con otras, prepare, condicione o complete la acción de la causa última. Por todo lo expuesto, dicho motivo de recurso ha de ser desestimado.

Por último, el recurrente cuestiona que no se haya condenado también a los concejales que votaron a favor de la concesión del aval. Frente a esto, la Sala aduce que la valoración probatoria de la sentencia recurrida justifica cumplidamente el diferente tratamiento que hace del elemento subjetivo de la responsabilidad respecto de la conducta del recurrente en relación con la de los demás concejales. En particular, el recurrente era el secretario-interventor y tenía legalmente atribuidas las funciones del control y fiscalización de la gestión económica de la corporación, que omitió incumpliendo las obligaciones reconocidas en la normativa de aplicación. Sin embargo, dicha circunstancia no concurre en el resto de los concejales codemandados, como se desprende de la relación de hechos probados contenida en la sentencia. Se desestima, por tanto, el motivo de recurso.

De acuerdo con todo lo expuesto, se desestimaron los recursos de apelación interpuesto y se impusieron a los recurrentes las costas causadas en esta segunda instancia.

Asimismo, cumple referirse a la *Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 27 de noviembre de 2025, rec. 17/2025*, que resolvió el recurso de apelación formulado por los declarados en primera instancia responsables contables directos por el alcance ocasionado en el Ayuntamiento de Vila-sana (Lérida).

En primera instancia, se exigió la responsabilidad contable a los que fueran alcalde y secretario-interventor del municipio, por la autorización y ordenación de pago a determinados concejales del Ayuntamiento de Vila-sana de cantidades en concepto de indemnizaciones por razón de servicio, de manera mensual, en una cuantía fija y sin justificación.

El primer motivo de apelación alega la prescripción de la responsabilidad contable imputada al secretario-interventor. La sentencia de instancia razona que el plazo quedó interrumpido con la comunicación de la denuncia de un grupo municipal dirigida al ayuntamiento, que originó la apertura de las diligencias preliminares. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, el conocimiento personal de los procedimientos que interrumpe la prescripción podrá tener lugar por dos vías: 1.^a) a través de la notificación formal y personal de la actuación, que será el instrumento más idóneo y seguro, y 2.^a) por medio de cualquier otro hecho o circunstancia que permita formar la «razonable convicción» de que, efectivamente, ese conocimiento tuvo lugar. El Tribunal Supremo ha declarado que en el caso de un ayuntamiento, esa razonable convicción sobre el conocimiento efectivo de la actuación interruptora debe presumirse en todos los miembros del consistorio (alcalde y concejales) cuando la comunicación de inicio se dirige genéricamente a la entidad local, pues dicha comunicación se entiende referida a la totalidad de quienes ejercen el gobierno municipal, siendo cuestión del funcionamiento interno de la corporación hacerla

llegar a cada uno de ellos. Esta presunción, sin embargo, no es absoluta: puede desvirtuarse mediante la prueba de circunstancias que evidencien que el afectado no participaba en la vida municipal durante el periodo en que se desarrollaron las actuaciones (por ejemplo, una enfermedad prolongada, la renuncia o el cese efectivo en el cargo, u otra causa que determine su desvinculación funcional del ayuntamiento). En consecuencia, incumbe a la parte que invoque la interrupción de la prescripción acreditar positivamente que el interesado tuvo conocimiento efectivo o material de las actuaciones, ya sea por su intervención directa o por cualquier hecho objetivo del que pueda inferirse ese conocimiento. Así, el recurrente sostiene que no le alcanza la presunción porque no era miembro electo del consistorio y había cesado en su cargo varios meses antes de la denuncia. En consecuencia, entiende que la comunicación al ayuntamiento no le pudo alcanzar y no tuvo conocimiento de las actuaciones hasta su citación para la práctica de la liquidación provisional. Sin embargo, la Sala recuerda que ha sido aportado en la fase de actuaciones previas un informe emitido por el recurrente dirigido a la Fiscalía en un procedimiento penal, en su condición de secretario-interventor, que acredita que tuvo conocimiento efectivo y directo de los hechos con anterioridad incluso a que se interpusiera la denuncia en la vía contable. El que se tratara de una denuncia penal y que no se dirigiera expresamente contra él, sino contra el equipo de gobierno en su conjunto y, en especial, contra el alcalde, no impide que su intervención en la investigación y el conocimiento acreditado de los hechos sobre los que versaba produjeran el efecto interruptor previsto en la DA 3.^a LFTCu. No puede apreciarse, por tanto, prescripción de la responsabilidad contable alegada por el recurrente.

En segundo lugar, el recurrente sostiene la ausencia de menoscabo efectivo en los fondos públicos, por responder los pagos a una finalidad pública. Sin embargo, la Sala recuerda que el carácter mensual y uniforme del abono de dichas cantidades solo pueden reputarse lícito si se produjo conforme a lo dispuesto en los arts. 75.4 LRBRL y 13.5 ROF. Así, en el supuesto aquí enjuiciado, los abonos mensuales y de cuantía uniforme acordados son contrarios al régimen jurídico de las indemnizaciones por razón del servicio. Este exige que la compensación sea causal y ajustada al gasto efectivamente producido en cada actuación, con una previa autorización y liquidación. Por tanto, un pago periódico y predeterminado, ajeno a la lógica resarcitoria de «gastos efectivos», no corresponde al concepto legal de indemnización por razón del servicio y, por ello, carece de título habilitante suficiente a efectos contables, especificando que los acuerdos plenarios que lo establecieron no pueden cambiar su naturaleza. Esto llevó a que se desestimara el motivo de apelación.

El tercer motivo de apelación sostiene que la sentencia no valoró si el resultado dañoso era previsible y evitable; y tampoco la existencia de acuerdos plenarios vigentes, publicados y no impugnados —a cuyo amparo se tramitaron los pagos mediante decretos de alcaldía, con las correspondientes retenciones del IRPF e imputación presupuestaria— que a su juicio excluyen cualquier reproche de negligencia. A este respecto, la Sala recuerda que la negligencia relevante para poder apreciar responsa-

bilidad contable por alcance debe ser grave, dada la naturaleza de los bienes y derechos que se administran, lo que equivale al «descuido inexcusable» de quien, por su formación, experiencia, responsabilidades y deberes, debió adoptar las cautelas que habrían evitado el resultado dañoso. El enjuiciamiento de la culpabilidad exige, además, ponderar la previsibilidad del daño «en la esfera normal de los acontecimientos» y atender a las circunstancias personales, temporales y del entorno en que se desarrolla la gestión. Ahora bien, este reforzamiento del deber de cuidado no convierte la responsabilidad contable en un supuesto de responsabilidad objetiva: si la actuación del gestor no se aparta del nivel de diligencia exigible a la vista de las circunstancias del caso, no procede declarar responsabilidad contable, aunque exista relación causal entre la conducta y el daño. El apelante razona su defensa en que los pagos se realizaron «bajo la cobertura» de acuerdos del pleno vigentes y no anulados, que debían ser cumplidos, de modo que su mera ejecución excluiría la negligencia precisa para declarar responsabilidad contable por alcance. Sin embargo, la Sala entiende que la cobertura formal de un acuerdo de pleno no exonera sin más del deber de verificar, en cada pago, la concurrencia de los presupuestos legales de la indemnización («gastos efectivos» y «previa justificación documental»). En suma, la invocación del «pago debido» al amparo de un acuerdo plenario vigente no neutraliza el juicio de negligencia cualificada cuando el gestor —estando en posición de hacerlo y siendo su deber hacerlo— omite las cautelas elementales que habrían evitado la salida injustificada de fondos. Es más, a juicio de la Sala, el recurrente no fue un mero ejecutor mecánico de acuerdos ajenos a su función sino que impulsó, mantuvo y ejecutó un sistema de abonos fijos y periódicos en concepto de indemnizaciones por razón de servicio sin soporte documental de gastos efectivos; no exigió ni verificó la justificación previa de cada pago; desoyó las advertencias institucionales que revelaban el riesgo contable; y omitió toda reacción jurídica adecuada (impugnación, revisión, suspensión o adaptación del régimen retributivo). Por tanto, su conducta se apartó del canon de diligencia cualificada exigible al ordenador del gasto y dio lugar al menoscabo de los caudales públicos del ayuntamiento. En definitiva, procede desestimar también este motivo de apelación.

En virtud de lo expuesto, se desestimó el recurso de apelación interpuesto, confirmando la sentencia de instancia, con imposición de costas a los recurrentes.

3.3. Novedades doctrinales

En cuanto a cuestiones generales referidas al *control externo*, se pueden reseñar los siguientes trabajos: M. AMILIVIA GONZÁLEZ, «Una visión del modelo español de control externo y lucha contra el fraude: la experiencia en Castilla y León», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 85, 2025, pp. 31-37; A. ARIAS CASTAÑO, «Las instituciones de control externo como órganos garantes de una buena administración en el sistema constitucional español», en E. M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN

(coord.), *Órganos de garantía de la buena administración*, Atelier, 2025, pp. 99-120; R. FERNÁNDEZ LLERA, «El control externo de los fondos públicos ante una agenda de olvido», en L. AYALA CAÑÓN, M. CADAVAL SAMPEDRO, A. HERRERO ALCALDE, S. LAGO PEÑAS y J. SUÁREZ PANDIELLO (coords.), *Economía pública y gobernanza multinivel: ensayos en homenaje al profesor Jorge Martínez-Vázquez*, IEF, 2025, pp. 73-79; E. MUÑOZ SAN ROMÁN, «Inteligencia Artificial y Administración Pública: desafíos y propuestas para los Órganos de Control Externo», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 85, 2025, pp. 69-81; A. PRADA RODRÍGUEZ, C. GONZÁLEZ y R. FERNÁNDEZ, «Subvenciones nominativas y su control externo», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal (Ejemplar dedicado a: Subvenciones bajo la lupa)*, núm. extra 2, 2025; y S. REGO VILAR, «El “proyecto #Concello314” del Consello de Contas de Galicia y el impacto de la colaboración entre el control interno y el externo en la gestión pública local», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 19-29.

En lo que se refiere a la específica *función de fiscalización*, se ha de dar cuenta de las siguientes publicaciones: L. BARRIO TATO, «Más allá de la fiscalización financiera en la evaluación de los partidos políticos: propuesta de un modelo basado en indicadores», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 57-67; C. CASTELLÓ ORTA, T. CEMBRANOS MORENO y P. VILLEGAS MARTOS, «Informe definitivo de fiscalización operativa sobre la comunicación en las ICEX: Ejercicio 2025», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 79-88; J. A. FERNÁNDEZ AJENJO, «La fiscalización de los riesgos emergentes de fraude en las entidades públicas», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 31-43; A. GARCÍA DEL CASTILLO PÉREZ DE MADRID, «Dotaciones económicas de las Corporaciones Locales a los grupos políticos: problemática, fiscalización por el Tribunal de Cuentas y su reciente reforma legislativa», *Revista española de control externo*, vol. 27, núm. 79, 2025, pp. 48-67; D. GARCÍA DEL POZO y É. AGUADO TRIGOS, «Fiscalización de la consolidación de la cuenta general de una comunidad autónoma: Castilla-La Mancha 2021», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 133-145; M. JAREÑO BUTRON y J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «El sector sanitario europeo frente a la ciberamenaza: propuesta de una fiscalización informática», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 109-118; S. MARTÍNEZ ARGÜELLES, G. FERNÁNDEZ ESPINOSA y L. RODRÍGUEZ SOLER, «Evolución y desafíos de los modelos institucionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores en perspectiva internacional», *Revista española de control externo*, vol. 27, núm. 80, 2025, pp. 10-27; M. ORDÓÑEZ GARCÍA, «Fiscalización operativa de políticas sociales: desafíos y estrategias», *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 86, 2025, pp. 91-105.

En el ámbito particular de la *responsabilidad contable*, se ha de dar noticia de la publicación de los siguientes trabajos: R. ENTRENA FABRÉ, «Las retribuciones indebidas

de cargos electos de la Administración local: consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contable», *Revista española de control externo*, vol. 27, núm. 79, 2025, pp. 28-47; F. J. GARCÍA HERRERO, «El pago de dietas e indemnizaciones a concejales ¿conlleva responsabilidad contable por alcance?», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 5 (mayo), 2025; J. GONZÁLEZ MONTERO, «Gastos de personal, entidades locales y responsabilidad contable», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 7 (julio), 2025; M. B. VILLAYERDE GÓMEZ, «Comentario de jurisprudencia contable. Retribuciones a cargos electos y grupos municipales: ¿se clarifica cuando se ha producido un alcance?», *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 206, 2025; M. B. VILLAYERDE GÓMEZ, «Comentario de Jurisprudencia contable. El Tribunal Supremo confirma la jurisprudencia sobre la prejudicialidad penal de la prescripción y el TCu consolida su doctrina en diversos ámbitos», *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 207, 2025; J. P. VIÑAS BOSQUET, *Responsabilidad contable municipal. 25 casos comentados sobre manejo de fondos públicos con jurisprudencia*, Distribución y Asesoramiento de Publicaciones Jurídicas (DAPP), 2025.

Medio ambiente urbano*

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0001-9865-4843

RESUMEN

En este trabajo se realiza un estudio sistemático de los instrumentos de estrategia, legislación y jurisprudencia en materia de medio ambiente urbano en los ámbitos del Derecho Internacional, Europeo, Estatal, Autonómico y Local, durante el año 2025.

Palabras clave: entidades locales; medio ambiente; Cambio Climático; aguas; contaminación atmosférica; contaminación acústica; parques eólicos.

Urban environment

ABSTRACT

In this work I have made a systematic study of the strategy, legislation, and jurisprudence tools about Urban Environment in the range of International, European, Spanish national, autonomous and councils Law during 2025.

Keywords: local government; environment; Climate Change; waters; atmospheric pollution; noise pollution; wind farms.

* Trabajo finalizado en abril de 2026. This article has benefited from Project núm. 101086202 («Speak4Nature: Interdisciplinary Approaches on Ecological Justice»), HORIZON-MSCA-2021-SE-01, funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the EU nor the granting authority can be held responsible for them.

SUMARIO: 1. MEDIO AMBIENTE 2025: UN AÑO MARCADO POR EL FUEGO.—2. NORMATIVA, ESTRATEGIAS Y OTRAS DECISIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (2025): 2.1. Unión Europea. 2.2. Estado. 2.3. Ámbito autonómico. 2.4. Ámbito Local. En especial, Ayuntamiento de Madrid: 2.4.1. Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 02/2025: contaminación urbana en la Unión Europea: las ciudades tienen un aire más limpio, pero siguen siendo demasiado ruidosas. 2.4.2. Contaminación atmosférica. 2.4.3. Contaminación acústica.—3. OTRAS SENTENCIAS NO REFERENCIAS EN ESTE ARTÍCULO: 3.1. Aguas: 3.1.1. Agricultura. Extracción irregular de aguas. 3.1.2. Caudales ecológicos. 3.1.3. Aguas residuales urbanas. 3.1.4. Vertidos de aguas residuales procedentes de una explotación minera. Aplicación del principio de precaución. 3.1.5. Uso de embarcaciones sin motor en embalse. 3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia: 3.2.1. Acceso a la información. 3.2.2. Acceso a la Justicia. ONGs ambientales. La imposibilidad de condicionar el acceso a la justicia ambiental a la participación previa en vía administrativa. 3.2.3. Acceso a la Justicia. Legitimación de los ayuntamientos. 3.3. Miscelánea: 3.3.1. Residuos. 3.3.2. Degradación ambiental y derechos humanos. Requisito vínculo causal. 3.3.3. Licencia ambiental. Concepto de interesado. 3.3.4. Vías pecuarias. 3.3.5. *Periculum in mora* ambiental.

1. MEDIO AMBIENTE 2025: UN AÑO MARCADO POR EL FUEGO

El año 2025 ha quedado indeleblemente marcado por la intensificación de los incendios forestales, que en España han alcanzado cifras récord en lo que va de siglo, dejando tras de sí un rastro de devastación especialmente en las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León. Este fenómeno no ha sido aislado: incendios de gran magnitud han afectado igualmente a regiones de África, Estados Unidos —con especial incidencia en California—, Rusia o Corea del Sur, evidenciando la dimensión global de un problema que impacta gravemente sobre la biodiversidad y los ecosistemas.

En el contexto nacional, la gravedad de la situación ha llevado al Gobierno a proponer un Pacto de Estado frente a la emergencia climática, iniciativa que, por el momento, no ha logrado el consenso político necesario. Resulta particularmente significativo que España cuente ya con un marco estratégico consensuado «Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España», documento que fue aprobado por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF), el 21 de noviembre de 2019. Dada su relevancia, posteriormente fueron aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el 28 de julio de 2022. Por tanto, cuenta con el consenso de todas las Comunidades Autónomas y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este documento busca ser un marco orientativo de coordinación a escala nacional, que sirva de herramienta para reducir los incendios forestales, gestionar de forma efectiva su desarrollo y minimizar sus consecuencias. Pero este documento, hoy por hoy, está en el cajón del olvido.

V. MAGRO SERVET, «La responsabilidad penal por incendios forestales ante el verano 2025: posibles soluciones prácticas al respecto», *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, núm. 10783, 2025; M. B. GERRARD, «Wildfire Smoke and U.S. Law», *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, núm. S, abril de 2025, pp. 209-300. Disponible en: <https://doi.org/10.52214/cjel.v50iS.13639> (fecha de último acceso: 8 de septiembre de 2025).

A ello se suma un contexto climático particularmente adverso: 2025 se sitúa entre los años más cálidos desde que existen registros, tanto en España como a escala global, acompañado de niveles históricos de emisiones de gases de efecto invernadero. Pese a ello, en el ámbito internacional se han producido avances relevantes, como los acuerdos alcanzados en la Conferencia de las Partes celebrada en Belém (COP30), centrados en el refuerzo de la financiación para la adaptación climática y la protección de los bosques (ha sido apodada la «COP del bosque»), si bien persisten importantes indefiniciones, especialmente en relación con el calendario de abandono de los combustibles fósiles.

En paralelo, el impulso a las energías renovables —recogido por la prestigiosa revista *Science*, que destacó el crecimiento imparable de las energías renovables (especialmente solar y eólica) como el gran avance científico del año 2025— convive con tensiones en el modelo energético. En España, el primer apagón total de la historia reciente ha reabierto el debate sobre la seguridad del suministro y el papel de la energía nuclear en un sistema cada vez más descarbonizado. Por su parte, la Unión Europea ha mostrado señales ambivalentes: junto a su tradicional liderazgo climático, ha introducido flexibilizaciones en los objetivos y en los instrumentos regulatorios que, según amplios sectores científicos, podrían comprometer la consecución de la neutralidad climática en 2050.

Sobre la transición energética téngase en cuenta los siguientes trabajos: E. DEL VALLE MEJÍA y M. CASTILLO SALAZAR, «Energía y responsabilidad: ¿Qué hace el sector eléctrico por el medio ambiente?», *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, núm. 97, septiembre-diciembre de 2025, pp. 21-24. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DyE_97.pdf; T. GUTIÉRREZ ROA, *La seguridad energética como factor fundamental para el desarrollo de la autonomía estratégica de la UE*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, 426 pp.; W. F. OLEA GODOY, «El arrendamiento previo de las fincas objeto de expropiación para la construcción de una planta fotovoltaica no impide la declaración de utilidad pública de la instalación», *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, núm. 10781, 2025.

Al respecto, ha de señalarse que se han dictado dos sentencias muy relevantes en lo que concierne a los Parques eólicos en Galicia:

La STS 317/2025, 21 de marzo de 2025, que refleja la complejidad de conciliar interés ecológico e industrial en parques eólicos destacando la dificultad de definir garantías para la participación pública y la incertidumbre en expedientes similares. Referente a la primera cuestión casacional. Se debate si los parques eólicos que comparten instalaciones de conexión deben considerarse un único proyecto a efectos de evaluación ambiental. La sentencia reconoce el carácter unitario de los parques (compartición de accesos, control, subestación y línea de evacuación), pero no impone automáticamente el tratamiento como único proyecto. La decisión dependerá de las circunstancias de cada caso, conforme a normativa y jurisprudencia. Referente a la segunda cuestión casacional: sobre la reducción del plazo de información pública a la mitad. La STS distingue entre participación del público (general, sin justificar interés) y de personas interesadas (interés específico). Dado que la Directiva solo exige «plazos razonables», la reducción

de treinta a quince días no se considera irrazonable ni invalida el trámite de información pública. Referente a la tercera cuestión casacional: sobre si los informes sectoriales deben recabarse antes de la información pública. La sentencia establece que no es obligatorio en todos los casos, pero si la omisión impidiera la efectiva participación del público, sí podría ser necesario.

Por su parte, la STJUE de 1 de agosto de 2025, asunto C-4671/24, que resuelve una cuestión prejudicial planteada por el TSJ de Galicia, confirma que la Directiva 2011/92/UE ha sido correctamente transpuesta por el Derecho interno español. Así, los arts. 3638 de la Ley 21/2013 y 3334 de la Ley gallega 8/2009 son conformes a la Directiva (art. 6). La sentencia aclara el alcance de la participación pública en la evaluación de impacto ambiental y confirma la conformidad de la normativa nacional y autonómica con la Directiva. El pronunciamiento permite reanudar los procedimientos judiciales paralizados y desbloquear proyectos afectados por medidas cautelares de suspensión, teniendo especial relevancia para el sector eólico (82 parques eólicos).

Sobre la conflictividad jurídica derivada de la instalación de parques eólicos: L. CASADO CASADO, «La solución de las controversias ambientales a través de la mediación administrativa: una vía a potenciar para acercar la ciudadanía a la Administración», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, núm. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4306>; B. LOZANO CUTANDA y A. DE BLAS GALBETE, «La sentencia del Tribunal Supremo sobre el parque eólico Campelo ¿hacia el fin de la parálisis del desarrollo eólico en Galicia?», *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, núm. 10705, 2025.

En materia de biodiversidad, 2025 ofrece algunos avances significativos. Destaca, en primer lugar, la ratificación —tras más de dos décadas de negociaciones— del Tratado Global de los Océanos, que a lo largo del año ha sido respaldado por 78 de los 145 países firmantes. Este instrumento persigue la protección del 30 por 100 de las aguas internacionales y establece nuevas exigencias para la minería submarina, una actividad crecientemente cuestionada por la comunidad internacional. A ello se suman otras iniciativas relevantes, como la ampliación de la reserva marina de las islas Galápagos (Ecuador) hasta los 20,6 millones de hectáreas, o la adopción de medidas de protección para la zona de cría de cachalotes recientemente identificada al norte de la isla de Menorca, en el Mediterráneo.

No obstante, este balance positivo convive con un diagnóstico global preocupante. El informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 7 (GEO-7): un futuro que elegimos, elaborado por 287 científicos de 82 países y presentado el 9 de diciembre de 2025 en el marco de la séptima Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA-7), concluye que el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación del suelo, la desertificación y la contaminación están generando impactos de enorme magnitud sobre el planeta, la salud humana y la economía, con costes que ya ascienden a billones de dólares anuales. De mantenerse las actuales trayectorias de desarrollo, estos efectos no harán sino intensificarse.

Frente a ello, el informe subraya el potencial de un enfoque transformador de carácter sistémico, basado en la implicación del conjunto de la sociedad y orientado a la reconfiguración de los sistemas económicos, energéticos, productivos y ambientales. Según sus estimaciones, esta transición podría generar beneficios globales de hasta 20 billones de dólares anuales en 2070, con una tendencia creciente en el tiempo. Entre los elementos habilitadores clave, se destaca la necesidad de superar el enfoque exclusivo en el PIB, incorporando indicadores que integren el capital humano y natural, y promoviendo así modelos económicos basados en la circularidad, la descarbonización, la sostenibilidad agraria y la restauración de los ecosistemas.

Por otro lado, se han adoptado medidas particularmente controvertidas en materia de protección de la biodiversidad. En el ámbito europeo, destaca la aprobación de la Directiva (UE) 2025/1237, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, que modifica la Directiva 92/43/CEE en lo relativo al estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*), introduciendo una revisión de su régimen jurídico que ha suscitado un intenso debate sobre el equilibrio entre conservación y gestión de la especie. En el Derecho interno español resulta igualmente polémica la modificación introducida por la puerta de atrás a través de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Mediante su DA 8.^a —incorporada de forma indirecta mediante enmienda— se alude expresamente al lobo como especie depredadora con impacto en el sistema productivo, abriendo la puerta a la autorización de excepciones al régimen general de protección previsto en el art. 61.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta previsión permite, en la práctica, la caza del lobo al norte del Duero, pese a su inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, lo que ha generado una notable controversia jurídica y ambiental.

En materia de protección del lobo, resulta imprescindible la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de junio de 2025, asunto C-629/23 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 92/43/CEE [arts. 1.ª, 2.3 y 14.1]. Este pronunciamiento aporta elementos relevantes sobre el concepto de «estado de conservación de una especie» y su calificación como favorable conforme a la Directiva. Destaca, en particular, que la inclusión de una especie en la categoría de vulnerable de la Lista Roja de la UICN tiene un alcance limitado a efectos de la Directiva: estas valoraciones representan «los mejores conocimientos científicos disponibles», pero no implican automáticamente que el estado de conservación sea desfavorable. Asimismo, la Sentencia aborda aspectos esenciales sobre el ámbito territorial de la evaluación que deben realizar los Estados y sobre los intercambios de poblaciones con otros Estados miembros y con terceros países.

Sobre el régimen jurídico de protección del lobo téngase muy en cuenta los trabajos siguientes: A. GARCÍA URETA, «El lobo al norte del Duero y el Derecho de la Unión Europea», *Blog de Derecho Ambiental. Consejo General de la Abogacía Española*, 2025. Disponible en: <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/el-lobo-al-norte-del-duero-y-el-derecho-de-la-union-europea/>; A. E. LÓPEZ BERRAL, «El ré-

gimen jurídico del lobo en el Derecho internacional, europeo y español: el compromiso con la conservación de la especie en juego», *Diario La Ley* (Estudios doctrinales), núm. 10807, 2025; V. D. ROLDÁN ROJAS, «Conservación en riesgo: especies protegidas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 62, 2025.

La esperanza se encuentra en pronunciamientos judiciales pioneros como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de julio de 2025 (núm. 313/2025), posteriormente confirmada por el Tribunal Supremo en febrero de 2026. En ella se reconoce que tanto las autoridades autonómicas —la Xunta de Galicia— como las estatales —la Confederación Hidrográfica Miño-Sil— incumplieron su deber de protección de los derechos fundamentales frente a la grave contaminación del embalse de As Conchas y del río Limia, en la provincia de Ourense. El tribunal concluye que la inacción ante una situación de contaminación sistemática vulneró los derechos a la vida, a la integridad física y a disfrutar de un medio ambiente adecuado (arts. 15 y 45 CE), así como derechos garantizados por el Derecho europeo de los derechos humanos. Asimismo, la sentencia condena a las administraciones implicadas por no haber adoptado medidas efectivas para controlar los vertidos y restaurar la calidad de las aguas, pese a tener conocimiento de la situación, y les impone la obligación de implementar de forma inmediata las actuaciones necesarias para poner fin a la contaminación en el embalse y en la comarca de A Limia. Este pronunciamiento judicial recoge la relevante doctrina recogida en la sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH), de 9 de abril de 2024 (dictada en el caso *KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza*) en la que el TEDH consagra un nuevo derecho fundamental de los ciudadanos a la protección efectiva por parte de los poderes públicos frente al cambio climático.

Sobre la STEDH *KlimaSeniorinnen* se puede consultar: A. SAVARESI, Annalisa, «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate change litigation history», *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, núm. 1, abril de 2025, pp. 279-287. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12612>.

En este contexto, el dictamen de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), de julio de 2025, estableció que el cambio climático es un «riesgo universal existencial» causado por el hombre, estableciendo que los Estados tienen el «deber» jurídico de prevenir daños significativos al clima. Este dictamen consultivo subraya la obligación de actuar con debida diligencia y cooperar para proteger el medio ambiente.

Para finalizar, es muy importante hacer mención a la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye un hito jurisprudencial al reconocer el derecho a un clima sano como un derecho humano autónomo y al avanzar en la consideración de la naturaleza como sujeto de derechos. La Corte articula un conjunto de obligaciones estatales —extensibles también al sector privado— que incluyen medidas concretas de mitigación y adaptación, la protección de ecosistemas, incluidos los transfronterizos, y el respeto de principios como la equidad intra e intergeneracional, la responsabilidad común pero diferenciada y la justicia climática. Aunque de carácter

consultivo, esta Opinión establece una interpretación sólida del Derecho internacional con potencial impacto global, al reforzar la exigibilidad de la acción climática y abrir una nueva etapa de responsabilización jurídica que puede influir tanto en la litigación climática como en la orientación de las políticas públicas y las negociaciones internacionales.

Sobre Cambio Climático y protección del medio ambiente téngase en cuenta: P. PARADELA AREÁN, «Del Derecho romano a la actualidad: la función social de la propiedad en la protección del medio ambiente», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, núm. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4249>; A. PELAYO GONZÁLEZ TORRES y S. TARODO SORIA (dirs.), *El derecho ante el cambio climático y la transición energética: una reflexión en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025. 356 pp.

2. NORMATIVA, ESTRATEGIAS Y OTRAS DECISIONES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (2025)

2.1. Unión Europea

— *Reglamento (UE) 2025/40, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE.*

— *Directiva (UE) 2025/1892, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de septiembre de 2025, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.*

— *Directiva (UE) 2025/2360, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre de 2025, relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo.*

— *Comunicación de la Comisión sobre la interpretación y aplicación de determinadas disposiciones legales del acto delegado de taxonomía medioambiental de la Unión Europea, el acto delegado de taxonomía climática de la Unión Europea y el acto delegado sobre divulgación de información relacionada con la taxonomía de la Unión Europea (C/2025/1373).*

2.2. Estado

Normas con rango de Ley

— *Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible.*

Normas con rango reglamentario

— *Real Decreto 91/2025, de 11 de febrero, por el que se establece el mecanismo de gobernanza en materia de energía, cambio climático y calidad del aire.*

— *Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece*

la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

— *Real Decreto-ley 3/2025, de 1 de abril, por el que se establece el programa de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) para el año 2025 (BOE núm. 79, de 1 de abril de 2025).*

— *Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.*

— *Real Decreto 486/2025, de 17 de junio, por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo.*

— *Real Decreto 712/2025, de 26 de agosto, de neumáticos al final de su vida útil.*

— *Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales.*

— *Decreto-ley 2/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes frente al riesgo de incendios forestales.*

— *Real Decreto 997/2025, de 5 de noviembre, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico.*

— *Real Decreto 1151/2025, de 17 de diciembre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible.*

— *Orden TED/572/2025, de 26 de mayo, por la que se crea el Registro de Seguridad de Presas y Embalses en el ámbito de la Administración General del Estado.*

— *Orden TED/934/2025, de 1 de agosto, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses.*

2.3. Ámbito autonómico

Andalucía

— *Ley 3/2025, de 12 de diciembre, de Agentes Medioambientales de Andalucía.*

— *Decreto 50/2025, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento para la preservación de la calidad acústica en Andalucía.*

— *Orden de 9 de julio de 2025, por la que se crean y regulan el Registro de Seguridad de Presas, Embalses y Balsas de Andalucía y el Registro Andaluz de Entidades Colaboradoras en materia de control de la seguridad de presas, embalses y balsas.*

Aragón

— *Decreto Legislativo 1/2025, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de los Impuestos Medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

Baleares

— *Ley 2/2025, de 18 de junio, de medidas urgentes para la protección de las personas y el medio natural en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears en lo que se refiere a determinadas explotaciones ganaderas intensivas de aves de corral.*

Canarias

- *Ley 5/2025, de 30 de septiembre, de volcanes de Canarias.*
- *Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.*
- *Ley 7/2025, de 16 de diciembre, de protección del arbolado urbano y del arbolado de especial protección de Canarias.*
- *Decreto 180/2025, de 1 de diciembre, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias.*
- *Decreto 185/2025, de 10 de diciembre, de protección de la atmósfera de Canarias.*

Castilla y León

- *Decreto 5/2025, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los aprovechamientos forestales en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.*
- *Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León.*

Cataluña

- *Ley 1/2025, de 8 de enero, del Fondo Agrario y Ganadero.*

Galicia

- *Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Introduce modificaciones en su Capítulo II normativas que revisten interés medioambiental. Entre ellas: i) añade una disposición a la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, con el fin de priorizar la construcción y explotación de parques eólicos y de sus infraestructuras, considerándolos de interés público superior y compatibles con las Directrices de paisaje de Galicia; ii) modifica la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, para facilitar el control de las obligaciones de las personas promotoras y evitar la duplicidad de infraestructuras, adaptándola a la normativa estatal; modifica la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, con el fin de reforzar la seguridad jurídica; clarificar el alcance de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF); simplificar revisiones menores; y evitar que la zonificación afecte a la clasificación urbanística.*
- *Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral.*

— *Galicia regula el mediante el Decreto 95/2025, de 15 de septiembre por el que se regula el sistema voluntario de créditos de carbono.*

La Rioja

— *Ley 2/2025, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.*

— *Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja.*

— *Resolución 631/2025, de 8 de mayo, por la que se aprueba el Plan Regional de Adaptación al Cambio Climático 2023-2030.*

Madrid

— *Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.*

— *Acuerdo de 23 de diciembre de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de la Comunidad de Madrid 2025-2032.*

Comunidad Foral de Navarra

— *Ley Foral 4/2025, de 9 de abril, reguladora de la Agencia de transición energética de Navarra.*

País Vasco

— *Decreto 48/2025, de 25 de febrero, de modificación del Reglamento del Canon del Agua.*

Valencia

— *Ley 3/2025, de 22 de mayo, de la Generalitat, de protección y ordenación de la costa valenciana.*

— *Decreto-ley 6/2025, de 7 de mayo, del Consell, de medidas urgentes en materia de intervención administrativa ambiental.*

2.4. Ámbito Local. En especial, Ayuntamiento de Madrid

2.4.1. *Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 02/2025: contaminación urbana en la Unión Europea: las ciudades tienen un aire más limpio, pero siguen siendo demasiado ruidosas*

El Tribunal de Cuentas Europeo, en su Informe Especial 02/2025: Contaminación urbana en la Unión Europea analiza la aplicación y eficacia del marco normativo de la Unión en materia de contaminación atmosférica y acústica en entornos urbanos, concluyendo que, si bien se constata una mejora progresiva de la calidad del aire, persisten

incumplimientos normativos relevantes y una insuficiente eficacia de las políticas públicas, especialmente en materia de ruido.

Desde el punto de vista jurídico, el informe evidencia una asimetría regulatoria: mientras que la calidad del aire está sujeta a valores límite y objetivos vinculantes, el régimen derivado de la Directiva 2002/49/CE sobre ruido ambiental carece de límites jurídicamente exigibles y objetivos de reducción, lo que debilita su efectividad y reduce los incentivos de los Estados miembros para adoptar medidas prioritarias.

Asimismo, se identifican deficiencias estructurales en la aplicación del Derecho de la Unión, entre ellas:

- Incumplimientos persistentes de los valores límite de calidad del aire.
- Retrasos o ausencia de mapas estratégicos de ruido y planes de acción.
- Insuficiencias en los sistemas de evaluación y notificación.
- Debilidades en la coordinación multinivel (Estado-región-municipio).

El informe también pone de relieve la limitada eficacia de los mecanismos de control de la Comisión Europea, en particular los procedimientos de infracción, caracterizados por su duración prolongada y efectividad parcial para corregir los incumplimientos.

En relación con la ejecución de políticas públicas, se constata que los planes de acción urbanos presentan retrasos o carencias, y que las medidas adoptadas (como las zonas de bajas emisiones) enfrentan obstáculos jurídicos, sociales y de diseño, lo que condiciona su impacto real.

Finalmente, desde la perspectiva de la financiación europea, se señala la dificultad para evaluar la eficacia del gasto público, debido a la ausencia de indicadores específicos que permitan medir la contribución de los proyectos a la mejora ambiental.

Como conclusión, el Tribunal recomienda reforzar el marco normativo del ruido, introduciendo objetivos y límites a escala de la Unión Europea y alineando los umbrales con los estándares de la Organización Mundial de la Salud, así como mejorar los sistemas de planificación, evaluación y cumplimiento del Derecho de la Unión en materia de contaminación urbana.

2.4.2. Contaminación atmosférica

2.4.2.1. Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible

En 2025, el marco normativo español sobre movilidad sostenible y calidad del aire se consolidó con la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, que establece un sistema de transporte orientado a la sostenibilidad, la digitalización y la descarbonización, en línea con las estrategias europeas y nacionales, y con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. La ley reconoce la movilidad como un derecho colectivo y persigue garantizar un sistema accesible, eficiente y respetuoso con el medio

ambiente, integrando cohesión social, eficiencia energética y protección ambiental. Entre sus objetivos destacan: fomentar un sistema multimodal de transporte de personas y mercancías, reducir emisiones, coordinar institucionalmente el transporte público y adaptar el sistema a los retos tecnológicos y sociales.

La Ley 9/2025 se estructura en títulos que abarcan principios generales, planificación urbana (incluyendo instrumentos como el DOMOS), regulación de servicios e infraestructuras, financiación estatal del transporte público mediante el Fondo Estatal (FECMO), innovación y digitalización, logística, transparencia y régimen sancionador. Además, incorpora medidas concretas como el impulso a la bicicleta, planes de movilidad al trabajo, protocolos ante episodios de contaminación y apoyo a la movilidad en zonas rurales.

Sobre movilidad se puede consultar: F. GUZMÁN PLASENCIA MEDINA, *La movilidad sostenible (Smart City) en el marco competencial del Cabildo Insular de Tenerife*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2025, 260 pp.; M. L. GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO y E. ORTIZ CALLE, *Fiscalidad y movilidad sostenible en las ciudades*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, 412 pp.

2.4.2.2. Zonas de Bajas Emisiones en Madrid. Periodo de aviso 2025-2026 (moratoria)

El Ayuntamiento de Madrid ha implementado para 2025-2026 un periodo transitorio de aviso o moratoria para la aplicación del régimen de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), esta moratoria no requirió modificación formal de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, sino que se articuló mediante la aprobación de un acto administrativo general destinado a informar a los titulares de vehículos con clasificación ambiental A sobre la entrada en vigor de las restricciones sin imponer sanciones inmediatas. Se articuló mediante Resolución de 23 de diciembre de 2024 de la directora general de Gestión y Vigilancia de la Circulación y, posteriormente, confirmado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de diciembre de 2025, extendiéndose durante un total de veinticuatro meses, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2026. Finalizado dicho periodo, los accesos no autorizados detectados serán objeto de denuncia y sanción, tipificándose como infracción grave.

Los vehículos con clasificación ambiental A afectados por este periodo de aviso son los siguientes:

1. Los vehículos tipo turismo con clasificación ambiental A, correspondientes a las categorías por criterio de utilización 00 (sin especificar), 02 (familiar) y 33 (todoterreno), siempre que mantengan, desde el 1 de enero de 2022, su domiciliación en la ciudad de Madrid en el Registro de Vehículos y figuren de alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid.

2. El resto de los vehículos con clasificación ambiental A que no tengan la consideración de turismos, turismos familiares o todoterrenos (tales como autobuses, camiones,

furgonetas o motocicletas), con independencia de que sus titulares sean o no residentes en Madrid.

3. Por el contrario, los vehículos tipo turismo con clasificación ambiental A que ya tenían prohibida la circulación con anterioridad al 1 de enero de 2025 continuarán siendo objeto de sanción en los mismos términos que hasta ahora.

2.4.2.3. Jurisprudencia relevante sobre contaminación atmosférica

En 2025, varias sentencias de Tribunales Superiores de Justicia se pronunciaron sobre ZBE y autorizaciones relacionadas con la calidad del aire:

— TSJ Andalucía, 20 de junio de 2025: confirmó la denegación de autorizaciones VTC, basándose en superación de niveles de ozono y normativa estatal y europea de calidad del aire. La decisión fue considerada proporcionada y no discriminatoria frente al taxi, validando la imposición de requisitos medioambientales a nuevas VTC.

— STSJ Castilla y León (Burgos), 31 de octubre de 2025: desestimó el recurso del PSOE contra la ZBE de Burgos, considerando válida la delimitación geográfica, suficiente el criterio poblacional y adecuado el impacto ambiental, afirmando que la norma cumplía los objetivos de calidad del aire y movilidad sostenible.

— STSJ Castilla y León (Burgos), 16 de mayo de 2025: anuló la ZBE de Segovia por vicios procedimentales, principalmente la falta de aprobación y publicación del proyecto en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), requisito previo indispensable para la adopción de la ordenanza.

— STSJ Castilla y León (Burgos), 2 de junio de 2025: anuló la ZBE de Ávila por motivos similares a Segovia, aunque la calidad del aire era adecuada, reiterando que la validez de la ZBE requiere respaldo previo en el PMUS vigente.

2.4.3. Contaminación acústica

2.4.3.1. La Ordenanza 7/2025, de 25 de noviembre, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración del Ayuntamiento de Madrid

En el ámbito referido a la contaminación acústica, el Ayuntamiento de Madrid aprobó la Ordenanza 7/2025, de 25 de noviembre, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, sustituyendo la regulación previa de 2013 y 2022 y adaptándose a la experiencia de las «terrazas COVID» y las quejas vecinales. La norma busca conciliar la actividad hostelera al aire libre con el descanso de los vecinos, estableciendo medidas sancionadoras explícitas y controlando la ocupación de la vía pública.

La ordenanza crea un marco normativo claro y sancionador, reforzando la protección vecinal frente a ruidos cotidianos que previamente no se consideraban infracción. Entre sus principales disposiciones destacan:

— Sanciones por ruido: prohíbe y penaliza movimientos de mobiliario, instalación de elementos no autorizados y aglomeraciones ruidosas; la reincidencia puede implicar revocación de la licencia.

— Horarios: cierre de terrazas en verano a 1:30 h (viernes, sábados y vísperas de festivo) y 1:00 h resto de días; en invierno medianoche. Las medidas de control se aplican dentro de estos horarios.

— Retirada de mobiliario: establece la obligación de recoger mesas, sillas y elementos al cierre para evitar ruidos nocturnos.

— Protección de áreas sensibles: dispone restricciones en zonas críticas que puedan afectar a vecinos, accesos peatonales o pasos de emergencia.

— Regula la obligación de los hosteleros a respetar normas acústicas, supervisar clientes y evitar música alta fuera de horario.

2.4.3.2. El caso de la contaminación acústica producida por el Estadio Santiago Bernabéu

Tras la reforma del estadio Santiago Bernabéu, se registraron niveles de ruido superiores a los permitidos durante conciertos y otros espectáculos, lo que generó numerosas quejas por parte de los vecinos. Esta situación motivó la suspensión temporal de conciertos y la cancelación de varios eventos a lo largo de 2025.

El exceso de ruido dio lugar a la apertura de un procedimiento penal por presunta contaminación acústica, calificado como delito medioambiental. El Juzgado de Instrucción núm. 53 de Madrid procesó al director general del Real Madrid y a la entidad Real Madrid Estadio S. L. U., mientras que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) reabrió la causa tras el recurso presentado por los vecinos.

Paralelamente, el Ayuntamiento de Madrid impuso sanciones administrativas de carácter muy grave, con multas millonarias.

2.4.3.3. Jurisprudencia relevante en materia de contaminación acústica y competencias municipales

En 2025 se han producido diversos pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia sobre la protección de los derechos fundamentales frente a la contaminación acústica que recogen la jurisprudencia del Tribunal Supremo español que exige que la actividad de los ayuntamientos frente al ruido no sea solo formal, sino efectiva, para evitar la vulneración de derechos fundamentales. La inacción o la actuación ineficaz de la administración local ante la contaminación acústica se considera una vulneración de derechos fundamentales (como la inviolabilidad del domicilio, la salud y la intimidad familiar):

— STSJ Galicia (A Coruña), de 30 de octubre de 2025: estableció que la ejecución de sentencias sobre ruido no se limita al cumplimiento formal, sino que exige

control efectivo y continuado para evitar la repetición de la vulneración de derechos como intimidad e inviolabilidad del domicilio. Se subrayó la distinción entre objetivos de calidad acústica y valores límite de inmisión, críticos para comprobar cumplimiento normativo.

— STSJ La Rioja, de 4 de septiembre de 2025: reconoció la responsabilidad municipal por ruidos originados por un reloj-campanario en un municipio pequeño, generando daño moral a residentes. Se enfatizó que actividades persistentes de origen público no pueden excluirse de la Ley del Ruido.

— STSJ Asturias, de 30 de abril de 2025: confirmó que la superación de límites legales de ruido habilita la exigencia de medidas correctoras, incluyendo instalación de barreras acústicas, en defensa de la salud y derechos fundamentales.

— STSJ Galicia (A Coruña), de 22 de abril de 2025: señaló que, en contextos festivos temporales, la Administración puede flexibilizar estándares de calidad acústica siempre que adopte medidas proporcionales (limitación de decibelios, carpas atenuadoras, restricciones horarias). Se subraya la necesidad de medidas correctoras mejoradas si las existentes son insuficientes.

3. OTRAS SENTENCIAS NO REFERENCIAS EN ESTE ARTÍCULO

3.1. Aguas

3.1.1. Agricultura. Extracción irregular de aguas

La STSJ de Murcia 441/2025, de 24 de octubre, da respuesta firme a argumentos recurrentes en la defensa de usos irregulares. La realiza una interpretación sistemática y finalista de la Ley de Aguas, eliminando obstáculos procesales que, en la práctica, podían paralizar la acción sancionadora de los organismos de cuenca, garantizando así la eficacia de la tutela del dominio público. Resalta que la sentencia eleva significativamente el estándar de diligencia exigible a los usuarios del agua, especialmente a las empresas agrícolas. Establece que no basta con alegar un uso histórico o presunciones de Derecho privado; corresponde al titular, de manera proactiva y previa al inicio de la actividad, verificar y acreditar documentalmente (vía concesión o inscripción registral) la existencia de un derecho. Este razonamiento, aplicado aquí a una sociedad mercantil, sienta un precedente claro para combatir la agricultura de extracción irregular, transfiriendo el riesgo de la falta de autorización desde la Administración hacia el particular. Finalmente, la sentencia otorga un valor probatorio robusto a la labor inspectora de los agentes (SEPRONA) y a los informes técnicos de la Confederación, considerando que son suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia. Este criterio es vital para hacer ejecutiva la vigilancia del dominio público hidráulico, un territorio extenso y de difícil control.

3.1.2. *Caudales ecológicos*

La STS 5793/2025, de 12 de diciembre, define la aplicabilidad del concepto jurídico de «caudal ecológico». Por su parte, la STS 1888/2025, de 6 de mayo, valora la protección ambiental de los caudales ecológicos de los Planes Hidrológicos, en este caso concreto, de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Sobre esta materia téngase en cuenta: I. CARO-PATÓN CARMONA, «Dificultades del control judicial de la discrecionalidad administrativa en materia de recursos hídricos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, núm. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4288>.

3.1.3. *Aguas residuales urbanas*

La STJUE, de 18 de diciembre de 2025, asunto C-433/23. España ha incumplido la Directiva 91/271/CEE (arts. 3, 4, 5 y 15), sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Realiza un recopilación exhaustiva y sistemática de la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la Directiva 91/271. El tribunal compendia los vínculos existentes entre las distintas obligaciones previstas en los arts. 3 a 5 y 15 de la Directiva 91/271. Así, en el caso de que se infrinja el deber previsto por el art. 3, según el cual, toda aglomeración debe contar con un sistema colector capaz de recoger las aguas residuales que genere, se entenderán igualmente vulnerados los arts. 4 y 5 de la Directiva. Por otra parte, el juzgador reitera que la obligación continua —de comprobación de los requisitos de calidad— prevista por el art. 15, tiene un alcance autónomo respecto de las obligaciones de resultado a las que hacen referencia los propios arts. 4 y 5. Sin embargo, ello no impide que las aglomeraciones que incumplan los requisitos previstos en ambos preceptos tampoco se ajustarán al contenido del art. 15.

3.1.4. *Vertidos de aguas residuales procedentes de una explotación minera. Aplicación del principio de precaución*

En la STSJ de Galicia 84/2025, de 28 de febrero de 2025 la Sala estima el recurso de Ecologistas en Acción contra el auto que había rechazado suspender cautelarmente la autorización de vertidos de una explotación minera al río Pesquería. La sentencia aplica de forma estricta el principio de precaución, teniendo en cuenta no solo el posible daño al hábitat protegido, sino también los efectos de los metales pesados sobre la biodiversidad, el equilibrio ecológico de la ría y la economía local ligada al marisqueo. La sentencia constituye un referente jurisprudencial para futuras controversias sobre vertidos mineros y la protección de zonas con alta sensibilidad ambiental.

3.1.5. Uso de embarcaciones sin motor en embalse

La STSJ de Galicia, de 17 de febrero de 2025, analiza el conflicto entre el uso recreativo de un embalse mediante embarcaciones sin motor y la necesidad de proteger la salud pública y el abastecimiento de agua. Para ello, pondera distintos informes técnicos emitidos por los órganos competentes, que no son plenamente coincidentes. No obstante, otorga mayor peso a aquellos que alertan sobre la proliferación de cianobacterias y los riesgos que sus distintos niveles de toxicidad pueden suponer para la salud humana. Asimismo, la sentencia tiene en cuenta la oposición del Ayuntamiento de Ourense, como titular del aprovechamiento del embalse, basada en la necesidad de garantizar el suministro de agua a la población. En este contexto, concluye que la decisión de la Confederación no es arbitraria, sino que responde a un criterio de prudencia. Aunque la prohibición de la navegación sin motor puede entrar en tensión con el proyecto de acondicionamiento del embalse como espacio de ocio, la Sala considera que, en este caso, debieron prevalecer las condiciones restrictivas a la navegación recogidas en algunos de los informes, lo que finalmente no ocurrió.

3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia

3.2.1. Acceso a la información

La STSJ de Castilla y León (Valladolid), de 7 de noviembre de 2025, examina analiza la solicitud de información ambiental formulada por una asociación ecologista en relación con la implantación de proyectos de energías renovables. En concreto, se solicitaba copia de coberturas digitales de cartografía vectorial relativas a proyectos eólicos, petición que fue denegada por la Administración.

La sentencia recuerda que, conforme a una jurisprudencia consolidada, el concepto de información ambiental debe interpretarse de forma amplia, lo que obliga a la Administración a facilitar este tipo de datos. Esta exigencia resulta aún más intensa cuando los proyectos pueden incidir en elementos como el paisaje o la biodiversidad.

De este modo, el acceso a la información se configura como un presupuesto esencial para garantizar una participación pública real y efectiva en la toma de decisiones ambientales, así como para permitir la adecuada intervención de las asociaciones en los procedimientos administrativos correspondientes.

Sobre Acceso a la información ambiental téngase en cuenta también las siguientes sentencias: STSJ de Justicia de Andalucía 8486/2025, de 27 de mayo, y STSJ de Cantabria 669/2025, de 16 de junio.

3.2.2. *Acceso a la Justicia. ONGs ambientales. La imposibilidad de condicionar el acceso a la justicia ambiental a la participación previa en vía administrativa*

La STSJ de Asturias 2014/2025, de 18 de julio, determina la existencia de la legitimación activa de la asociación demandante, aunque no haya participado en el procedimiento administrativo previo, en aplicación de la doctrina contenida en la sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021, asunto C-826/18.

Sobre esta materia téngase en cuenta: C. PLAZA MARTÍN, «The impact of the right of access to justice under the Aarhus Convention on the greening of the European Court of Human Rights», en B. TODOROVIC y R. CARANTA (eds.), *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*, Bloomsbury Publishing, Londres (Reino Unido), 2025, pp. 43-72. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/126178>.

3.2.3. *Acceso a la Justicia. Legitimación de los ayuntamientos*

La STSJ de Galicia 6179/2025 (A Coruña), de 18 de septiembre, constituye un pronunciamiento clave en materia de legitimación activa, al reforzar de forma decidida el papel de los ayuntamientos como sujetos plenamente legitimados para la defensa del medio ambiente. El Tribunal consolida una línea jurisprudencial que trasciende los límites estrictos del término municipal, reconociendo que las entidades locales pueden impugnar decisiones cuando exista una conexión objetiva, directa y razonable con el entorno afectado. En este caso, se afirma con claridad la legitimidad del Ayuntamiento de Oleiros para recurrir una autorización ambiental con potencial impacto sobre la ría de O Burgo, al entender que la protección de sus intereses —playas, pesca, usos recreativos y equilibrio ecológico— depende del estado global del ecosistema compartido.

La resolución subraya que los ayuntamientos no son meros gestores de su territorio, sino actores institucionales esenciales en la protección ambiental, cuya intervención no puede verse restringida cuando están en juego riesgos que trascienden sus fronteras administrativas. En esta línea, se evita una interpretación restrictiva tanto de la legitimación como de los requisitos procesales —como el requerimiento previo del art. 44 LJCA—, al considerar que los formalismos no deben obstaculizar la tutela judicial efectiva en contextos de posible daño ambiental. Consolida a los municipios como garantes inmediatos del interés ambiental, llamados a desempeñar un papel activo y necesario en el control de actuaciones con incidencia sobre ecosistemas compartidos.

3.3. Miscelánea

3.3.1. *Residuos*

La STS 5355/2025, de 21 de noviembre, pone de relieve la complejidad inherente a la delimitación del ámbito de aplicación de la legislación de residuos. En efecto, la

determinación de dicho ámbito no se agota en comprobar si el material de que se trate encaja en alguno de los conceptos previstos en la Ley 7/2022, de 8 de mayo, sino que exige, además, una delimitación en negativo, consistente en descartar la concurrencia de las figuras de subproducto y de «fin de la condición de residuo». A mi juicio, este constituye uno de los aspectos más problemáticos del régimen jurídico de los residuos, en la medida en que condiciona decisivamente la propia aplicabilidad de la normativa. Desde esta perspectiva el Alto Tribunal subraya que la aplicación del «fin de la condición de residuo» no constituye la única vía para avanzar en el paradigma de la economía circular. Antes bien, la Sentencia pone de manifiesto la necesidad de mantener abierta esta posibilidad, sin perjuicio de otras opciones como el reciclado.

Sobre residuos téngase también muy en cuenta la STJUE (Gran Sala), de 21 de enero de 2025, asunto C-188/23, sobre concepto de «residuo generado a bordo de vehículos, trenes, aeronaves y buques» [art. 1, apdo. 4 del Convenio de Basilea y art. 1, apdo. 3, letra *b*), del Reglamento núm. 1013/2006].

3.3.2. *Degradación ambiental y derechos humanos. Requisito vínculo causal*

La Sentencia del TEDH de 30 de enero de 2025, *Cannavacciuolo y otros contra Italia*, constituye un hito en la construcción jurisprudencial del vínculo entre medio ambiente y derechos humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos no afirma que la degradación ambiental implique por sí sola una vulneración del derecho a la vida, pero sí establece que esta puede producirse cuando dicha degradación genera un riesgo real, grave e inminente para las personas y el Estado no actúa con la diligencia exigible para evitarlo.

A partir de este planteamiento, el Tribunal amplía el alcance del art. 2 del Convenio Europeo, incorporando una dimensión preventiva en su protección. Aunque no menciona expresamente el principio de precaución, su razonamiento se alinea con este al afirmar que la falta de certeza científica no exime a los poderes públicos de intervenir cuando existen riesgos suficientemente acreditados. De este modo, se refuerza una concepción anticipatoria del derecho a la vida, centrada en la prevención de daños y no únicamente en su reparación.

La sentencia también introduce una dimensión estructural y colectiva en la tutela de los derechos humanos frente a riesgos ambientales. En lugar de centrarse en daños individuales, el Tribunal atiende a la existencia de un riesgo sistémico que afecta a la población en su conjunto, lo que exige respuestas públicas integrales. En este contexto, impone a Italia la adopción de medidas estructurales, entre ellas el diseño de una estrategia global, la creación de mecanismos de vigilancia independientes y la garantía de acceso a la información pública.

El caso se enmarca en la crisis ambiental de la región de Campania, en particular en la denominada «Terra dei Fuochi», caracterizada por una contaminación persistente derivada de deficiencias institucionales, inacción administrativa y la intervención de la

criminalidad organizada. El Tribunal constata que la falta de una actuación estatal coordinada, eficaz y transparente agravó la situación y generó un riesgo continuado para la vida y la salud de la población.

Como consecuencia, el TEDH declara la responsabilidad del Estado italiano y recurre a la técnica de la sentencia piloto, obligándole a adoptar en un plazo determinado un conjunto de medidas orientadas a corregir las deficiencias estructurales detectadas, bajo supervisión internacional. Con ello, el fallo trasciende el caso concreto y se configura como un instrumento de transformación institucional.

En definitiva, la sentencia consolida una protección reforzada y preventiva del derecho a la vida frente a riesgos ambientales, subraya el carácter colectivo de estos riesgos y proyecta nuevas exigencias sobre la acción estatal. No obstante, también plantea importantes desafíos jurídicos y democráticos, al trasladar al ámbito de los derechos humanos la gestión de problemas ambientales complejos que requieren respuestas estructurales y sostenidas en el tiempo.

Sobre esta materia téngase en cuenta: R. GILES CARNERO, «Cambio climático y Derecho a un ambiente saludable en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, núm. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4251>.

3.3.3. *Licencia ambiental. Concepto de interesado*

La STSJ 1957/2025 de Castilla y León (Burgos), de 9 de mayo, clarifica el concepto de «interesado» en el procedimiento administrativo en el contexto de la concesión de licencias ambiental y de obras para la instalación de un tanatorio-crematorio próximo a una vivienda.

La sentencia pone de relieve la evolución del régimen de notificaciones, que ha pasado de exigir la comunicación personal a los vecinos inmediatos al emplazamiento, a limitarla posteriormente a los colindantes de la actividad o instalación y, en última instancia, a considerar interesados únicamente a quienes se hayan personado en el trámite de audiencia. La controversia se centra en la delimitación del concepto de «colindante», que el Tribunal interpreta en sentido amplio, no restringido a la mera contigüidad física, sino comprensivo de todos aquellos sujetos que puedan verse efectivamente afectados por la actividad proyectada, como ocurre en el caso analizado.

En consecuencia, al reconocer la condición de interesado al recurrente, la Administración debió haberle otorgado trámite de audiencia. Solo de este modo se garantiza el respeto al derecho a la tutela judicial efectiva.

3.3.4. *Vías pecuarias*

La STSJ de Castilla y León 2219/2025 (Burgos), de 16 de mayo, pone de manifiesto la incompatibilidad derivada de la concurrencia de dos dominios públicos sobre un

mismo terreno. En particular, declara que no cabe la clasificación de un suelo como vía pecuaria por parte de la Comunidad Autónoma sin recabar previamente el informe preceptivo de la Administración General del Estado, cuando dicha actuación incide sobre terrenos ya afectados a la Defensa Nacional. La razón estriba en que la declaración de una vía pecuaria comporta su integración en el dominio público, lo que, en este supuesto, daría lugar a la superposición de dos titularidades demaniales sobre el mismo espacio, situación jurídicamente incompatible. En consecuencia, aun cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia para clasificar vías pecuarias, dicha potestad no puede ejercerse sobre terrenos que ya forman parte del dominio público estatal.

3.3.5. *Periculum in mora ambiental*

La STSJ de Castilla-La Mancha 1257/2025 (Albacete), de 19 de mayo, delimita con claridad los requisitos para acordar medidas cautelares cuando se alegan riesgos medioambientales frente a actos administrativos dictados en defensa del dominio público. El Tribunal sostiene que la protección ambiental no puede invocarse de forma genérica o hipotética para suspender la ejecutividad de una resolución, sino que exige una prueba sólida, concreta y causalmente vinculada a un daño real, grave y de difícil o imposible reparación.

En particular, la Sala impone una exigencia estricta de acreditación del *periculum in mora* ambiental: no basta con que el ámbito se sitúe en espacios protegidos ni con referencias abstractas a especies o valores naturales, sino que debe demostrarse el impacto directo de la actuación controvertida. Al mismo tiempo, recuerda que las actuaciones en estos espacios deben someterse a la normativa ambiental aplicable, pero subraya que ello no justifica que un particular impida indefinidamente el uso de un bien de dominio público.

La sentencia refuerza también la potestad de recuperación posesoria de las entidades locales, destacando el peso del interés general derivado del carácter inalienable e imprescriptible del dominio público viario, lo que eleva el nivel de exigencia para acordar su suspensión cautelar. Asimismo, insiste en una aplicación prudente del *fumus boni iuris*, evitando que la pieza cautelar se convierta en un enjuiciamiento anticipado del fondo del asunto.

En definitiva, el fallo aporta seguridad jurídica a las Administraciones al exigir una acreditación rigurosa del riesgo ambiental y reafirma la necesidad de compatibilizar la protección del medio ambiente con la defensa y uso común del dominio público, evitando que meras hipótesis sirvan para paralizar la acción administrativa.

Urbanismo y ordenación del territorio*

Sofía SIMOU

Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0001-6726-8392

Palabras clave: ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

Keywords: regional and city planning law; land use; special and development permits; development regulation law; development control law.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES: 2.1. Unión Europea. 2.2. Nivel estatal. 2.3. Nivel autonómico.—3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 3.1. Pronunciamientos del TC y aportaciones teóricas: 3.1.1. El derecho a la vivienda. 3.1.2. El «derecho a la ciudad o entorno» como razón imperiosa en relación con las VUT. 3.1.3. La inejecutabilidad de la amnistía en suelos Red Natura 2000. 3.2. Planeamiento urbanístico: 3.2.1. Perspectiva de género en el planeamiento urbanístico. 3.2.2. Falta de legitimación de ayuntamientos entre municipios colindantes. 3.2.3. Nulidad de planes por vicios en evaluaciones ambientales e informes sectoriales. 3.2.4. Implantación de estaciones de servicio en centros comerciales: actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal. 3.2.5. La incidencia de la clasificación del suelo en la calificación catastral: la justicia tributaria. 3.3. Gestión urbanística: 3.3.1. Expropiación forzosa, derecho de reversión y determinación del justiprecio. 3.3.2. Suspensión de expropiaciones por incidencia de las resoluciones de Patrimonio Histórico. 3.4. Disciplina urbanística. 3.5. Temporalidad y fin de los convenios urbanísticos indefinidos.

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «La responsabilidad Estratégica del Estado Verde», Proyecto coordinado por la UAM, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, PID2023-149184OB-C41, dirigido por Sofia Simou (Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo-UAM) y Silvia Díez Sastre (Profesora Titular de Derecho Administrativo-UAM).

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente informe es la exposición sistemática de las novedades jurisprudenciales, doctrinales y normativas más relevantes que se han producido en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio durante el año 2025. El año 2025 ha supuesto un punto de inflexión en el ordenamiento urbanístico y habitacional español. La tradicional potestad de planeamiento de las entidades locales y las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en dichas materias se han visto sometidas a una triple tensión: en primer lugar, la consolidación constitucional de los límites al derecho de propiedad privada en beneficio del derecho social a la vivienda; en segundo lugar, la irrupción de una regulación climática y de resiliencia ante catástrofes naturales que redefine el concepto tradicional de «suelo apto para urbanizar»; y, por último, una decidida y unánime corriente hacia la simplificación administrativa a través del uso generalizado de declaraciones responsables, entidades colaboradoras y la introducción incipiente de sistemas de inteligencia artificial en la gestión procesal. Del análisis cruzado de la normativa del año 2025 (epígrafe 2 del presente informe) se extraen cuatro vectores normativos claros: *a)* la sustitución de licencias por mecanismos de colaboración privada y declaraciones responsables con generalización de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas —en adelante, ECU— (Canarias) y reformas de simplificación estructural (Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia); *b)* la intervención en el suelo para la regulación de vivienda asequible y del uso turístico mediante el traspaso de competencias y zonificación estricta de las Viviendas de Uso Turístico —en adelante, VUT— (Canarias, Cantabria, País Vasco) o reservas coactivas de suelo residencial (Andalucía, Cataluña, Baleares); *c)* el urbanismo de excepción frente a crisis climáticas o catástrofes naturales mediante la adaptación de normas exprés como la figura del Plan Especial de Reconstrucción en la Comunidad Valenciana tras la DANA de 2024, y *d)* la inseguridad jurídica por la constatación de apariciones de conflictos de competencias evidenciado por la impugnación total ante el Tribunal Constitucional de la Ley de Proyectos Residenciales Estratégicos de las Islas Baleares.

Para la sistematización del material jurídico referente al año 2025, el presente informe se estructura en tres partes. La primera, de naturaleza introductoria, se dedica a la exposición de las novedades doctrinales de carácter más transversal y general que han tenido lugar en el último año en las materias enunciadas (epígrafe 1). En la segunda parte se analizan los cambios normativos más trascendentes para el urbanismo y la ordenación del territorio con referencias paralelas a las aportaciones doctrinales correspondientes a las normas analizadas (epígrafe 2). Y la tercera parte se centra en la exposición de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística y de ordenación territorial con remisiones constantes a las contribuciones doctrinales más significativas en estos ámbitos (epígrafe 3).

Empezando la exposición de las novedades doctrinales de carácter general en 2025, un debate emergente en la doctrina es la viabilidad y los límites del uso de algoritmos y

sistemas automatizados en la tramitación de instrumentos de planeamiento y el otorgamiento de licencias. A. CANO MURCIA y C. D. ÁLVAREZ PEREIRA en el libro *Urbanismo e inteligencia artificial, ¿es posible?*, Once Libros, Madrid, 2025, abordan esta materia desde una perspectiva estrictamente procesal. Los autores señalan que si bien la IA ofrece una oportunidad histórica para materializar el principio de economía del procedimiento administrativo y reducción de plazos, su implantación se topa con un límite infranqueable: el ejercicio de la discrecionalidad técnica de los arquitectos y juristas municipales en la valoración de conceptos jurídicos indeterminados (tales como el «adecuado decoro estético» o la «integración paisajística»). Una versión más sintética del planteamiento de los autores puede encontrarse en el artículo de A. CANO MURCIA, «Urbanismo e inteligencia artificial», *Revista de Derecho Urbanístico y de Medioambiente* (en adelante, RDU), núm. 377, 2025, pp. 107-140, y en el artículo de C. D. ÁLVAREZ PEREIRA, «El derecho urbanístico y la inteligencia artificial: ¿nuevas oportunidades para la ciudad?», en la misma revista, núm. 378, 2025, pp. 99-121. Adicionalmente, J. PONCE SOLÉ vincula este desarrollo con las exigencias del nuevo Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea de 2024. El Reglamento consagra el derecho de los ciudadanos a una buena administración digital y exige un control judicial riguroso y transparente sobre cualquier decisión administrativa que haya sido adoptada mediante el uso exclusivo de algoritmos predictivos. Este comentario puede encontrarse en la reseña de su propio libro publicado en 2024 por Marcial Pons, «El Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea de 2024: el derecho a una buena administración digital y su control judicial en España», *RDU*, núm. 375, 2025, pp. 175-177.

En la vertiente social y remedial del urbanismo, la doctrina apuesta este año por un claro enfoque hacia la corrección de las disfunciones y la corrupción del modelo anterior para vincular el urbanismo a la salud y a la efectividad real del derecho a la vivienda. En este sentido, destacan, por una parte, el artículo de G. F. FERRARI, «Algo en qué pensar: El urbanismo y la ciudad», *RDU*, núm. 377, 2025, pp. 19-31, en el que el autor introduce una reflexión conceptual y teórica sobre la evolución del urbanismo contemporáneo y el desarrollo de la ciudad, sirviendo como marco introductorio a las problemáticas actuales de la ordenación urbana. Por otra parte, debe mencionarse el artículo de G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, «La mala salud del urbanismo español y su contagio al derecho a la vivienda: «remedios» para su recuperación», *RDU*, núm. 380, 2025, pp. 137-161 y, para más profundización en el tema, el libro del mismo autor, *Recuperación del urbanismo español: Problemas del urbanismo español contemporáneo y posibles soluciones*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2025. El autor realiza una valoración explícitamente negativa del urbanismo español actual en términos sociales, políticos y mediáticos. Esta «mala reputación» se fundamenta en las consecuencias especulativas y en prácticas reprochables de la corrupción. El autor analiza cómo esta situación de «mala salud» afecta de forma directa y contagia negativamente la efectividad del derecho a la vivienda, proponiendo soluciones jurídicas y operativas para la recuperación del sector.

Asimismo, interesante resulta la obra de I. NARVÁEZ BAENA, *La constitución de la ciudad como bien común: Principios jurídicos para una teoría de lo urbano*, Atelier, Bar-

celona, 2025, en la que tomando como punto de partida el concepto del «derecho a la ciudad» de Henri Lefebvre, el autor describe las patologías que padece el espacio urbano actual, especialmente aquellas derivadas de los procesos de acumulación de capital ficticio en el territorio. La obra propone construir unos principios jurídicos básicos que fundamenten una teoría de lo urbano basada en la consideración de la ciudad como un bien común.

Otro tema que en los últimos diez años no deja de ser de actualidad por su interrelación estrecha con el urbanismo es la transición energética y la sostenibilidad ambiental en el uso del suelo. En esta línea, destaca el artículo de L. IRASTORZA RUIGÓMEZ y S. VILLACAÑAS BEADES, «La necesidad de incorporar la transición energética como condicionante del urbanismo y de la ordenación del territorio», *RDU*, núm. 382, 2025, pp. 81-130. Esta aportación defiende de forma taxativa que la transición energética ya no puede ser un elemento accesorio, sino que debe actuar como un vector condicionante y vinculante en el diseño de los planes urbanísticos y en los instrumentos de ordenación del territorio. Centrado en el marco jurídico de las comunidades energéticas en España, el trabajo de P. NAVARRO RODRÍGUEZ, «El futuro marco jurídico de las comunidades energéticas impulsadas por las diputaciones provinciales en España en la lucha contra la descarbonización», en el mismo número de la *RDU*, pp. 131-185, analiza el papel tractor de las Administraciones locales (específicamente las diputaciones provinciales) como agentes clave en la implantación de estas figuras para la lucha contra la descarbonización desde una perspectiva territorial. Por su parte, el libro colectivo dirigido por R. O. BUSTILLO BOLADO, M.^a A. ARIAS MARTÍNEZ y P. GAMALLO CARBALLUDE, *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*, Aranzadi, Pamplona, 2025, ofrece un análisis transversal de cómo las políticas públicas de urbanismo y medio ambiente repercuten directamente en la salud y el bienestar ciudadano. La obra se articula coherentemente en tres bloques para examinar dicha influencia en entornos urbanos, rurales y naturales, consolidando el vínculo jurídico entre planeamiento y salud pública.

En el contexto actual de prevenir los daños ambientales en el urbanismo interesante resulta este año el libro de V. J. GARCÍA NEBOT, *Manual de urbanismo de reconstrucción y urbanismo preventivo*, Aranzadi, Pamplona, 2025. El autor utiliza el concepto del «urbanismo de reconstrucción y prevención» sosteniendo que la planificación urbanística tradicional ha fracasado al tratar el territorio como un soporte estático e inmune a las dinámicas de la naturaleza. A partir de un estudio histórico de las catástrofes hidrológicas y climáticas sufridas en el territorio peninsular (como la erupción volcánica en La Palma o las históricas inundaciones de la cuenca mediterránea), se formaliza la necesidad de incorporar de forma obligatoria e integrada la transición energética, la neutralidad climática de la edificación y la cartografía hidrológica de riesgos como condicionantes sustantivos y restrictivos insoslayables del planeamiento general. El urbanismo preventivo ya no es una opción de sostenibilidad voluntaria, sino una exigencia de orden público destinada a salvar vidas humanas y evitar la quiebra de la responsabilidad patrimonial

de las Administraciones públicas por el otorgamiento de licencias en zonas de flujo preferente inundable.

Finalmente, desde la perspectiva comparada, hay tres aportaciones este año que resultan sumamente interesantes. En primer lugar, se trata del libro de A. LLADÓ MARTÍNEZ, *Derecho urbanístico comparado: Metodología y sistemática*, Atelier, Barcelona, 2025, que ofrece una obra metodológica clave para la investigación jurídica explorando la aplicación del método comparativo a la disciplina urbanística, un enfoque esencial en el contexto de la globalización. El texto dota al jurista de herramientas tradicionales, modernas y posmodernas para el análisis y la evolución de los sistemas urbanísticos. En segundo lugar, debe hacerse mención al libro de L. SCATOLINI, *¿El derecho a urbanizar?: las ciudades en tensión por el uso del suelo*, Café de las Ciudades, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2025, reseñado en la *RDU*. En el libro el autor plantea una discusión doctrinal de fondo sobre la propia naturaleza y límites del «derecho a urbanizar», analizando las tensiones jurídicas y sociales que se generan en las ciudades contemporáneas en torno a los usos y la disputa por el suelo. En tercer lugar, en el libro dirigido por M. LORA-TAMAYO VALLVÉ y S. VIÑUALES FERREIRO, *La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística: perspectivas iberoamericanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, reseñado también en la *RDU*, los autores analizan los mecanismos jurídicos de participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y diseño de la ordenación territorial y el urbanismo, aportando una visión comparada a través de diferentes perspectivas dentro del ámbito iberoamericano.

2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

2.1. Unión Europea

La ordenación territorial y urbanística son materias sobre las que, tradicionalmente, los Estados miembros de la Unión Europea reservan plenamente sus competencias normativas y ejecutivas. Este año, sin embargo, se ha aprobado a nivel de Unión Europea, la *Directiva (UE) 2025/2360, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre, relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo* (Directiva de vigilancia del suelo). Esta disposición europea, en el ejercicio de competencias principalmente ambientales, establece el marco normativo supranacional para garantizar la protección, gestión sostenible y restauración de los suelos en los Estados miembros. Introduce la obligación de monitorizar la salud del suelo y vincula conceptualmente su conservación con las políticas de resiliencia climática y ordenación del territorio a través de indicadores armonizados de la salud del suelo y criterios vinculantes para la remediación de emplazamientos contaminados o degradados. La norma marca un hito histórico europeo al incorporar el suelo al marco de protección jurídica ambiental europea al mismo nivel que el agua o el aire, puesto que obliga a los Estados miembros a establecer marcos de vigilancia integrales. En este sentido, puede condicionar las futuras clasificaciones de suelo y desarrollos urbanís-

ticos al cumplimiento de objetivos de resiliencia, exigiendo evaluar y mitigar de forma estricta la degradación u ocupación neta del suelo (*Net Land Take*).

2.2. Nivel estatal

A nivel estatal, la novedad más trascendente este año es de carácter sectorial pero con incidencia clara sobre las materias de urbanismo y de ordenación territorial. Se trata del *Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras*. El nuevo reglamento redefine por completo las zonas de servidumbre, afección e interconexión entre la red de carreteras del Estado y las tramas urbanas municipales. Los arts. 35 y 118 (estudios de delimitación de tramos urbanos) regulan el procedimiento para delimitar formalmente los tramos urbanos y fijar las líneas de edificación, coordinando las competencias estatales con los planes generales de ordenación municipal. Por su parte, el art. 98 (limitación de accesos) endurece los requisitos técnicos y las autorizaciones necesarias para abrir nuevos accesos desde desarrollos urbanísticos hacia carreteras del Estado, condicionando la viabilidad de sectores sectorizados. Asimismo, el art. 116 (tramos urbanos) clarifica los regímenes aplicables a los terrenos e infraestructuras integrados en zonas urbanas donde la titularidad y las facultades de ordenación se cruzan entre Administraciones.

2.3. Nivel autonómico

Empezando el recorrido por las novedades normativas urbanísticas y territoriales más destacadas de 2025 a nivel autonómico, la Comunidad Autónoma de Andalucía acomete este año una profunda reforma estructural cruzando las políticas sectoriales de vivienda asequible con la flexibilización de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA). En primer lugar, la nueva *Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía*, en sus arts. 19 y 20 redefine y hace obligatorios los Planes Municipales y Supramunicipales de Vivienda y Suelo. El art. 23 reconfigura las reservas mínimas obligatorias para vivienda protegida en los nuevos desarrollos urbanísticos. Supone, asimismo, la cuarta modificación del Reglamento General de la LISTA (*Decreto 550/2022*). En segundo lugar, el *Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda* en su art. 2 articula medidas inmediatas sobre el suelo para facilitar la promoción directa de vivienda protegida, mientras que en el art. 5 se crea una Bolsa Pública de Suelo disponible para vivienda asequible. Un comentario doctrinal sobre esta norma se ha publicado por J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «El fomento de la construcción de vivienda protegida y la integración de las VUT en la ordenación urbanística como vías para paliar el déficit de oferta de vivienda. Análisis del Decreto-ley andaluz 1/2025, de 24 de febrero», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025. En tercer lugar, destaca este

año la *Ley 7/2025, de 22 de diciembre, del Patrimonio de Andalucía*. Esta ley regula la interacción entre el patrimonio inmobiliario de la Junta y el urbanismo local. Por una parte, en los arts. 191 y 193 se establece la obligación de emitir informes sectoriales previos cuando los instrumentos de ordenación municipal afecten a bienes inmuebles de la comunidad autónoma. Por otra parte, en cuanto a los convenios patrimoniales y urbanísticos, en el art. 188 se dota de un marco contractual público de alta seguridad jurídica a las permutas de suelos o transferencias de aprovechamiento urbanístico entre la Junta y los promotores privados, agilizando la puesta en valor de suelos públicos residenciales inactivos. Sobre este tema enfocado en el ámbito local, trascendiendo del territorio solamente andaluz para ser un estudio sistemático que abarque todo el territorio español, resulta interesante la monografía de B. CALVO I CATALÀ, *Régimen jurídico de los catálogos urbanísticos: instrumentos municipales de protección del patrimonio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025. El libro representa un amplio estudio del régimen de los catálogos de protección del patrimonio cultural y natural contenidos en planes urbanísticos, así como del régimen de protección del patrimonio cultural inmueble y sus figuras análogas.

Después de un año poco intenso normativamente, la Comunidad Autónoma de Canarias en 2025 ha aprobado varias normas para la contención de viviendas turísticas y la agilización radical en la concesión de licencias edilicias. En primer lugar, la *Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas* vincula plenamente las VUT a la potestad de planeamiento urbanístico municipal (art. 4). En este sentido, dispone determinaciones de ordenación de directa aplicación y subsidiarias (art. 5) y fija duros requisitos técnicos de habitabilidad e infraestructuras mínimas (DA 7.^a). La ley supone una modificación directa de la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. En segundo lugar, destaca el *Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, de agilización de licencias y construcción*, que también modifica la LISTA (DF 1.^a), para implantar de forma generalizada las ECU (art. 4), permitiendo la emisión de informes técnicos privados homologados para licencias y control de legalidad (art. 10). Sobre esta norma, puede consultarse el artículo de F. J. VILLAR ROJAS, «Las claves del Decreto-ley 3/2025 de Canarias, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025. Interesante resulta también, como pionera en este ámbito, la aprobación este año de la *Ley 7/2025, de 16 de diciembre, de protección del arbolado urbano*. La ley incorpora de forma transversal la obligación de proteger la masa forestal urbana en la ejecución de cualquier instrumento de ordenación, definiendo el régimen del arbolado de especial protección (art. 7). En este sentido, establece un fuerte régimen de tutela para el arbolado de especial protección, condicionando de forma vinculante los proyectos de obras. Finalmente, debe hacerse referencia al *Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, de medidas urgentes para la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias*, para desbloquear proyectos de vivienda protegida, flexibilizando determinados usos y regímenes de protección del suelo.

Sobre las cooperativas de vivienda, se ha publicado este año el libro de M. J. MORILLAS JARILLO, *Las cooperativas de viviendas en España: un complejo régimen jurídico para un problema social compartido*, Dykinson. Madrid, 2025. Asimismo, debe destacarse el artículo de F. J. VILLAR ROJAS, «La recuperación de la normalidad territorial y urbanística tras una catástrofe natural: a propósito de la erupción del volcán en La Palma», *RDU*, núm. 379, 2025, pp. 39-87.

Dentro de la tendencia actual de simplificación administrativa y regulación de las VUT, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado este año dos normas. Por una parte, se trata de la *Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria*. La ley es una norma transversal de desregulación procedimental cuyo impacto directo sobre la normativa de suelo se materializa en el art. 79, el cual ejecuta la modificación de la *Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria*, sustituyendo las licencias urbanísticas tradicionales por declaraciones responsables en gran cantidad de supuestos constructivos y acortando los plazos de emisión de informes sectoriales. Sobre esta ley, puede consultarse el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «El alcance de la simplificación administrativa de la legislación urbanística cántabra. Examen de la Ley 2/2025, de 2 de abril», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025. Por otra parte, se ha adoptado en esta Comunidad el *Decreto 50/2025, de 24 de julio, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, que establece las condiciones de explotación de las VUT en la región y determina los títulos habilitantes necesarios para compatibilizar la actividad terciaria-turística con el uso urbanístico residencial del suelo.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se han adoptado este año dos leyes con incidencia directa sobre el urbanismo. La *Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa*, está enfocada en la reducción de la burocracia mediante trámites digitales y la reducción de plazos. Su afectación al régimen del suelo se concentra en la DF 9.^a, que realiza la modificación del *Decreto Legislativo 1/2023 de 28 de febrero, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* (LOTAU). En la misma línea, la *Ley 2/2025, de 11 de abril, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha*, modifica de forma masiva la LOTAU en el art. 9 y la DA 9.^a Se alteran las reglas relativas al planeamiento secundario a través de la DA 4.^a (modificación del *Decreto 242/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico*) y la DA 5.^a (modificación del *Decreto 248/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento*). Las reformas flexibilizan el régimen jurídico y de usos en el suelo rústico y agilizan las modificaciones de los planes de ordenación municipal.

La Comunidad Autónoma de Cataluña enfoca su legislación de 2025 en la protección del entorno rural y la contención de precios en vivienda protegida. Destacan así, por una parte, la *Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo* y el *Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas ur-*

gentes en materia de vivienda y urbanismo. La Ley 11/2025 modifica sustancialmente el régimen de suelo residencial y comercial catalán. El art. 3 modifica el *Decreto legislativo 1/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo*, y el art. 10 el *Decreto-ley 1/2009, de ordenación de los equipamientos comerciales*. El art. 2 modifica la *Ley 13/1996, del Registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler*, junto con dos determinaciones críticas: la DA 3.^a para establecer la exención a la aplicación de las reservas de suelo que establece el art. 57.3 de la *Ley de urbanismo* y la DA 2.^a que establece el sistema de determinación de precios de venta máximos y de rentas máximas. El *Decreto-ley 2/2025* opera de forma directa en el régimen de licencias y usos. Finalmente, destaca en esta comunidad autónoma la aprobación de una ley innovadora sobre municipios rurales. Se trata de la *Ley 8/2025, de 30 de julio, del Estatuto de los municipios rurales*. La ley diseña un régimen adaptado para los entornos de baja densidad demográfica. A través de la DA 1.^a, que establece mandatos de contenido normativo), y la DA 6.^a, que establece mandatos de carácter organizativo, introduce flexibilidades urbanísticas clave reguladas en su art. 35 en cuanto a la vivienda asequible y protegida para el equilibrio territorial y en su art. 36 para la optimización, reutilización y rehabilitación de viviendas y edificios.

En Navarra destacan, en línea parecida, la *Ley Foral 16/2025, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2026* en la que se acometen reformas estructurales y de inversión. El art. 81 instrumenta la ampliación de capital de la sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, S. L. U., con destino específico al sector industrial y de la vivienda. La DF 15 modifica el *Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (LFOTU). Por su parte, la *Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, para el Derecho a la Vivienda Asequible en Navarra*, introduce una reforma de calado para blindar la accesibilidad habitacional mediante la reforma directa de las leyes de suelo (art. 2 de modificación de la LFOTU) y vivienda navarras (art. 1 de modificación de la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra*). A estos efectos, la ley regula tanto los nuevos estándares de infravivienda, como de forma coactiva las parcelas edificables destinadas a regímenes asequibles protegidos.

En la Generalitat Valenciana, la actividad normativa de 2025 viene marcada indefectiblemente por la respuesta legislativa de emergencia poscatástrofe climática. Así, se ha aprobado este año la *Ley 2/2025, de 15 de abril, de medidas urbanísticas urgentes para la reconstrucción tras la DANA* y la *Ley 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana*. La *Ley 2/2025* crea la figura del Plan Especial Urbanístico de Reconstrucción (art. 2), permitiendo la agilización de procedimientos de ordenación sin necesidad de esperar a la revisión global del plan general ni del PATRICOVA. El art. 3 facilita modificaciones de planeamiento exprés en suelos en situación básica de urbanizado y el art. 4 regula los Proyectos de Reconstrucción Local. Por su parte, la *Ley 3/2025* regula las competencias exclusivas de la Generalitat sobre el litoral, creando el Patrimonio Público Autonómico del Suelo Litoral (art. 50) y estableciendo criterios estrictos de catalogación y reordenación de tramos de playas

y áreas de transición (arts. 20, 21 y 38). Sobre esta cuestión puede consultarse el artículo de J. E. SERRANO LÓPEZ, «La “zona de influencia”, la “pantalla arquitectónica” y el paisaje urbano en el litoral: el desenfoque de la reciente jurisprudencia y toma en consideración de la legislación sobrevenida en el ámbito de la Comunidad Valenciana», *RDU*, núm. 381, pp. 79-139. Una aportación interesante de carácter más general en materia de catástrofes naturales y protección territorial se ha publicado este año por S. VILLACAÑAS BEADES, «El papel de la ordenación del territorio en la prevención de catástrofes por inundaciones», *RDU*, núm. 380, 2025, pp. 163-183. Asimismo, en materia de expropiación para esta comunidad autónoma, puede consultarse este año el artículo de J. ORTIZ BALLESTER y F. J. DE LA TORRE VERA, «Expropiaciones rogadas: una garantía en constante retroceso a la luz de la jurisprudencia valenciana», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025.

La Comunidad Autónoma de Galicia ha aprobado este año una ley omnibus, la *Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, que altera el marco del suelo residencial, agrario e industrial gallego. El art. 61 modifica la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, el art. 41 la *Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia*, y el art. 85 modifica la *Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia*. Además, crea en su art. 54 la figura de los Proyectos de interés autonómico para la creación de suelo residencial promovidos por entidades locales.

La Comunidad Autónoma de Islas Baleares ha adoptado este año la *Ley 4/2025, de 18 de junio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears*. La ley regula un procedimiento de urgencia para clasificar suelo urbanizable y calificar suelo urbano con destino a vivienda asequible a través de Proyectos Residenciales Estratégicos (arts. 4, 7, 10, 13 y 14). La norma se encuentra en situación de conflictividad constitucional interpuesto el mismo año el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 7410/2025. El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) admitió a trámite el recurso contra el núcleo duro de la ley (prácticamente todos sus artículos operativos sobre la delimitación de suelo y las disposiciones finales), quedando en entredicho el modelo de urgencia balear a finales de año.

Sin duda, una de las reformas más ambiciosas en materia de ordenación del territorio y uso del suelo se ha acometido este año por la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se trata de la *Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja* que introduce el factor identitario y visual en la clasificación y uso de los terrenos. Regulada desde su art. 3 y con regímenes transitorios acotados en las DDTT 1.^a y 2.^a, establece en su art. 23 la obligatoriedad del Estudio de Integración Paisajística para la práctica totalidad de actividades, usos y proyectos urbanísticos sobre el territorio, fijando excepciones en su DA 2.^a (Regímenes jurídicos especiales). R. O. BUSTILLO BOLADO ha publicado este año un artículo sobre dicha norma, «Técnica legislativa y tendencias en la normativa autonómica sobre paisaje. A propósito de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025. Por su parte, simi-

lar a la iniciativa catalana en el ámbito, tanto la *Ley 5/2025, de 21 de julio, de medidas fiscales de apoyo al medio rural*, que se articula a través de un artículo único que ejecuta la modificación de la *Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos*, como la *Ley 9/2025, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2026*, implementan medidas de apoyo fiscal para incentivar la movilización de suelo en el medio rural.

En la línea urbanística propia de la Comunidad de Madrid, este año se ha adoptado el *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*. La norma crea un órgano específico de tramitación preferente y prioritaria para proyectos urbanísticos de gran envergadura que cuenten con la «Declaración de Especial Relevancia» (art. 12), articulando mecanismos de cooperación interadministrativa forzosa con los municipios madrileños para evitar la parálisis por licencias (DA 1.^a). Sobre una cuestión específica relacionada con la normativa de la Comunidad de Madrid, puede consultarse el artículo de R. I. LUQUE ÁLVAREZ, «El régimen de las unidades mínimas de cultivo en el suelo urbanizable no sectorizado, suelo no urbanizable común y suelo no urbanizable protegido en la legislación de la Comunidad de Madrid», *RDU*, núm. 380, 2025, pp. 19-87.

Por su parte, País Vasco ha procedido este año a la aprobación de tres normas relevantes para el urbanismo y la vivienda en la línea de lo acometido por las otras comunidades autónomas. En primer lugar, se ha aprobado la *Ley 6/2025, de 11 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda, Suelo y Urbanismo*. La *Ley* modifica la *Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco* y la *Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo*. Permite la reducción del estándar estricto de VPO bajo el cumplimiento conjunto en determinadas áreas (DA 1.^a). En segundo lugar, el *Decreto 45/2025, de 18 de febrero, de regulación de los estándares urbanísticos*, fija de manera analítica el marco de las cesiones obligatorias dotacionales. La norma reconfigura íntegramente los estándares de dotaciones locales en suelo urbano integrado, de dotación y suelo urbanizable sectorizado (arts. 6, 9 y 13). Finalmente, el *Decreto 52/2025, de 25 de febrero, de modificación del Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico* somete a las VUT existentes al control sectorial urbano. Su núcleo operativo de control temporal radica en su disposición transitoria, la cual define el estricto régimen de adecuación técnica y urbanística exigido a las explotaciones vacacionales activas.

En la Comunidad Autónoma de Asturias, la novedad de este año es la aprobación del *Decreto 89/2025, de 30 de junio, de primera modificación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 63/2022, de 21 de octubre*. El decreto adapta las determinaciones reglamentarias de las autorizaciones en suelo rústico y agiliza la gestión de los núcleos rurales asturianos.

Finalmente, en la Región de Murcia destaca el *Decreto-ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa*, que acomete una profunda reforma procedimental para

liberalizar y simplificar el control de actividades y obras urbanísticas ampliando la exención de licencias a favor de declaraciones responsables ambientales coordinadas. Su afectación directa sobre el urbanismo se concreta en el art. 61 (que modifica la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia*) y en la DF 8.^a (que modifica el *Decreto 57/2004 por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral*).

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

3.1. Pronunciamientos del TC y aportaciones teóricas

3.1.1. *El derecho a la vivienda*

Este año el TC se ha pronunciado en varias ocasiones sobre temas que afectan a las materias del presente informe.

En un pronunciamiento pionero para el sector de la vivienda que sucede al del 2024, en la *STC 26/2025, de 29 de enero*, el TC avala los límites legales a los precios de los alquileres de la *Ley 1/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Las cuestiones planteadas en el recurso son diversas, muchas de ellas relativas a una supuesta violación por parte del Estado de competencias de las comunidades autónomas al legislar sobre materias urbanísticas. Sin embargo, dos cuestiones son de indudable importancia en las que el TC determina que los límites legales a los precios del alquiler son constitucionalmente posibles y válidos. Así, por una parte, el TC avala la posibilidad de limitar por ley la renta a cobrar por el arrendador de una vivienda en las zonas previamente calificadas como «tensionadas», y, por otra, la necesidad de que los grandes tenedores acrediten, con carácter previo a la interposición de una reclamación judicial orientada a recuperar la posesión del inmueble y al inicio de la vía de apremio en la subasta de este tipo de bienes, que sus ocupantes no se encuentran en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el TC considera que el tope de precios no vulnera el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), sino que constituye una regulación de su función social plenamente amparada y exigida por la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada consagrado en el art. 47 CE.

La jurisprudencia del TC en los últimos años sobre el derecho a la vivienda ha suscitado un debate especialmente intenso en la doctrina administrativista que ha desembocado en numerosas aportaciones sobre la materia en revistas especializadas. A modo ejemplificativo, se exponen las siguientes: J. PONCE SOLÉ, «La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la Ley estatal por el derecho a la vivienda: los límites legales a los precios de alquiler son constitucionalmente posibles como defensa del derecho a la vivienda del art. 47 de la Constitución», *RDU*, núm. 376,

2025, pp. 19-38; L. M. LÓPEZ FERNÁNDEZ, «Derecho de propiedad versus derecho a la vivienda», *RDU*, núm. 378, 2025, pp. 59-98; S. M. MARTÍN VALDIVIA, «Más derecho a la vivienda, menos derecho de propiedad (sobre las leyes estatal y catalana de vivienda y su escrutinio constitucional)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025.

Sin embargo, la cuestión de la vivienda, tan central en el debate socio-político como en el jurídico, ha sido también este año abordada en varias monografías y libros colectivos con una frecuencia nunca vista con anterioridad. Temas como la inasequibilidad, urbanización, envejecimiento del parque, falta de vivienda social, viviendas vacías/ocupadas, infravivienda, turistificación, falta de datos, sostenibilidad y cambio climático han sido tratados en las siguientes obras: M. CUENA CASAS y J. C. TEJEDOR BIELSA (dirs.), *Tratado de derecho de la vivienda*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2025; A. CAAMAÑO, *El derecho a la vivienda: Hacia un enfoque inclusivo y sostenible en la crisis habitacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2025; J. M. LÓPEZ RODRIGO, *Hacer política con (la, nuestra, tu) vivienda*, Akal, Madrid, 2025; J. M. TRAYTER JIMÉNEZ y A. LLADÓ MARTÍNEZ (coords.), *Soluciones a los problemas de la vivienda a través del urbanismo*, Atelier, Barcelona, 2025; M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ (dir.) y A. VALLEJO PEÑA (coord.), *La vivienda en la España del siglo XXI: Desafíos y oportunidades*, Tecnos, Madrid, 2025; F. RAMÓN FERNÁNDEZ, *La vivienda sostenible: Acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025; M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ (dir.), *Vivienda y cambio climático: Desafíos regulatorios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025 y de la misma directora, *Estrategias para la calificación de viviendas resilientes a la luz de los ODS*, Colex, A Coruña, 2025.

3.1.2. *El «derecho a la ciudad o entorno» como razón imperiosa en relación con las VUT*

Otro pronunciamiento del TC especialmente relevante este año se encuentra en la *STC 64/2025, de 13 de marzo* que desestima el recurso de inconstitucionalidad contra el *Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico*. El TC en esta sentencia avala la constitucionalidad de someter la apertura de VUT a la obtención de una licencia previa y la obligatoriedad de que este uso esté expresamente contemplado en el planeamiento urbanístico municipal. Legítima los topes temporales y cuantitativos por razones imperiosas de interés general (acceso a la vivienda). La sentencia ha sido analizada tanto por J. PONCE SOLÉ, «Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad, o «entorno urbano», como razón imperiosa de interés general para delimitar el derecho de propiedad sin expropiarlo: la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo, sobre uso turístico de viviendas», *RDU*, núm. 378, 2025, pp. 19-58, como, en cuanto a su incidencia sobre el principio de autonomía local, por T. FONT I LLOVET, «Un nuevo perfil constitucional de la autonomía local. La Sentencia del Tribunal Cons-

titucional 64/2025, de 13 de marzo», en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/un-nuevo-perfil-constitucional-de-la-autonomia-local-la-sentencia-del-tribunalconstitucional-64-2025-de-13-de-marzo/>.

El TC en esta sentencia introduce un concepto dogmático fundamental: el «derecho a la ciudad» o al «entorno urbano», dictaminando que la protección de la habitabilidad residencial de los barrios y el acceso a la vivienda constituyen una razón imperiosa de interés general capaz de delimitar legítimamente el derecho de propiedad sin que ello suponga un supuesto de expropiación encubierta. En consecuencia, avala plenamente la constitucionalidad de someter la apertura de VUT a la obtención de una licencia urbanística municipal previa y a su previsión expresa en el planeamiento local.

3.1.3. *La inejecutabilidad de la amnistía en suelos Red Natura 2000*

En la *STC 162/2025, de 7 de octubre*, el TC ha desestimado el recurso de amparo promovido por las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas respecto de la STS estimatoria del recurso de casación formulado respecto de la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-Extremadura que había declarado la imposibilidad material parcial de ejecución de la sentencia declarativa de la nulidad del decreto que aprobó el proyecto de interés regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, S. A., en Cáceres. El TC declara que no existe una «imposibilidad material» para ejecutar el derribo integral del *resort*. La resolución fundamenta la medida en la protección imperativa del medio ambiente, validando la inejecutabilidad de amnistías u ordenaciones urbanísticas autonómicas que pretendan consolidar construcciones ilegales sobre suelos catalogados como protegidos dentro de la Red Natura 2000. Sobre el mismo caso y con la misma argumentación, el TC ha desestimado también el recurso de amparo interpuesto por la Junta de Extremadura (en la *STC 149/2025, de 23 de septiembre*) y el recurso de amparo promovido por los ayuntamientos afectados (en la *STC 173/2025, de 18 de noviembre*) y confirmó la decisión del TS de ordenar la demolición de las instalaciones.

Aunque analizando un Auto distinto al caso de Valdecañas, sobre este tema puede consultarse el artículo de J. ORTIZ RAMÍREZ, «¿Puede una «amnistía urbanística» ser causa de imposibilidad legal de ejecución de una sentencia firme de demolición?: Auto 94/2024, de 17 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander», *RDU*, núm. 375, 2025, pp. 19-37.

3.2. Planeamiento urbanístico

Como cada año, este año también, ha habido una actividad teórica y jurisprudencial intensa en materia de planeamiento urbanístico. Antes de entrar a analizar las sentencias

más novedosas en materia de planeamiento, debería empezarse por mencionar algunas contribuciones teóricas en la materia de gran relevancia. En este sentido, destacan el artículo de carácter general sobre el carácter normativo de los planes urbanísticos del especialista en la materia J. A. CHINCHILLA PEINADO, «A contracorriente: una defensa del carácter normativo de los planes urbanísticos», *RDU*, núm. 375, 2025, pp. 39-80, así como, en el mismo número de la revista, la contribución de M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, «¿Hacia dónde nos dirigimos en materia de nulidad de planes urbanísticos?: últimos pronunciamientos jurisprudenciales y algunas medidas legislativas», pp. 81-140, que ofrece un estudio sistemático de las novedades jurídicas en el ámbito.

3.2.1. Perspectiva de género en el planeamiento urbanístico

La *STS 853/2025, de 26 de junio* (RC 1387/2022) supone un hito jurisprudencial de calado al perfilar la proyección de la perspectiva de género en el plano del urbanismo y de la ordenación del territorio. En primer término, la resolución clarifica un aspecto procedimental crucial: determina que la exigencia de un informe formal de impacto de género solo opera como trámite preceptivo si la legislación autonómica sectorial específica así lo contempla, descartando la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Sin embargo, el verdadero núcleo analítico del fallo radica en su vertiente sustantiva, al declarar que la perspectiva de género debe impregnar en todo caso la memoria justificativa y el diseño material del planeamiento urbanístico, con independencia de las exigencias procedimentales específicas de cada comunidad autónoma. No obstante, para evitar un uso abusivo o meramente retórico de esta herramienta en la impugnación de planes, el Alto Tribunal introduce un estricto principio de corresponsabilidad procesal. La sentencia fija como doctrina que el demandante que alegue la vulneración sustantiva del principio de igualdad no puede ampararse en impugnaciones genéricas; recae sobre él la carga de identificar con precisión qué determinaciones del plan y en qué medida concreta se produce dicha insuficiencia justificativa o discriminación material. El TS logra así un equilibrio técnico: eleva la perspectiva de género a parámetro de validez de fondo del urbanismo actual, al tiempo que blindo la estabilidad de los planes frente a tachas formales imprecisas o generalistas. En definitiva, la STS fija jurisprudencia determinante señalando que los informes de impacto de género en el urbanismo no son trámites burocráticos vacíos, sino sustantivos. El plan debe diseñar de forma transversal espacios urbanos que garanticen la conciliación, la seguridad pública y la accesibilidad, declarando la nulidad radical de aquellos planes que presenten deficiencias graves u omitan este análisis.

3.2.2. Falta de legitimación de ayuntamientos entre municipios colindantes

Un tema especialmente relevante en su vertiente procesal para los municipios se plantea en la *STS 707/2025, de 4 de junio* (RC 5738/2023). Se trata de los límites de

la legitimación activa de las entidades locales frente al planeamiento de municipios vecinos. El Alto Tribunal fija una doble doctrina de gran impacto práctico. Por un lado, clarifica de forma tajante que los ayuntamientos carecen de legitimación para ejercitar la acción pública urbanística, un mecanismo reservado por ley a los ciudadanos y personas jurídicas privadas, pero del que las Administraciones no pueden prevalerse. Por otro lado, la sentencia abre una vía de protección intermunicipal al determinar que un municipio sí está plenamente legitimado para impugnar el planeamiento urbanístico de un ayuntamiento colindante o limítrofe, siempre que acredite que dicha ordenación afecta directamente al ejercicio de sus propias competencias o a sus intereses generales [amparándose en el art. 19.1.e) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL]. Con este pronunciamiento, derivado de un litigio entre los municipios gallegos de Oleiros y Cambre, el TS fija un equilibrio institucional riguroso: impide el control abstracto o la fiscalización de conveniencia entre Administraciones, pero dota a los consistorios de un blindaje efectivo para reaccionar judicialmente si un plan vecino lesiona el modelo territorial o los intereses de su propia comunidad local. En definitiva, para que sea admisible la impugnación, no basta la proximidad geográfica; se debe demostrar fehacientemente una afectación directa, real y perjudicial sobre sus propias competencias o intereses municipales (redes de suministro, viales compartidos o afecciones transfronterizas). Sobre este caso, puede consultarse la entrada en el blog de la Fundación Democracia y Gobierno Local de N. BETETOS AGRELO, «El reconocimiento de legitimación activa a los municipios para impugnar el planeamiento urbanístico de otros colindantes: condiciones y alcance. Sentencia del Tribunal Supremo 707/2025», disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-reconocimiento-de-legitimacion-activa-a-los-municipios-para-impugnar-el-planeamiento-urbanistico-de-otros-colindantes-condiciones-y-alcance-sentencia-del-tribunal-supremo-707-2025/>.

3.2.3. *Nulidad de planes por vicios en evaluaciones ambientales e informes sectoriales*

En el ámbito de la nulidad de planes por vicios en los controles ambientales previos, la STS 644/2025, de 28 de mayo (RC 588/2023) supone un pronunciamiento de gran trascendencia para el desarrollo urbanístico actual. El caso se originó a raíz de los recursos presentados por el Ayuntamiento de Alcobendas, juntas de compensación y la Universidad Politécnica de Madrid contra la anulación previa en el TSJ de un importante sector urbanístico (el Sector S-1) debido a que una modificación sustancial (creación de una montaña artificial alternativa al soterramiento eléctrico) no se sometió a la correspondiente evaluación ambiental estratégica específica. El núcleo jurídico del recurso se centraba en determinar dos cuestiones críticas. Por una parte se trata de la modulación de la nulidad y, en concreto, enjuiciar si los defectos sustanciales observados en un instrumento de planeamiento (en este caso, un Plan Parcial) conllevan obligatoriamente la nulidad radical de todo el plan o, si es jurídicamente viable, aplicar una nulidad parcial, salvando aquellas determinaciones técnicas que no estuvieran contaminadas por

el vicio original. Por otra parte, en la sentencia se aborda la viabilidad ambiental de las modificaciones técnicas ya que el conflicto de fondo implicaba cambios de calado en las infraestructuras del sector, concretamente la sustitución del soterramiento de una línea de alta tensión (previsto inicialmente) por razones de inviabilidad técnica. El TS ratifica que este tipo de modificaciones sustanciales no pueden tramitarse al margen de los procedimientos de evaluación ambiental. El Alto Tribunal termina desestimando los recursos de casación y confirmando la nulidad del plan, alineándose con las exigencias de sostenibilidad y rigor ambiental que el ordenamiento jurídico exige a los desarrollos a gran escala.

Esta sentencia consolida, así, un criterio restrictivo sobre la nulidad parcial en el urbanismo. El Supremo reitera que los planes urbanísticos son un todo orgánico e interconectado; por tanto, para limitar la nulidad a una parte concreta, las determinaciones anuladas deben ser perfectamente separables e independientes del resto. Si el vicio afecta a la estructura de servicios esenciales o a la ordenación general (como las infraestructuras eléctricas o ambientales), la nulidad total es inevitable.

Este pronunciamiento tiene tres implicaciones críticas para la práctica urbanística: En primer lugar, el TS deja claro que las justificaciones de «inviabilidad técnica» alegadas por los promotores o los ayuntamientos para alterar lo planificado no sirven de atajo para eludir una nueva y rigurosa evaluación ambiental. En segundo lugar, esta situación puede generar inseguridad para las Juntas de Compensación puesto que la sentencia supone un duro revés para los macroyectos urbanísticos en desarrollo. Cuando una pieza clave del engranaje de los servicios generales se declara nula por defectos ambientales o de diseño, todo el ámbito (propietarios, inversores y constructoras) se ve arrastrado, encareciendo y dilatando los tiempos del suelo edificable. Finalmente, es una llamada a la exigencia de rigor al urbanismo municipal que obliga a los equipos redactores de los planes a extremar la diligencia técnica y la motivación desde la fase de aprobación inicial.

En cuanto a la nulidad del planeamiento por falta de informes sectoriales, la *STS 670/2025, de 2 de junio* (RC 1476/2023) declara la nulidad del Plan General de Ordenación Sustitutorio de Yaiza por contravenir informes sectoriales de carreteras preceptivos y vinculantes. El TS reitera que cabe la posibilidad de limitar la declaración de nulidad exclusivamente a las determinaciones afectadas (nulidad parcial), siempre que no trastoque el resto del plan. Sin embargo, al analizar aquí un supuesto en el que un instrumento de planeamiento urbanístico presentaba defectos sustanciales de carácter procedimental en su fase de elaboración, el Tribunal ratifica que los planes urbanísticos, al tener naturaleza jurídica de disposiciones generales (reglamentos), quedan sometidos a un régimen de invalidez estricto. La Administración defendía la viabilidad de subsanar o convalidar *a posteriori* el plan recurriendo a técnicas de conservación de actos o nulidad parcial, con el objetivo de salvar la eficacia de la norma. La Sala fija como doctrina inequívoca que la sanción para un vicio esencial en el procedimiento de aprobación de un reglamento es la nulidad de pleno derecho, una tacha radical que

impide por completo cualquier tipo de convalidación, sanación o modulación temporal posterior. El fallo aclara que ni siquiera las leyes autonómicas de suelo pueden diseñar atajos procedimentales para «resucitar» o convalidar planes declarados nulos por vicios esenciales. Si el *iter* procedimental se rompió en un trámite nuclear (como memorias económicas, participación o informes preceptivos), la única solución legal es redactar el plan desde cero. Sobre la relación entre informes sectoriales estatales y planeamiento, puede consultarse el artículo de P. C. MEDINA-MONTOYA ELENA, «Los informes estatales en materia de costas en relación con el planeamiento urbanístico», *RDU*, núm. 377, 2025, pp. 141-182.

3.2.4. *Implantación de estaciones de servicio en centros comerciales: actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal*

Un pronunciamiento especialmente relevante para la interrelación de los usos del suelo este año es el contenido en la *STS 758/2025, de 13 de junio* (RC 1815/2023). El TS estima el recurso de casación interpuesto y fija doctrina declarando que la autorización en el planeamiento para edificar un gran establecimiento comercial lleva de manera implícita la posibilidad de instalar una estación de servicio (actividad accesoria), aunque no esté contemplada expresamente en el plan urbanístico. El TS dirime, así, un conflicto clásico de licencias comerciales y fija una doctrina casacional sumamente aperturista. El Alto Tribunal determina que la gasolinera opera en estos casos como una actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal. Por tanto, los ayuntamientos incurren en una restricción injustificada si deniegan la licencia basándose únicamente en que el plan general no contempla expresamente ese uso o en la mera falta de suelo catalogado con la calificación específica de «estación de servicio». Esta sentencia marca una tendencia hacia el fin de la rigidez de las calificaciones estancas, rompiendo con la interpretación hiperformalista de los planes generales que exigía que cada metro cuadrado tuviera asignado un subuso milimétrico. Sin embargo, también supone una pérdida de control municipal sobre la implantación, puesto que los ayuntamientos ya no pueden utilizar el «silencio» de sus planes generales (no prever parcelas para gasolineras) como una vía indirecta para vetarlas. Si el promotor tiene suelo y licencia para un gran hipermercado, el consistorio está obligado a conceder la licencia de la estación de servicio asociada, siempre que cumpla las normativas técnicas y de seguridad sectoriales. Finalmente, este fallo también avala la prevalencia de la libertad de mercado, ya que el TS vuelve a utilizar los principios de la *Ley de Garantía de la Unidad de Mercado* y la *Directiva de Servicios* para recortar las potestades restrictivas de las corporaciones locales. El planeamiento no puede convertirse en una barrera artificial que fragmente o impida actividades que, por su propia naturaleza, son complementarias a la principal ya autorizada.

3.2.5. *La incidencia de la clasificación del suelo en la calificación catastral: la justicia tributaria*

Este año se han dictado dos sentencias interesantes en cuanto a la interconexión entre la calificación catastral y la clasificación del suelo a efectos de determinación del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI). En primer lugar, se trata de la *STS 889/2025, de 30 junio* (RC 4637/2023). El TS, estimando el recurso de casación planteado, establece que la calificación catastral de un inmueble debe responder de forma primordial a su realidad física y material. Un terreno no puede ser calificado catastralmente como urbano por el mero hecho de que el planeamiento urbanístico local lo clasifique formalmente como tal.

En este sentido, si existen indicios razonables —basados en documentos o valoraciones de la propia entidad local— que demuestren una desconexión patente entre la realidad física del suelo (por ejemplo, fincas manifiestamente rústicas o sin servicios) y la etiqueta que le da el plan, el Catastro no puede ignorar la realidad. Esta sentencia impide que los ayuntamientos cobren el IBI como urbano a terrenos que solo son urbanos sobre el papel, pero que carecen de los servicios básicos y de la transformación material correspondiente.

En la misma línea, la *STS 278/2025, de 17 de marzo* (RC 3561/2023) aborda las consecuencias catastrales de la anulación judicial de un plan (en este caso, un plan parcial de mejora). Al tener la nulidad del planeamiento efectos del tipo *ex tunc* (desde el origen) y *erga omnes* (frente a todos), los terrenos afectados sufren una reviviscencia, es decir, recuperan automáticamente su clasificación anterior de suelo no urbanizable a efectos catastrales. En esta clave, el TS aclara que, aunque la nulidad del plan suponga que recobre vigencia un planeamiento anterior, esto no basta para mantener el carácter urbano del suelo a efectos de catastro si los terrenos carecen de un proyecto de reparcelación aprobado y su situación física no ha cambiado. En este sentido, fija una doctrina casacional clave: sin proyecto de reparcelación que materialice el desarrollo, la nulidad del plan arrastra la valoración catastral a la baja (como suelo no urbanizable/rústico), obligando a reajustar el valor catastral y, por ende, la base imponible del IBI.

Este binomio de sentencias dictadas en 2025 supone un freno radical al automatismo catastral. El TS sostiene que el catastro y el IBI no pueden vivir de espaldas a la realidad jurídica y física del suelo: ni se puede cobrar como urbano un suelo que formalmente lo es pero materialmente no, ni se puede mantener la valoración urbana de un sector cuyo plan de desarrollo ha sido anulado por los tribunales. Ambos fallos imponen el principio de justicia tributaria ligada a la realidad física y la legalidad urbanística efectiva.

En otro plano distinto al de fiscalidad, pero abordando los efectos derivados de la desclasificación del suelo, interesante resulta la lectura del artículo de J. HERVÁS MAS, «La responsabilidad patrimonial derivada de la desclasificación del suelo: nada pierde quien nada tuvo», *RDU*, núm. 381, 2025, pp. 19-77.

3.3. Gestión urbanística

3.3.1. Expropiación forzosa, derecho de reversión y determinación del justiprecio

En materia de ejecución urbanística, resulta interesante este año la *STS 1394/2025, de 31 de octubre* (RC 5576/2023). La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa resultan de aplicación a las expropiaciones urbanísticas, o si, por el contrario, el marco normativo que regula el ejercicio del derecho de reversión derivado de una expropiación urbanística es el régimen sectorial específico establecido en la legislación del suelo. El TS establece en su pronunciamiento doctrina sobre la reversión de fincas por inactividad de la Administración. Aclara que ante una alteración justificada del uso urbanístico del suelo expropiado, que continúe manteniendo el carácter de utilidad pública o interés social, no procede de forma automática la reversión del suelo al antiguo dueño, limitando así la excesiva litigiosidad. Así pues, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, hay que concluir que los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa son de aplicación a las expropiaciones urbanísticas con carácter supletorio, cuando exista una laguna legal en la normativa sectorial urbanística, y siempre que la aplicación de la norma general supletoria no resulte incompatible con la naturaleza, los fines y la regulación específicos establecidos en la normativa sectorial.

Por su parte, en cuanto a la valoración de terrenos en suelo rural destinados a base militar, el TS ha abordado la cuestión en su *STS 122/2025, de 6 de febrero* (RC 49/2024). La cuestión principal era la determinación del justiprecio conforme a la renta real del arrendamiento. Así, el Tribunal considera que cuando se trate de expropiación de terrenos en situación de suelo rural, destinados a la existencia de una base militar compatible con las normas urbanísticas, respecto de los cuales sean arrendadores los expropiados y arrendataria la Administración expropiante, dichos terrenos deben ser valorados de acuerdo con la renta real percibida por el arrendamiento cuando precisamente la causa *expropriandi* —o fin que justifica la expropiación— sea garantizar el mantenimiento de la base militar en dichos terrenos. Por ello, se estima el recurso de casación, se revoca la sentencia de instancia y se reconoce el derecho de los recurrentes a ser indemnizados por la expropiación conforme a los criterios establecidos.

3.3.2. Suspensión de expropiaciones por incidencia de las resoluciones de Patrimonio Histórico

En la relación entre la protección emitida por la Administración de Patrimonio Histórico y el estado de las expropiaciones, el TS establece doctrina en la

STS 385/2025, de 2 abril (RC 647/2023) estimando el recurso de casación interpuesto. En el caso se trata de dilucidar la incidencia de una orden ministerial que declara que las previsiones contenidas en un Plan Especial de Protección y Reforma Interior de un conjunto histórico suponen su expoliación. En este sentido, el pronunciamiento se centra en declarar o no la obligación de suspender la ejecución de sus previsiones hasta que no se adapten a las necesidades de protección del bien y la paralización de todas las actuaciones de ejecución contrarias a esta declaración. En este marco, el TS considera que todos los procedimientos expropiatorios ya iniciados, incluidos aquellos bienes ocupados que se encontraran pendiente de determinar el justiprecio, cualquiera que sea el estado de tramitación en que se encuentren, deben paralizarse. Y ello con independencia de la posibilidad de reparación por los cauces ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico de los derechos que pudieran haberse visto afectados o perjuicios que se hubieran ocasionado por la suspensión de la ejecución del plan.

Finalmente, en materia de ejecución urbanística hay dos contribuciones teóricas especialmente interesantes este año. Por una parte, se trata del artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «Viabilidad económica de las actuaciones de transformación urbanística: el principio de rentabilidad del planeamiento y los artículos 9, 33 y 47 de la Constitución», *RDU*, núm. 379, 2025, pp. 89-123; y el artículo de J. A. LUEÑA HERNÁNDEZ, «Propuestas para un modelo de atribución competitiva del aprovechamiento urbanístico desvinculado funcionalmente de la propiedad del suelo», *RDU*, núm. 380, pp. 89-135.

3.4. Disciplina urbanística

En materia de disciplina urbanística, de las aportaciones doctrinales de este año 2025 se han seleccionado, por el rigor en el análisis efectuado en ellas, tres. En primer lugar, en el artículo de J. ORTIZ RAMÍREZ, «¿Requiere de licencia urbanística por uso de suelo, la instalación de una “mobile-home” o casa móvil?: Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1917/2024, de 5 de diciembre de 2024 (rec. 7549/2022)», *RDU*, núm. 379, 2025, pp. 19-37, se analizan los efectos de la sentencia que se comentó el año pasado en el informe publicado en este Anuario sobre las obligaciones de disciplina urbanística derivadas de la instalación de una casa móvil. En segundo lugar, resulta interesante, por la sistematización jurisprudencial que efectúa la autora en su contribución, el artículo de B. SÁNCHEZ VALLEJO, «Demolición de inmuebles: análisis de la jurisprudencia sobre el artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025. Y, en tercer lugar, la monografía de M. LÓPEZ VIDAL, *Situación de fuera de ordenación. Régimen jurídico*, *RDU*, Madrid, 2025, ofrece herramientas científicas y argumentales para determinar si las cargas que impone la Administración a las edificaciones fuera de ordenación están justificadas por el interés público o si, por el contrario, constituyen un menoscabo desproporcionado del

derecho de propiedad privada. Se trata de una obra de referencia exhaustiva y actualizada para resolver los intrincados problemas prácticos que genera la disciplina urbanística contemporánea.

En el plano jurisprudencial en materia de disciplina urbanística, sin duda, el pronunciamiento más destacado del TS se contiene en su *STS 648/2025, de 28 de mayo* (RC 971/2023). El TS desestima el recurso de casación interpuesto, y estableciendo doctrina, determina que el art. 60 LRRL no faculta a una Administración autonómica para ejercer la potestad sancionadora en materia urbanística sustituyendo a la entidad local competente, si la norma autonómica que preveía dicha subrogación fue declarada inconstitucional.

Por otra parte, en la línea de la sentencia del año pasado en materia de casas móviles, este año puede mencionarse la *TSJ-Galicia 516/2025, de 10 diciembre* (RC 4162/2025 y ECLI:ES:TSJGAL:2025:8419). El TSJ-Galicia estima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pontevedra, que se revoca, denegando a la actora la licencia de obra que solicita para campamento de turismo. La denegación de licencia de obra para campamento de turismo se justifica por ubicarse en suelo rústico de especial protección (área de mejora ambiental y paisajística). Para el Tribunal se incumple la normativa urbanística de protección y no se justifica la idoneidad del emplazamiento elegido ni la imposibilidad de emplazar esa actividad en suelo urbano o urbanizable por el beneficio que pretenden obtener los titulares del suelo con ese tipo de explotación o el atractivo que puede tener un determinado entorno por sus valores paisajísticos y naturales.

3.5. Temporalidad y fin de los convenios urbanísticos indefinidos

En materia de convenios urbanísticos, la novedad de este año se encuentra en la *STS 708/2025, de 9 de junio* (RC 7399/2023) en la que se fija una doctrina casacional disruptiva y muy esperada sobre el régimen de vigencia de los convenios urbanísticos. El Alto Tribunal resuelve el vacío legal histórico que se daba cuando las partes firmaban un acuerdo de ordenación sin estipular expresamente un plazo de duración. En su fallo, el TS determina que las previsiones de la *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* actúan como legislación básica aplicable a los convenios urbanísticos, despojándolos de cualquier halo de «pacto privado» inmune al Derecho administrativo. Bajo esta premisa, la sentencia establece un orden de prelación estricto para medir la vida de estos acuerdos: en primer lugar, se aplicará el plazo máximo que fije la normativa urbanística de la comunidad autónoma o de la propia entidad local; y, en su defecto, entrará en juego de forma supletoria el límite temporal que marque la legislación estatal. Con este pronunciamiento, el TS prohíbe *de facto* los convenios urbanísticos indefinidos o con vocación de eternidad. El impacto práctico es enorme, ya que dota a los ayuntamientos de una herramienta directa para revisar, denunciar o declarar la caducidad de convenios antiguos

que bloqueaban el planeamiento, protegiendo la potestad pública de ordenación frente a compromisos del pasado que lastraban el interés general. En sentido similar se aborda la cuestión en la *STS 720/2025, de 9 de junio* (RC 7399/2023). Sobre esta materia puede consultarse a nivel teórico el artículo de J. I. PASCUAL MARTÍN, «Los convenios de planeamiento y gestión urbanística y su naturaleza contractual. A propósito de la STS de 29 de enero de 2020 (recurso: 694/2018)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025.

Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal

Julia ORTEGA BERNARDO
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0002-3266-558X

Palabras clave: servicios públicos; actividad económica; Derecho de defensa de la Competencia; autoridades autonómicas de aplicación del Derecho de defensa de la Competencia; ayudas públicas.

Keywords: public services; economic activity; Competition Law; Regional Authorities for competition's Law enforcement; state aids.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. DERECHO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y ACTIVIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS: 2.1. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia. 2.2. Inadmisibilidad por cuestiones formales del recurso del ayuntamiento contra la sanción por prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de servicios funerarios.—3. TITULARIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y OBLIGACIÓN DE IMPLANTACIÓN: 3.1. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como competencia a todos los municipios, con independencia de su población. 3.2.. La obligación municipal de suministro de agua potable es incondicional: el incumplimiento de cargas urbanísticas por los vecinos no exonera al ayuntamiento de prestar el servicio esencial. 3.3. La inactividad de la Administración autonómica y del organismo de cuenca (no la de los ayuntamientos) frente a la contaminación crónica de un embalse por la actividad de macrogranjas vulnera los derechos fundamentales a la intimidad domiciliaria, a la propiedad y al medio ambiente adecuado de los vecinos ribereños. 3.4. Se declara la obligación local (al tratarse de un municipio con población superior a 20.000 habitantes) de la constitución y prestación efectiva del servicio de prevención y extinción de incendios. 3.5. Obligación del ayuntamiento de asumir la gestión de estaciones depuradoras al haber expirado los Convenios de colaboración

suscritos con la Agencia autonómica del agua.—4. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: TERRITORIALIDAD Y MODALIDAD CONCRETA DE PRESTACIÓN: 4.1. Nulidad radical del acuerdo municipal que autoriza a un ayuntamiento de otra Comunidad Autónoma a prestar el servicio público consistentes en celebrar fiestas populares en territorio propio. 4.2. Prestación de servicio público de recogida de residuos: la ubicación de contenedores de residuos urbanos es una decisión discrecional del ayuntamiento y solo procede su retirada si se acredita desproporción o arbitrariedad y la existencia de alternativas viables.—5. CAMBIO DE FORMA DE GESTIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: 5.1. Cambio de gestión indirecta a directa del servicio de abastecimiento de agua. 5.2. Suficiente motivación de la Memoria justificativa para la elección de la gestión indirecta del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos. 5.3. Nueva anulación de acuerdos del Consorcio para la gestión integral de las aguas de Cataluña (CONGIAC) para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua mediante una sociedad pública.—6. PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES: 6.1. Límites a la financiación directa derivados de Contrato Programa entre Ayuntamiento y Generalitat. 6.2. La liquidación de una subvención autonómica a un ayuntamiento para el mantenimiento de un servicio de estancias diurnas debe calcularse en función de los días de apertura presencial.—7. INCIDENCIA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS PARTICULARES: 7.1. La tramitación material como licencia prima sobre el uso terminológico erróneo de «comunicación» en la solicitud al municipio presentada para el funcionamiento un complejo deportivo de baloncesto con espacios sociales y bar. 7.2. No cabe suspensión de orden de cese de actividad dictada por ayuntamiento. 7.3. Despliegue de fibra óptica y cargas burocráticas municipales. 7.4. Reservas profesionales y limitaciones de competencia. 7.5. Intervención municipal en actividades industriales: fabricación de velas y cirios.—8. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En el último año 2025 en relación con el cumplimiento de las normas de la competencia por los municipios, se ha dictado una sentencia en la que se pone de manifiesto que estos pueden ser destinatarios de la legislación de defensa de la competencia (con independencia del resultado final del litigio). En esta anualidad sobre todo destaca la diversidad de pronunciamientos judiciales referidos a los servicios públicos locales. Entre las distintas sentencias sobre esa materia, hay numerosas en las que, por diferentes motivos, se siguen planteando problemas en relación con la omisión de la implantación de servicios públicos locales. En la gran mayoría de ellas se declara la inactividad municipal y la obligación de establecimiento del servicio municipal, siguiendo así la tendencia jurisdiccional detectada desde hace años (y que tuvo su excepción el año pasado, en 2024). En ese marco destaca una sentencia en la que se declara la omisión de la prestación de servicios ambientales por parte de la Comunidad Autónoma y de la Confederación Hidrográfica autonómica que da lugar a graves lesiones en el ejercicio de derechos fundamentales; en la que se exonera a los municipios en cuyo territorio se producen los daños, por considerar que no incumbe a su ejercicio competencial haber evitado tales perjuicios.

En otro orden de cosas, resulta de interés el pronunciamiento judicial que declara nula la prestación del servicio público de celebración de fiestas fuera del término municipal, aunque se trate de festejar en terrenos situados en otro municipio que eran de la titularidad del municipio que celebra los festejos, que los detenta en concepto de bienes

patrimoniales. También en relación con los servicios públicos se dictan diversas sentencias en relación con la necesaria y suficiente motivación del cambio de forma de gestión del servicio.

Asimismo, se advierte la entrada en sede judicial de litigios relativos a los servicios sociales: los conflictos en este ámbito se refieren precisamente a la financiación.

Por último, en relación con la regulación local de actividades económicas privadas resulta relevante, como en otras anualidades, la actividad de supervisión y reacción de la CNMC en garantía de la legislación de unidad de mercado.

2. DERECHO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y ACTIVIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS

2.1. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia

Durante la última anualidad se ha emitido un informe por parte de la respectiva Autoridad autonómica de la Competencia, adoptado para permitir implantar monopolios para la prestación de un servicio público. En concreto, se trata del *Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León de 2 de diciembre de 2024, TDC/Informe/6/2024, relativo al Ciclo Integral del Agua del Ayuntamiento de Zamora*, adoptado con base en lo dispuesto en el art. 97.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el cual se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL). Como se pone de manifiesto de ordinario en esta clase de informes, se cita el fundamento constitucional de esta competencia previsto en el art. 128.2 CE, conforme al cual se puede, siempre que haya una cobertura legal, reservar al sector público recursos o servicios esenciales. Asimismo, se cita expresamente el referido art. 97.2 TRRL y el art. 86.2 LRBRL, que permite expresamente la reserva en materia de servicio público de abastecimiento y depuración de aguas con respecto a las competencias atribuidas en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y en el art. 26.1 LRBRL, por el que se atribuye a los municipios la competencia en los servicios públicos de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Ya expusimos que normalmente estos informes resultan favorables, puesto que desde la perspectiva de defensa de la competencia este tipo de servicios se encuentra dentro de las situaciones en las que estaría justificado el establecimiento de un determinado servicio en régimen de monopolio. En el referido informe se concluye que el establecimiento de un régimen de monopolio y la forma de gestión indirecta mediante contrato de concesión de servicios para la prestación del servicio del Ciclo Integral del Agua no contraviene la legislación vigente en materia de competencia; considera asimismo el Tribunal que concurren motivos para entender conveniente dicho régimen de monopolio, junto con la gestión indirecta del servicio, fusionada en un solo contrato de con-

cesión, habida cuenta de la falta de medios del Ayuntamiento de Zamora para asumir directamente su prestación.

2.2. Inadmisibilidad por cuestiones formales del recurso del ayuntamiento contra la sanción por prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de servicios funerarios

La *STSJ de Andalucía (Sevilla) de 5 de marzo (ECLI:ES:TSJAND:2025:3914)* viene a confirmar que los ayuntamientos pueden ser directamente responsables —no solo los prestadores privados— de prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de servicios funerarios. Ahora bien, la sentencia no entra sobre el fondo del asunto, sino que declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Fuentes de Andalucía contra la Resolución de 21 de diciembre de 2022 de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA). En esta resolución la Agencia acordó declarar acreditada la existencia de una conducta infractora continuada de carácter anticompetitivo del ayuntamiento en el periodo comprendido entre el 7 de agosto de 2013 y el 20 de diciembre de 2019. La infracción cometida consistía en impedir inicialmente el desarrollo de la actividad de sala de velatorio por parte de un particular y, posteriormente, obstaculizar su funcionamiento desviando la demanda hacia servicios funerarios de otras localidades. La administración declaró dicha conducta como infracción grave del art. 3 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia y le impuso una sanción.

A pesar de estos hechos, el TSJ de Andalucía declara la inadmisibilidad del recurso municipal con apoyo en el art. 69.b) LJCA, al apreciar que el ayuntamiento no aportó la documentación acreditativa de que el Pleno corporativo hubiera adoptado el acuerdo de ejercicio de acciones judiciales, exigido por los arts. 22.2.j) LRBRL y 50.17 del Real Decreto 2568/1986. El letrado actuante contaba únicamente con un poder para pleitos otorgado por el alcalde, que no incluía el ejercicio de acciones judiciales. A pesar de ser esta la causa de inadmisibilidad planteada expresamente por la parte demandada en su contestación, el ayuntamiento no subsanó el defecto ni efectuó alegación alguna al respecto durante el proceso, incluido el trámite de conclusiones. Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2008, la Sala concluye que no era exigible un previo requerimiento de subsanación por parte del órgano judicial, por cuanto la causa de inadmisibilidad fue alegada con claridad por la parte contraria y el ayuntamiento tuvo ocasión de subsanar o contradecirla sin hacerlo, sin que quepa apreciar indefensión en este supuesto.

3. TITULARIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y OBLIGACIÓN DE IMPLANTACIÓN

3.1. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como competencia a todos los municipios, con independencia de su población

La *STS de 17 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3711)*, reitera y confirma la doctrina ya sentada en la *STS 1642/2024*, de 16 de octubre, en relación con la falta de competencia de los municipios de menos de 2.000 habitantes en materia de tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas. El origen del litigio se encuentra en la sanción impuesta al Ayuntamiento de Salobre (Albacete) por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, por verter aguas residuales procedentes del alcantarillado público al cauce del río Salobre sin disponer de autorización ni de sistema de depuración. El TSJ de Castilla-La Mancha anuló la resolución sancionadora, y el Abogado del Estado recurrió en casación.

El Tribunal Supremo desestima el recurso y fija como criterio interpretativo que ni el art. 25.2.c) LRBRL ni el art. 26.1 LRBRL contienen una atribución directa de competencia a este tipo de municipios en dicha materia. En cuanto al primero de estos preceptos, el Tribunal recuerda, siguiendo al Tribunal Constitucional (STC 41/2016, FFJJ 9.º y 10) que el art. 25.2 LRBRL no atribuye competencias, sino que identifica materias de interés local para que sea la legislación sectorial, estatal o autonómica, la que lleve a cabo dicha atribución. En cuanto al art. 26.1 LRBRL, el Tribunal señala que entre los servicios de prestación obligatoria para todos los municipios no figura el tratamiento de aguas residuales, que es un concepto jurídicamente preciso y distinto del de alcantarillado o recogida de residuos, como se desprende de la propia Directiva 91/271/CEE y del Real Decreto-ley 11/1995 que la transpone.

Tampoco puede deducirse esta atribución competencial de la legislación sectorial, del art. 6 del Real Decreto-ley 11/1995. El Tribunal razona que dicha norma no emplea los conceptos de municipio y número de habitantes, sino con los de aglomeración urbana y habitantes-equivalentes, cuya delimitación territorial corresponde a las CCAA mediante norma propia, previa audiencia de los municipios afectados, lo que se requiere en todo caso la interposición de una norma autonómica. En consecuencia, sin esa norma autonómica que concrete la atribución, no es posible exigir a un municipio de estas características la implantación de un sistema de depuración de aguas residuales ni sancionarle por su ausencia.

3.2. La obligación municipal de suministro de agua potable es incondicional: el incumplimiento de cargas urbanísticas por los vecinos no exonera al ayuntamiento de prestar el servicio esencial

La *STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 6 de junio de 2025 (ECLI:ES:TSJCL:2025:2484)*, estima el recurso de apelación interpuesto por una comunidad de propietarios

de una urbanización del término municipal de Viana de Cega (Valladolid). El Tribunal condena al ayuntamiento a establecer y prestar el servicio público municipal obligatorio de abastecimiento de agua potable a domicilio a sus integrantes. Los propietarios venían consumiendo agua procedente de pozos propios que, según constataron, no reunía las garantías sanitarias adecuadas para el consumo humano, y llevaban años reclamando el suministro municipal sin obtener respuesta efectiva. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid había inadmitido el recurso por entender que no concurrían los presupuestos del art. 29.1 LJCA para ejercitar la acción por inactividad, al considerar que el ayuntamiento no se negaba a suministrar el agua, sino que simplemente condicionaba la prestación al previo cumplimiento por la comunidad de determinadas actuaciones urbanísticas.

El TSJ revoca la sentencia de instancia y declara la inadmisión improcedente, afirmando que sí concurren los requisitos del art. 29.1 LJCA para el ejercicio de la acción por inactividad. La Sala parte de que los arts. 18.1.g), 25.2.c) y 26.1.a) LRBRL y los arts. 20.1.m) y 21 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León reconocen expresamente el derecho de los vecinos a exigir el suministro de agua potable en sus inmuebles y la correlativa obligación de la Administración de prestarlo —obligación que, además, el propio ayuntamiento no niega—. El Tribunal declara que condicionar el cumplimiento de una obligación de servicio esencial al previo cumplimiento de cargas urbanísticas por los vecinos constituye inactividad administrativa en sentido propio. Argumenta en este sentido que tratándose de una petición de servicios esenciales, la Administración no puede escudarse en el incumplimiento de los administrados para excusarse de su propia obligación legal. Si los propietarios no han ejecutado las obras de urbanización correspondientes, el ayuntamiento dispone de potestades de actuación de oficio y de mecanismos legales para suplir dicha inactividad —incluso a costa del obligado—, pero en ningún caso puede permanecer en una situación de pasividad indefinida que deje a los vecinos sin acceso a agua potable apta para el consumo humano.

El Tribunal aplica y reitera su doctrina anterior, en la que ya había declarado que la normativa urbanística no puede amparar la desidia municipal frente a la obligatoriedad de los servicios mínimos, y que el deber de costear las obras de conexión con las redes municipales incumbe a los propietarios, pero no el de construir las propias redes municipales.

3.3. La inactividad de la Administración autonómica y del organismo de cuenca (no la de los ayuntamientos) frente a la contaminación crónica de un embalse por la actividad de macrogranjas vulnera los derechos fundamentales a la intimidad domiciliaria, a la propiedad y al medio ambiente adecuado de los vecinos ribereños

La *STSJ de Galicia de 11 de julio de 2025*, dictada en procedimiento especial de derechos fundamentales, estima parcialmente el recurso interpuesto por siete

vecinos residentes en el pueblo de As Conchas (Lobeira, Ourense), la Asociación de Veciños As Conchas y la Federación de Consumidores y Usuarios CECU, frente a la Xunta de Galicia, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (CHMS) y cinco ayuntamientos —en concreto, los de Bande, Muiños, Lobeira, Os Blancos y Trasmiras—. Los recurrentes denunciaban la degradación crónica y progresiva del embalse de As Conchas desde 2011 como consecuencia de la excesiva concentración de más de 300 macrogranjas de porcino, vacuno y avícola que generan vertidos masivos de purines y gallinaza a la cuenca del río Limia, con la consiguiente contaminación por nitratos, cianobacterias, ácido sulfhídrico y otros compuestos que hacen inhabitables las orillas del embalse y comprometen la aptitud del agua para el consumo humano. La Sala declara vulnerados los derechos fundamentales a la vida (art. 15 CE y art. 2 CEDH), a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE y art. 8 CEDH) y a la propiedad (art. 33.1 CE y art. 1 del Protocolo 1 CEDH), todos ellos en conexión con el derecho al disfrute de un medio ambiente saludable (art. 45 CE).

Para resolver la cuestión el tribunal delimita con precisión el reparto competencial. Atribuye responsabilidad conjunta a la Xunta de Galicia —competente en materia de autorizaciones ambientales integradas de las macrogranjas, ordenación del territorio, designación de zonas vulnerables por nitratos y sanidad— y a la CHMS —a quien corresponde el control de la calidad de las aguas conforme al art. 24.2.e) del TRLAA y a la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE—, por haber mantenido durante más de una década una pasividad manifiesta ante una situación de degradación ambiental crónica que conocían plenamente. De hecho tanto el Informe CEDEX de 2016 como el del Ministerio de 2022 ya alertaban de diversas cuestiones relativas al exceso de contaminación. Esto se produjo, según constata la sentencia, sin que la Xunta hubiera procedido a declarar zonas vulnerables —manteniéndose vigente la resolución del año 2000 que declaraba la inexistencia de zonas vulnerables en Galicia—; y ninguna de las dos Administraciones había impulsado una revisión de oficio de las autorizaciones ambientales integradas de las granjas ni un programa de inspección sistemático. Por el contrario el TSJ de Galicia desestima el recurso frente a los cinco ayuntamientos codemandados, al apreciar que carecen de competencias sobre las autorizaciones de instalaciones ganaderas y sobre el control de la calidad de las aguas superficiales de la cuenca, sin que haya quedado acreditada una omisión concreta de sus obligaciones de abastecimiento de agua potable o de comunicación a la población.

La condena a la Xunta y a la CHMS comprende, de un lado, la obligación de adoptar de forma inmediata todas las medidas correctoras necesarias para el cese de los olores, la degradación ambiental del embalse y la garantía del abastecimiento de agua potable libre de contaminantes —incluyendo la revisión de autorizaciones ambientales, programas de inspección, declaración de zonas vulnerables por nitratos y moratoria de nuevas instalaciones ganaderas—; y de otro, la indemnización de los daños morales causados a los recurrentes.

3.4. Se declara la obligación local (al tratarse de un municipio con población superior a 20.000 habitantes) de la constitución y prestación efectiva del servicio de prevención y extinción de incendios

La *STSJ de Galicia de 29 de enero de 2025 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:572)*, desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Redondela (Pontevedra) y confirma la sentencia del Juzgado de instancia que declaró la obligación de dicho ayuntamiento de constituir el servicio municipal de prevención y extinción de incendios. El recurso de instancia lo había interpuesto el jefe del Servicio Municipal de Emergencias, Extinción de Incendios y Salvamento (SEIS), personal laboral del ayuntamiento, contra la desestimación por silencio de su solicitud de constitución formal de dicho servicio, tras el compromiso expreso de la Alcaldía de julio de 2022 —que quedó incumplido— de reconocer, planificar y dotar de recursos y personal el SEIS.

La Sala desestima las dos causas de inadmisibilidad opuestas por el ayuntamiento apelante. En cuanto a la legitimación activa, confirma que el recurrente, en su condición de jefe de intervención y emergencias, tiene interés legítimo suficiente ex art. 19.1.b) LJCA, pues la estimación del recurso le reportaría una mejora directa en sus condiciones laborales, sin que sea necesaria la condición de funcionario para actuar como parte en este tipo de procedimientos. En cuanto a la falta de actividad administrativa impugnada, se aprecia que, al margen de la calificación formal —silencio negativo o inactividad del art. 29 LJCA—, existe una omisión concreta y susceptible de control jurisdiccional: el ayuntamiento no respondió a una petición específica relativa al cumplimiento de una obligación legal y de un compromiso propio de la Alcaldía.

En el plano sustantivo, el tribunal confirma que el Ayuntamiento de Redondela, con 29.218 habitantes, tiene la obligación legal de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios conforme al art. 26.1.c) LBRL y al art. 27 de la Ley 5/2007, de Emergencias de Galicia, y que ninguna de las alegaciones del ayuntamiento apelante acredita el cumplimiento de esa obligación: ni la adhesión al convenio GES con la Xunta, FEGAMP y Diputación —que según el propio informe de la Secretaría e Intervención municipales no cumple con la competencia de extinción a efectos del art. 26 LBRL—, ni la proximidad del cuartel de bomberos de Vigo en Teis —que no constituye servicio municipal propio—, ni las meras posibilidades de celebrar un convenio con Vigo —que no pasaban de gestiones informales sin formalización documentada—. Esta declaración por parte de los tribunales no invade la potestad de autoorganización municipal, ya que se limita a declarar la obligación de constituir el servicio, sin entrar en su forma de gestión, organización interna ni provisión de puestos, lo que sí correspondería exclusivamente al municipio.

3.5. Obligación del ayuntamiento de asumir la gestión de estaciones depuradoras al haber expirado los Convenios de colaboración suscritos con la Agencia autonómica del agua

La *STSJ de Islas Baleares de 19 de mayo de 2025 (ECLI:ES:TSJBAL:2025:492)*, estima el recurso interpuesto por ABAQUA (Agència Balear de l'Aigua i la Qualitat Ambiental) y anula el rechazo del Ayuntamiento de Santa Margalida (Mallorca) a asumir la gestión de tres estaciones depuradoras de aguas residuales (EDA, del núcleo urbano de Santa Margalida; EDB, de Son Serra de Marina; y EDC, de la zona costera de Muro-Santa Margalida), imponiéndole la obligación de hacerse cargo de las mismas —en colaboración con el Ayuntamiento de Muro respecto de la EDC—. El litigio traía causa del rechazo municipal al requerimiento de ABAQUA, formulado al amparo del art. 44 LJCA para que los dos ayuntamientos asumiesen la gestión de las tres instalaciones que aquella entidad venía explotando en virtud de convenios de colaboración suscritos en 1989, 1991 y 1998, respectivamente, al considerar que dichos convenios habían perdido su vigencia por aplicación de la DA 8.^a de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La cuestión nuclear del procedimiento es la determinación de la vigencia de los tres convenios de colaboración originarios. La Sala aplica directamente la DA 8.^a LRJSP, conforme a la cual los convenios sin plazo de vigencia determinado quedaron sujetos, con carácter automático, a un plazo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la ley (2 de octubre de 2016), con lo que los tres convenios expiraron el 2 de octubre de 2020. El Ayuntamiento de Muro sostenía, en defensa de la vigencia del convenio de 1989 relativo a la EDC, que los convenios suscritos en 2001 y 2005 habían modificado su duración, extendiéndola a treinta y cinco años; pero la Sala rechaza esta tesis. Tampoco prospera la pretensión subsidiaria del Ayuntamiento de Santa Margalida de mantener la vigencia del convenio de 2005 como mecanismo para diferir el momento en que debía asumir la gestión: la Sala descarta que ninguno de los supuestos incumplimientos imputados a ABAQUA en aquel convenio (desplazamiento de la financiación al Estado, retraso en la construcción de la nueva EDAR, uso de emisario submarino no expresamente previsto) tengan trascendencia resolutoria, pues ninguno de ellos alteraba la finalidad esencial del convenio —liberar al ayuntamiento de su obligación originaria de sufragar la construcción—, siendo el compromiso relevante para el resultado final y no el origen de los fondos con que se acometa.

Despejada la cuestión de que la gestión de la competencia de tratamiento de aguas residuales corresponde a cada municipio ex arts. 25.2.c) LBRL y 29.2.m) de la Ley balear 20/2006, municipal y de régimen local de las Illes Balears, el Tribunal aborda los dos obstáculos formales invocados por los ayuntamientos demandados para eludir el traspaso. En cuanto a la falta de título habilitante de las instalaciones, la Sala aprecia que la DA 10 de la Ley CAIB 10/2003 convalidó legislativamente dicha situación respecto a las depuradoras abiertas antes del 1 de abril de 2004; y que, con posterioridad, la DF 2.^a del Decreto-ley CAIB 8/2020 excluyó expresamente los equipamientos e infraestructu-

ras públicas del ámbito de aplicación de la Ley CAIB 7/2013 de licencias integradas de actividad, lo que comprende sin duda a las EDAR. En cuanto a la solicitud del Ayuntamiento de Santa Margalida de ser indemnizado con cargo al canon de saneamiento como condición para asumir la gestión, la Sala precisa que, siendo el canon un impuesto autonómico de destino no compartimentado por municipios, la eventual indemnización debe ser fijada en su caso por la Dirección General de Recursos Hídricos una vez producido el traspaso, sin que ello pueda condicionar la obligación de hacerse cargo de las instalaciones.

4. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: TERRITORIALIDAD Y MODALIDAD CONCRETA DE PRESTACIÓN

4.1. Nulidad radical del acuerdo municipal que autoriza a un ayuntamiento de otra Comunidad Autónoma a prestar el servicio público consistente en celebrar fiestas populares en territorio propio

La *STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 5 de febrero (ECLI:ES:TSJCL:2025:638)*, desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Mieres (Asturias) y confirma la anulación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Emiliano (León), de 28 de junio de 2022, que autorizó al Ayuntamiento asturiano de Mieres a celebrar la Fiesta de la Virgen de las Nieves en el Puerto de Pinos, enclave sito en el término municipal leonés, donde el Ayuntamiento de Mieres es titular de determinados bienes patrimoniales (puertos de montaña). Se trata de un conflicto reiterado y con numerosos antecedentes jurisdiccionales previos, ya que el ayuntamiento asturiano venía organizando anualmente dicho festejo en territorio de Castilla y León. Llegaba incluso a desplazar a su Policía Local para dirigir el tráfico en suelo leonés.

El Tribunal confirma, en primer lugar, la legitimación activa de las Juntas Vecinales de Pinos, Villargusán, Candemuela y San Emiliano, así como de la Federación Leonesa de Entidades Locales Menores; rechaza así la tesis del Ayuntamiento de Mieres de que las entidades locales menores carecen de competencias para impugnar actos de otra Administración sobre terrenos de propiedad privada del propio ayuntamiento asturiano. La Sala razona que dichas entidades están plenamente legitimadas por la afectación directa de sus bienes comunales colindantes y de sus derechos de pastos sobre los terrenos en cuestión, sin que la titularidad patrimonial del suelo por el Ayuntamiento de Mieres prive a las entidades locales menores de su derecho a defender su patrimonio comunal y sus aprovechamientos consuetudinarios, conforme al art. 68 LRRL y al art. 50 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León.

En cuanto al fondo, el Tribunal aplica con contundencia el principio de territorialidad de las competencias municipales. En este sentido declara que el ejercicio de competencias fuera del término municipal constituye un supuesto de nulidad absoluta que puede, además, generar responsabilidad penal para los órganos de gobierno muni-

pales. El tribunal autonómico precisa que, si bien un ayuntamiento puede excepcionalmente ser titular de bienes patrimoniales fuera de su territorio, en tal caso actúa como un mero particular, desprovisto de toda potestad administrativa. Las fiestas patronales tienen la consideración de servicio público y, por tanto, su organización extraterritorial por el Ayuntamiento de Mieres constituye una extralimitación competencial prohibida. A ello se añade que los terrenos donde se celebra el festejo están clasificados y protegidos como Parque Natural (Espacio Natural «Babia y Luna»), cuyo uso común es el pastoreo, por lo que cualquier utilización intensiva requiere autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio natural de la Junta de Castilla y León y de la dirección del espacio natural protegido, conforme a los arts. 4 y concordantes de la Ley 4/2015, del Patrimonio Natural de Castilla y León y al Decreto 7/2014 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Se advierte asimismo que la conducta reiterada del Ayuntamiento de Mieres vulnera el principio de lealtad institucional del art. 55 LRBRL y que, de persistir, podría desembocar en la expropiación forzosa de los referidos montes en beneficio del Ayuntamiento de San Emiliano.

4.2. Prestación de servicio público de recogida de residuos: la ubicación de contenedores de residuos urbanos es una decisión discrecional del ayuntamiento y solo procede su retirada si se acredita desproporción o arbitrariedad y la existencia de alternativas viables

La STSJ de Castilla y León (Burgos) de 8 de abril de 2025 (ECLI:ES:TSJCL:2025:1708), desestima el recurso de apelación de los propietarios de una vivienda unifamiliar en Turégano (Segovia) que solicitaban la retirada de los cinco contenedores de residuos urbanos (cuatro orgánicos y uno textil) situados frente a su fachada, confirmando la sentencia del Juzgado de instancia. Se rechazan los motivos formales de la apelación —nulidad de la sentencia por omisión de pronunciamiento expreso sobre las tachas de los peritos municipales y nulidad de dichas pruebas periciales por dependencia orgánica de los técnicos con el ayuntamiento—, de acuerdo con la doctrina de la STS 202/2022, de 17 de febrero, conforme a la cual el conflicto de intereses no inhabilita al técnico municipal para actuar como perito, sino que es un factor a ponderar en la libre valoración de la prueba, y que la tacha puede ser tomada en consideración de forma implícita al valorar el conjunto del material probatorio, sin necesidad de pronunciamiento formal y autónomo.

En cuanto al fondo, el Tribunal confirma que la decisión municipal de ubicar los contenedores en ese punto se ajusta a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad. En este sentido se tiene en cuenta que la trama urbana medieval del municipio —con calles estrechas y fuertes pendientes— limita severamente las alternativas viables. Además la ubicación elegida es la idónea en función de los criterios técnicos de anchura del vial, maniobrabilidad de los camiones y radio de influencia poblacional, dado que en otros seis puntos de la localidad existe mayor concentración de contenedo-

res, y que la parte actora no propuso prueba pericial propia ni acreditó la existencia de alternativas más adecuadas.

5. CAMBIO DE FORMA DE GESTIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

5.1. Cambio de gestión indirecta a directa del servicio de abastecimiento de agua

En relación con las modalidades de gestión de servicios públicos la *STS de 16 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3211)* analiza el cambio de gestión indirecta a directa en el abastecimiento de agua por el Ayuntamiento de Llinars del Vallès (Barcelona).

En concreto la sentencia confirma la modificación aprobada por el Pleno municipal el 4 de mayo de 2017. La sentencia afirma que para la gestión directa por la propia entidad [art. 85.2.a) LBRL] es exigible la previa valoración de repercusiones sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 7.3 LOPSF), mediante memoria justificativa, informes de costes y dictamen del interventor, sin requerir comparación expresa con la gestión indirecta.

Esta doctrina refuerza la exigencia de justificación reforzada solo para entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales [arts. 85.2.c) y d) LBRL], y plasma así la integración de principios de eficiencia desde la elección de la forma de gestión, no solo en su ejecución posterior.

5.2. Suficiente motivación de la Memoria justificativa para la elección de la gestión indirecta del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos

La *STSJ de Andalucía (Granada) de 4 de noviembre (ECLI:ES:TSJAND:2025:17343)*, desestima el recurso de apelación interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Granada de 30 de diciembre de 2020, por el que se aprobó definitivamente la Memoria justificativa de la elección de la gestión indirecta del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos. El recurrente alegaba falta de motivación del expediente administrativo y del informe del interventor municipal, así como insuficiente valoración de la prueba pericial aportada por su parte, que a su juicio acreditaba que la gestión directa resultaba económicamente más eficiente que la indirecta.

El Tribunal desestima el recurso y confirma la validez del Acuerdo municipal. Considera que la Memoria justificativa cuenta con respaldo técnico y jurídico suficiente, derivado del informe jurídico del responsable de Apoyo a la Dirección Técnica de Medio Ambiente, del informe del presidente de la Comisión Técnica redactora de la Memoria, del dictamen favorable de la Comisión Municipal de Participación Ciudadana y, señaladamente, del informe del interventor general, que concluye que únicamente la gestión indirecta garantiza la capacidad del ayuntamiento para financiar compromisos de gasto

presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad exigidos por el art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La sentencia subraya asimismo que la decisión de optar por la gestión indirecta se encuadra en la potestad de autoorganización municipal reconocida en el art. 85.2 LRRL, en la redacción de la Ley 27/2013, y que los abundantes informes técnicos obrantes en el expediente justifican la opción escogida, sin que la pericial de parte los desvirtúe.

5.3. Nueva anulación de acuerdos del Consorcio para la gestión integral de las aguas de Cataluña (CONGIAC) para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua mediante una sociedad pública

La *STSJ de Cataluña de 12 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TSJCAT:2025:1168)* ha desestimado el recurso de apelación interpuesto por el Consorci per a la Gestió Integral d'Aigües de Catalunya (CONGIAC) y ha confirmado la anulación del acuerdo adoptado por su Junta Rectora el 15 de octubre de 2021, que aprobó un modelo de gestión directa del servicio de abastecimiento de agua para los municipios de Olost y Sant Llorenç d'Hortons mediante la sociedad pública Gestió Integral d'Aigües de Catalunya (GIACSA). La sentencia aplica y consolida la doctrina ya establecida por la misma Sección en su *Sentencia de 29 de septiembre de 2020 (STSJ CAT 3661/2020)* y por *STSJ de 8 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCAT:2024:8369)*. De esta última ya dimos cuenta en el pasado *Anuario de Derecho Municipal*, epígrafe 4.2.

El Tribunal descarta los argumentos del CONGIAC, que sostenía que las circunstancias habían cambiado respecto de las contempladas en la jurisprudencia precedente, al haberse producido ahora una delegación formal de competencias de los ayuntamientos al Consorcio —y no una encomienda directa de gestión a GIACSA, como en el caso del que conoció la STJ de 8 de noviembre de 2024 citada— y al contar GIACSA en 2021 con medios materiales y personales propios suficientes. La Sala rechaza esta tesis por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el acuerdo de adhesión y delegación se condicionó expresamente a que el CONGIAC acreditara, mediante memoria justificativa, que la gestión a través de GIACSA cumplía las exigencias del art. 85.2 LRRL, lo que revela que el Consorcio carecía de autonomía decisoria real, ya que la única forma prevista de prestar el servicio era el encargo a GIACSA, sin posibilidad de elegir otra modalidad de gestión. En segundo lugar, porque el CONGIAC no satisface un interés común a todos sus consorciados en relación con el servicio de abastecimiento de agua, dado que los municipios de mayor dimensión integrados en el Consorcio cuentan con sus propias empresas municipales y no reciben ningún servicio de gestión del Consorcio, lo que impide calificar la fórmula como una cooperación horizontal genuina en los términos del art. 26.2 LRRL y del art. 57 LRRL.

El Tribunal añade que las modificaciones estatutarias operadas en 2022 y 2023, por las que las empresas municipales transmitieron sus participaciones al Consorcio y por la que los ayuntamientos de mayor tamaño abandonaron el CONGIAC, no pueden convalidar retroactivamente los vicios de nulidad concurrentes en el momento de adopción del acuerdo impugnado. En definitiva, la Sala confirma que el sistema diseñado tiene vocación de mercado y no cumple los requisitos exigidos para la contratación *in house*, ni los de la cooperación interadministrativa horizontal ni vertical, de conformidad también con la jurisprudencia del TJUE (SSTJUE de 21 de diciembre de 2016, *Remondis*, C-51/15, y de 18 de junio de 2020, *Porin Kaupunki*, C-328/19).

6. PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

6.1. Límites a la financiación directa derivados de Contrato Programa entre Ayuntamiento y Generalitat

La *STSJ de Cataluña de 21 de enero de 2025 (ECLI:ES:TSJCAT:2025:303)* desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Vila-seca contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de su solicitud al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya para que aprobara una adenda al Contracte Programa 2016-2019 que articulase la financiación directa de los servicios sociales básicos del municipio para el año 2021, tras haber asumido el Consistorio la titularidad y gestión directa del Área Básica de Servicios Sociales (ABSS) al superar el umbral de 20.000 habitantes en 2020. El Tribunal desestima el recurso en este punto por razones sustantivas. La Sala aplica el protocolo de segregación anexo al Contrato Programa 2016-2019, que exigía que la solicitud formal de segregación se presentara ante el Departament antes del cierre de los acuerdos del Contrato Programa supramunicipal, so pena de posposición de la segregación al año siguiente. Verificado que el ayuntamiento no formuló solicitud formal con la documentación exigida —acreditación de padrón y acuerdo plenario de asunción del servicio— ante el Departament con anterioridad al cierre de la prórroga del Contrato Programa (29 de diciembre de 2020), sino que su primera comunicación fehaciente se produjo en febrero-marzo de 2021, la Sala concluye que la disgregación debía posponerse a 2022, sin que ello vulnera el principio de autonomía local ni incurra en nulidad, al ser consecuencia directa de un protocolo vinculante para ambas partes.

La sentencia precisa además que la Generalitat no dejó de cumplir su obligación legal de financiar los servicios sociales del municipio durante 2021, si bien lo hizo de forma indirecta, a través del Consell Comarcal, titular del Contrato Programa prorrogado para dicho año. En cuanto a la diferencia entre los importes calculados por el Departament y los liquidados por el Consell la Sala entiende que dicha diferencia es ajena a la Administración autonómica y que el ayuntamiento no ha aportado prueba que justifique sus pretensiones.

6.2. La liquidación de una subvención autonómica a un ayuntamiento para el mantenimiento de un servicio de estancias diurnas debe calcularse en función de los días de apertura presencial

La *STSJ de Castilla-La Mancha de 28 de febrero de 2025 (ECLI:ES:TSJCLM:2025:513)* desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Bargas (Toledo) contra la resolución de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que fijó en el importe definitivo de la subvención concedida para el desarrollo de programas y mantenimiento de plazas en su Servicio de Estancias Diurnas (SED) municipal durante el ejercicio 2020, exigiendo la devolución de una parte sobre el importe ya percibido. La reducción obedeció a que el SED, por efecto de la pandemia de COVID-19, solo pudo permanecer abierto presencialmente ochenta días del año —frente a los 249 días máximos contemplados en la convocatoria—, dato acreditado por el propio ayuntamiento en su justificación.

El Consistorio alegó, en esencia, tres motivos: i) que la convocatoria fue publicada el 4 de agosto de 2020, cinco meses después de declarado el estado de alarma, sin incorporar previsión alguna sobre minoración de cuantía por la situación sanitaria; ii) que el personal municipal mantuvo la prestación del servicio de forma continuada durante todo el año 2020, si bien adaptada a formatos telemáticos y, posteriormente, de atención domiciliaria individualizada, y iii) que el reintegro vulneraba los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dado que el SED es una competencia impropia del ayuntamiento cuya financiación corresponde a la Comunidad Autónoma. El tribunal rechaza los tres argumentos. En cuanto a la naturaleza de la competencia ejercida, precisa que el objeto del proceso se circunscribe estrictamente a la liquidación de la subvención, sin que quepa abordar si el servicio constituye o no una competencia impropia municipal. En cuanto al fondo, aplica la Base 6.^a de la Orden de 13 de julio de 2016, que vincula la cuantía de la subvención a los días de apertura del centro con un máximo de 249 días al año y prohíbe subvencionar plazas no ocupadas. De este modo sostiene que las actividades de seguimiento telefónico, videollamadas o visitas domiciliarias realizadas durante el cierre son actividades distintas de las subvencionadas —que son las de estancia diurna presencial en el centro— y no generan derecho a percibir la ayuda.

7. INCIDENCIA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS PARTICULARES

7.1. La tramitación material como licencia prima sobre el uso terminológico erróneo de «comunicación» en la solicitud al municipio presentada para el funcionamiento un complejo deportivo de baloncesto con espacios sociales y bar

La *STSJ de Cataluña de 15 de enero de 2025 (ECLI:ES:TSJCAT:2025:139)* desestima el recurso de apelación interpuesto por un vecino contra la sentencia que había confirmado la concesión de licencia de actividad a un complejo deportivo de baloncesto con espacios sociales y bar en Badalona. El recurrente alegaba que el ayuntamiento había resuelto erróneamente el expediente mediante comunicación previa en lugar de por licencia administrativa, contraviniendo los informes técnicos municipales, y que dicha referencia a la comunicación no constituía un mero error material, sino que generaba derechos desde la fecha de la solicitud, conforme al régimen de inicio inmediato de actividad característico de las declaraciones responsables.

El Tribunal rechaza esta tesis y confirma la validez de la resolución municipal. La Sala verifica que el expediente se inició mediante solicitud formal de licencia de establecimientos fijos abiertos al público, que se tramitó efectivamente como licencia administrativa (con presentación de proyecto básico, ambiental, urbanístico y de prevención de incendios, emisión de informes técnicos municipales y trámite de información pública), y que la resolución impugnada no se dictó en el marco de un procedimiento de revocación de autorización previamente otorgada mediante comunicación o declaración responsable, sino de obtención de licencia para legalización de una actividad previamente revocada por falta de título habilitante. En este contexto, el uso del término «comunicación» en la resolución debe entenderse como equivalente a «solicitud», careciendo de relevancia jurídica el error terminológico frente a la sustancia del procedimiento efectivamente seguido y del régimen jurídico aplicado.

El Tribunal añade que la resolución no autorizó el inicio inmediato de la actividad, sino que condicionó expresamente el ejercicio de la misma al cumplimiento de las medidas correctoras y a la presentación del acta de control ambiental inicial que acredite la realización de obras conforme al proyecto autorizado, en aplicación del art. 70 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, y del art. 104.3 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas. Se desestiman asimismo las alegaciones sobre defectos de control en materia de ocupación de vía pública, seguro de responsabilidad civil y requisitos sanitarios, por haber sido introducidas extemporáneamente en fase de conclusiones y por constar en la resolución la exigencia de autorización específica para terraza

de bar y de aportación de declaraciones responsables en materia de seguros y sanitaria con carácter previo al inicio de actividad.

7.2. No cabe suspensión de orden de cese de actividad dictada por ayuntamiento

La *STSJ de Madrid de 24 de junio de 2025* resuelve un recurso de apelación en pieza cautelar. La empresa «Autos Jea, S. L.» solicitaba la suspensión de una orden de cese de actividad dictada por el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, que ordenó el cierre inmediato de un taller de reparación de vehículos en la calle Nápoles por carecer de licencia de funcionamiento. El Juzgado de instancia había denegado la medida cautelar y la empresa apeló. El TSJ de Madrid confirma la denegación con una doctrina clásica pero bien articulada: cuando una actividad se ejerce sin licencia (ni declaración responsable ni comunicación previa), suspender la orden de cese equivaldría a otorgar judicialmente una licencia denegada por el tiempo que dure el recurso, lo que no es admisible. Además, precisa que ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tributos, ni la tolerancia municipal generan un acto tácito de otorgamiento de licencia. Un matiz relevante es la distinción entre licencia de actividad y licencia de funcionamiento: incluso si se hubiera obtenido la primera por silencio administrativo, la actividad no puede iniciarse sin obtener también la segunda, que acredita que la instalación se ajusta al proyecto licenciado. La Sala rechaza asimismo el *fumus boni iuris* invocado por la apelante, pues la solicitud de cambio de titularidad de una licencia de 2015 no equivale a disponer de título habilitante.

7.3. Despliegue de fibra óptica y cargas burocráticas municipales

En el Informe UM/035/25, la CNMC se pronunció sobre la actuación del Ayuntamiento de Vejer de la Frontera (Cádiz), que exigía a un operador de telecomunicaciones documentación adicional para autorizar el despliegue de fibra óptica en el municipio, en concreto, la justificación de la compatibilidad de la instalación con el ordenamiento urbanístico y los usos del dominio público. La CNMC advirtió que dicha información podría estar ya contenida en la memoria técnica presentada por el propio operador o en poder del ayuntamiento, recordando que las Administraciones públicas deben reducir al máximo las cargas burocráticas y motivar suficientemente cualquier exigencia adicional que impongan a los operadores, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad de la LGUM.

7.4. Reservas profesionales y limitaciones de competencia

La CNMC analizó en este periodo dos supuestos de restricción de actividades profesionales que plantean dudas sobre su compatibilidad con la LGUM:

En el Informe UM/029/25, relativo al Ayuntamiento de Picassent (Valencia), se examinó la negativa municipal a admitir que un ingeniero técnico industrial redactara y firmara el proyecto de una nave industrial, considerando el ayuntamiento que dicho profesional carecía de competencia para ello. La CNMC sugirió que el ayuntamiento justificara adecuadamente la reserva profesional y la razón imperiosa de interés general que la fundamenta, en cumplimiento de los arts. 17 y ss. LGUM.

En el Informe UM/038/25, la CNMC se dirigió a la Tesorería General de la Seguridad Social de Castelló, que había vedado a los ingenieros técnicos industriales la supervisión del mantenimiento de edificios, incluyendo el control técnico de instalaciones, los trámites administrativos y el cumplimiento normativo. La CNMC consideró que dicha limitación debía estar mejor justificada, precisando que la reserva profesional en materia de inspecciones técnicas de edificios opera a favor de arquitectos y arquitectos técnicos por una razón imperiosa de interés general debidamente acreditada, y que fuera de ese supuesto específico no cabe extender la restricción sin motivación suficiente.

7.5. Intervención municipal en actividades industriales: fabricación de velas y cirios

En el Informe UM/033/25, la CNMC examinó la actuación del Ayuntamiento de Sentmenat (Barcelona), que exigía a las empresas fabricantes de velas, cirios y artículos similares presentar una nueva comunicación ambiental de actividad cada vez que reconstruyeran su taller o fábrica. Se consideró en este caso que la exigencia municipal no resultaba contraria a los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas administrativas establecidos en la LGUM, ni tampoco a la libertad de establecimiento o de circulación. La razón es que dicha exigencia se encuentra expresamente prevista en la Ley 20/2009 de prevención y control ambiental de las actividades en Cataluña, es proporcionada a la finalidad perseguida y se justifica en razones imperiosas de interés general, concretamente la protección de la seguridad pública y de la salud y seguridad de los trabajadores.

8. BIBLIOGRAFÍA

En el ámbito del régimen jurídico general de los servicios públicos y la organización del sector público local, cabe destacar en el número especial de *Cuadernos de Derecho Local dedicado al 40 aniversario de la LBRL*, los trabajos de S. Díez SASTRE, «El futuro del sector público institucional local», pp. 399-430; de E. MONTOYA MARTÍN, «40 años de prestación de servicios públicos locales en la LBRL», pp. 171-211; y de J. TORNOS MAS, «La iniciativa pública económica local. Análisis de un caso concreto», pp. 212-239. Completan este bloque el artículo de J. P. VIÑAS BOSQUET, «Habilitación nacional y servicio público: necesidad y obligaciones», *Revista de Estudios Locales. Cunal*,

núm. 285, pp. 46-59, y el de A. MORALES GUARDIA, «Eficiencia en la iniciativa económica y la prestación de servicios públicos frente a la discrecionalidad en la potestad de gestión de las entidades locales», *Revista Digital CEMCI*, núm. 67.

En cuanto a la gestión de servicios públicos y los modos de colaboración público-privada, hay que mencionar el trabajo de V. ALMONACID LAMELAS, «Modelos de colaboración público-privada. Especial referencia a la Administración local», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. extra 1.

El control de ciertas formas de gestión es abordado por J. LUNA QUESADA, P. LUNA ROCA y E. J. HERNÁNDEZ SALAS en «El control municipal de las concesiones administrativas de servicios públicos», *Revista Española de Control Externo*, vol. 27, núm. 79, pp. 68-91.

En el plano de la innovación tecnológica, L. GARCÍA ÁLVAREZ examina «Algunos ejemplos de buenas prácticas de la utilización de la inteligencia artificial en la gestión de servicios públicos», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 28, pp. 32-42. Desde una perspectiva comparada de modernización administrativa, M. A. LOZANO RÍOS y J. M. DELGADO BARDALES estudian la «Gestión por resultados en modernización de la gestión pública municipal», *Visión de Futuro*, vol. 29, núm. 1, pp. 126-143.

Sobre los servicios ambientales y el ciclo del agua, el *Observatorio del Ciclo del Agua 2024* recoge el capítulo de M.^a P. RUBIO BRAVO, «La reutilización del agua como servicio público», pp. 321-341. En el número de *Cuadernos de Derecho Local* núm. 67, dedicado a derecho de aguas y gobiernos locales, A. MOLINA GIMÉNEZ publica «Reutilización de las aguas residuales urbanas en el ámbito local», pp. 120-147. La gestión de residuos es objeto de atención por parte de F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ en «Modos de gestión y colaboración público-privada en materia de residuos en Canarias», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 155 (especial), pp. 47-63. Por otro lado, B. BURGOS GARRIDO ha defendido la tesis doctoral *El saneamiento y depuración de las aguas residuales: una competencia necesariamente compartida entre las comunidades autónomas y los entes locales*, dirigida por E. ARANA GARCÍA en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada.

En materia de servicios sociales, el núm. 69 de *Cuadernos de Derecho Local* reúne tres aportaciones de gran interés: M.^a R. LEÑERO BOHÓRQUEZ analiza críticamente «A vueltas con la acción concertada: un régimen fallido para la prestación no contractual de servicios de cuidados», pp. 75-125; M. VILALTA REIXACH examina «Los contratos de impacto social como forma de prestación de servicios a las personas», pp. 147-179; y A. GARRIDO JUNCAL estudia la «Validez y límites de la inclusión de determinados criterios subjetivos en la licitación de los contratos de servicios de cuidados», pp. 47-74. Asimismo, J. M.^a SABATÉ Y VIDAL analiza «La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios públicos locales», en el libro *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona en el Estado español*, en M.^a V. FORNS FERNÁNDEZ, A. GARRIDO JUNCAL y J. R. FUENTES I GASÓ (eds.), pp. 265-992.

Finalmente, en lo relativo al sector de la energía cabe destacar la contribución de J. R. FUENTES I GASÓ, «Régimen jurídico y organizativo de la participación de los entes locales en la conformación de comunidades energéticas», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 33, pp. 45-75. Sobre esta misma materia J. J. GÓMEZ ÁLVAREZ, «Comunidades energéticas. Marco jurídico, régimen fiscal y su consolidación como entidades del Tercer Sector», *CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa* (ejemplar dedicado a: Colaboración público-privada y compra pública estratégica, con especial atención al papel de las entidades de la Economía Social), pp. 443-484.

Bienes públicos locales y expropiación forzosa*

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado a catedrático)

Universidad Autónoma de Madrid

Instituto de Derecho Local

ORCID ID: 0000-0003-2686-6753

RESUMEN

Se analizan las principales novedades que a lo largo del año 2025 se han producido en materia de bienes públicos y en materia de expropiación forzosa.

Palabras clave: bienes públicos; expropiación forzosa.

Local public goods and expropriation

ABSTRACT

The paper analyses the main new developments that have taken place during the year 2025 in the field of public property and in the field of expropriation.

Keywords: public goods; expropriation.

* Fecha de finalización del trabajo: 18 de marzo de 2026.

SUMARIO: 1. BIENES PÚBLICOS: 1.1. Novedades doctrinales. 1.2. Novedades normativas: 1.2.1. Estado y comunidades autónomas. 1.2.2. Entidades locales. 1.3. Novedades jurisprudenciales: 1.3.1. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia.—2. EXPROPIACIÓN: 2.1. Novedades doctrinales. 2.2. Novedades normativas. 2.3. Novedades jurisprudenciales: 2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional. 2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional.—3. BIBLIOGRAFÍA.

1. BIENES PÚBLICOS

1.1. Novedades doctrinales

En materia de bienes públicos en el año 2025 destacan diversos trabajos. ARANA GARCÍA (2025), describe la utilización por parte de las Administraciones públicas de la legislación de patrimonio histórico para la protección de bienes del dominio público hidráulico. El análisis se realiza sobre el caso concreto de la declaración como Bien de Interés Cultural bajo la modalidad de zona patrimonial según la legislación de patrimonio histórico de Andalucía, del Valle del Río Darro, eje vertebrador para la declaración de todo el Valle por el que transcurre hasta su desembocadura en el río Genil, como un bien protegible por sus valores culturales e históricos. IGLESIAS SEVILLANO (2025) plantea una tesis controvertida. A su juicio, la devolución al tráfico jurídico de la titularidad de los bienes públicos, incluso de los demaniales, no solo es una posibilidad existente en el ordenamiento jurídico, bajo ciertas condiciones, sino que es el fin genuino del dominio público. La vertiente «protectora» del dominio público, no impide en principio el acceso del bien al mercado, salvo si concurren otras circunstancias (*v. gr.*, ambientales) que lo justifiquen proporcionadamente. BAÑO FOS (2025) analiza el cambio que se ha producido en el uso del dominio público viario en los últimos años, en particular, a la luz de la aparición de las plataformas de la supuesta economía colaborativa, incidiendo en la doctrina fijada por el Tribunal Supremo sobre los autobuses turísticos. La conclusión expresa es que los transportes urbanos que hagan un uso intensivo del dominio público pueden calificarse como uso especial del mismo y, por tanto, encontrarse sujetos a un sistema de autorización *ex ante*. Por su parte, ROMERO ALOY (2025) estudia el régimen de ocupación del dominio público viario municipal por parte de las instalaciones falleras en Valencia. A su vez, MEDINA-MONTOYA ELENA (2025) analiza las características principales de los informes regulados en los arts. 117.1, 117.2 y 112.a) de la Ley de Costas, destacando su necesidad, procedimiento de emisión, alcance y contenido. El análisis destaca las irregularidades que ha presentado su aplicación práctica. TRIAS PRATS (2025) profundiza sobre el impacto de la Ley de Aguas de 1985 que determinó que todas las clases de aguas, y en especial las subterráneas, quedaran incluidas en el dominio público hidráulico. No obstante, por lo que se refiere a las citadas aguas subterráneas, la Ley de 1985 no comportó una ruptura total con la anterior regulación, en la medida que la misma norma se encargó de establecer mecanismos de transición entre el escenario que había antes y el nuevo que se imponía a partir de entonces. Unos mecanismos, todo

hay que decirlo, que no han tenido el resultado que seguramente esperaba el legislador. ALCAÍN MARTÍNEZ (2025) estudia los distintos títulos jurídicos que permiten el aprovechamiento privado de las aguas, entre los que se encuentran los derivados del régimen transitorio previsto para respetar los derechos adquiridos con anterioridad al 1 de enero de 1986 conforme al Código Civil y la Ley de Aguas de 1879 que admitían la propiedad privada especial de las aguas.

En materia urbanística ESCARTÍN ESCUDÉ (2025a) analiza la consideración de los bienes demaniales como sistemas generales, precisando que corresponderá a los planes urbanísticos la función de identificar, clasificar y calificar, normalmente en los términos prefijados por el legislador sectorial) los sistemas generales de espacios libres, de comunicaciones, de equipamientos comunitarios o de obras de infraestructura general. Y, a pesar de supuesta compatibilidad que se atribuye a los sistemas generales con todas las clasificaciones de suelo existentes (podrán radicar en suelos urbanos, urbanizables e, incluso, en no urbanizables), los condicionantes que impone el legislador sectorial generalmente imponen que los bienes de dominio público calificados como sistemas generales deban ser clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable. Además, analiza las limitaciones al derecho de propiedad derivadas de la colindancia con bienes demaniales, así como la incidencia de las servidumbres administrativas en la calificación de terrenos privados. Igualmente ESCARTÍN ESCUDÉ (2025b), ya con una visión más sectorial, centra su análisis sobre la regulación y gestión urbanística y ambiental de los espacios del dominio público hidráulico. A su vez, NOGUERA DE LA MUELA (2025) estudia la figura de la colaboración público-privada y el reto de la vivienda asequible a través de tres técnicas, las sociedades de economía mixta, el derecho de superficie y las concesiones de dominio público para ampliar el parque público de vivienda, fórmulas de colaboración público-privada.

1.2. Novedades normativas

Durante el año 2025 la actividad normativa en materia de bienes públicos presenta diversas novedades.

1.2.1. Estado y comunidades autónomas

En el ámbito estatal, el *Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras* (BOE de 10 de octubre) define el dominio público viario estatal ocupado o que tienen afectos los elementos funcionales de las carreteras estatales. El *Real Decreto 486/2025, de 17 de junio, por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo* (BOE de 2 de julio), establece el segundo ciclo de planificación constituyendo el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino.

Para ello, aplican un enfoque ecosistémico respecto a la gestión de las actividades humanas, garantizando que la presión conjunta de dichas actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución del buen estado ambiental y que no se comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos de responder a los cambios inducidos por el ser humano, permitiendo a la vez el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios marinos por las generaciones actuales y futuras.

En el ámbito autonómico la *Ley 7/2025, de 22 de diciembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA de 31 de diciembre) establece el régimen jurídico de los bienes demaniales y los bienes patrimoniales de la Junta de Andalucía, de su administración instrumental y de las entidades locales.

1.2.2. Entidades locales

La regulación del espacio público local mediante la instalación de terrazas como supuesto de aprovechamiento espacial o privativo se regula en diversas Ordenanzas: *Ordenanza municipal reguladora del uso privativo por actividades hosteleras de espacios de dominio público o espacios privados de uso público (terrazas) de 27 de junio del 2025 del Ayuntamiento de Ondarroa* (BOB de 30 de junio); *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público mediante la instalación de terrazas de hostelería en la vía pública de Cudillero, de 20 de febrero de 2025, del Ayuntamiento de Cudillero* (BOPA de 26 de febrero). Otras Ordenanzas tienen por objeto la ocupación del dominio público municipal por quioscos, como la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público mediante la instalación de quioscos, de 5 de junio de 2025 del Ayuntamiento de Torredonjimeno* (BOPJ de 24 de junio); o regulan la implantación de huertos en terrenos municipales como la *Ordenanza reguladora del procedimiento de otorgamiento de autorizaciones de dominio público y del régimen jurídico de los huertos municipales de 27 de agosto de 2025, del Ayuntamiento de Cigales* (BOPVA de 3 de septiembre).

Otras Ordenanzas regulan con mayor amplitud la ocupación del dominio público local por cualquier tipo de actividades, y no exclusivamente mediante terrazas, sino también con carpas, escenarios, gradas e instalaciones eventuales, portátiles o desmontables de carácter no permanente análogas, juegos infantiles (sin elementos mecánicos) y atracciones hinchables. Así, la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público municipal y del uso de los inmuebles de titularidad municipal, de 18 de febrero de 2025, del Ayuntamiento de Gandía* (BOPVAL de 27 de febrero); la *Ordenanza Municipal reguladora de la Utilización del Dominio Público del Ayuntamiento de Segovia* (BOPSG de 9 de diciembre); *Ordenanza reguladora de las autorizaciones de ocupación del dominio público municipal del Ayuntamiento de Tomelloso* (BOPCR de 28 de mayo); o la *Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público, de 23 de diciembre de 2025, Ayuntamiento de Carcaixent* (BOPVAL de 8 de enero de 2026).

También se regula el uso especial de aprovechamiento del dominio público local para la actividad de extracción de madera en la *Ordenanza reguladora del dominio público*

local para las actividades de extracción de madera en los bosques y zonas forestales, de 16 de septiembre de 2025, del Ayuntamiento de Xermade (BOPLU de 20 de septiembre), donde se impone a las empresas madereras la obligación de asumir los costos de reparación de los daños causados a las carreteras, estructuras adyacentes u otros elementos del dominio público local.

1.3. Novedades jurisprudenciales

1.3.1. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia

La *STS de 20 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5141)*, ante la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en la determinación de si el acto de clasificación de una vía pecuaria resulta suficiente para que la Administración pueda ejercer, sin previo deslinde, la potestad de recuperación posesoria para el uso público del bien, fija como doctrina que «el deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades de defensa del dominio público en el caso de las vías pecuarias». Y ello porque «la potestad ejercida por la Administración es la de recuperación posesoria, o *interdictum propium*, cuyo ejercicio legítimo requiere de la previa posesión, sin que sea el momento del examen pormenorizado del alcance de los títulos de propiedad de los colindantes, pues tales cuestiones tienen su lugar propio en la tramitación del procedimiento de deslinde, en el que los colindantes deben ser preceptivamente llamados al expediente y en el que podrán ejercer, en defensa de sus derechos, las acciones administrativas y civiles». Por tanto, «para la recuperación posesoria o *interdictum propium* no es precisa la realización del acto administrativo de deslinde, siendo suficiente el acto de clasificación por ser este el relevante a la hora de definir el demanio. Téngase en cuenta que el acto de clasificación, según la Ley 3/1995, debe venir precedido de informes técnicos, con antecedentes históricos y planos, con un trámite de información pública y audiencia a colindantes y ayuntamientos, lo que determina que la descripción física de la vía pecuaria esté establecida de forma suficiente para que la Administración pueda ejercer las acciones precisas para su defensa sin necesidad de la práctica del deslinde».

La *STS de 19 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5260)*, fija como doctrina respecto del plazo del plazo de prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo o de reparar los daños causados al dominio público hidráulico «tras la nueva redacción dada al art. 1964.2 CC por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de modificación de la LEC..., el nuevo plazo de prescripción de cinco años no se aplicará retroactivamente a las obligaciones nacidas con anterioridad a su entrada en vigor salvo que el ejercicio de la acción para exigir su cumplimiento se hubiera realizado transcurridos cinco años computados desde el 7 de octubre de 2015, fecha de entrada en vigor de la referida ley, ello sin perjuicio, en nuestro caso, de que la Administración adopte las medidas que considere oportunas para reponer

las cosas a su estado anterior atendida la imprescriptibilidad del dominio público hidráulico».

La *STS de 30 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5142)* resuelve una cuestión controvertida. La cuestión que presenta interés casacional objetiva es que se determine, si es ajustada a derecho la constitución de un derecho de superficie sobre un bien de dominio público local que no ha sido desafectado, y en el que caso de que la respuesta sea afirmativa, qué régimen jurídico sería aplicable a la subrogación de un acreedor hipotecario sobre los eventuales derechos que correspondieran al superficiario en el supuesto de extinción del derecho de superficie antes del transcurso de su plazo de duración. Para el Tribunal Supremo «se ha configurado el derecho de superficie con unas notas que son incompatibles con el destino de un terreno o de una parcela al uso o servicio público. La facultad del superficiario de gravar y transmitir el derecho de superficie, y la del propietario del suelo de gravar y transmitir su derecho, entre otras, impedirían o dificultarían, en caso de su ejercicio, el cumplimiento de la finalidad del uso o servicio público del bien. En definitiva, la naturaleza jurídica y los caracteres de los bienes de dominio público que son “inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno”, y cuya posesión puede recuperarse por la entidad local “en cualquier momento” no admiten que sobre ellos pueda constituirse un derecho de superficie, que es transmisible y puede gravarse, salvo, que, previamente a la constitución de ese derecho, se haya producido la alteración de su calificación jurídica, y hayan pasado a ser bienes patrimoniales, según lo dispuesto en el art. 81 LRBRL».

2. EXPROPIACIÓN

2.1. Novedades doctrinales

En el año 2025 las publicaciones más relevantes en materia de expropiación forzosa son las siguientes. CANTOS SALA y MENDILIBAR NAVARRO analizan la SAN de 20 de diciembre de 2024, que declara la nulidad del Proyecto de Trazado de ampliación del *bypass* de Valencia, destacando como se aprecia una doble infracción: la ausencia de un trámite adecuado de información pública que garantizara el derecho de alegación previo a la aprobación del proyecto, y la falta de notificación individualizada de la declaración de urgente ocupación. El artículo pone de relieve la utilización del principio constitucional de intervención mínima en la propiedad privada y la necesidad de coordinar adecuadamente la normativa sectorial de carreteras y la legislación expropiatoria. BELLVÍS ARTÉS y VIDAL IBÁÑEZ presentan el régimen jurídico aplicable para los arrendamientos en los procedimientos de expropiación, con especial atención al caso de los arrendamientos rústicos históricos en la Comunidad Valenciana. Destacan como el arrendatario debe ser considerado parte interesada con derecho a intervenir en el procedimiento y a percibir una indemnización autónoma, tramitada mediante pieza separada de justiprecio. La normativa estatal reconoce expresamente esta posición singular, estableciendo

criterios específicos de valoración y reparto indemnizatorio. Además, destacan como la Ley 3/2013, de Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias, contempla la expropiación como causa de extinción del contrato de arrendamiento y acota la indemnización a percibir por el arrendatario. ORTIZ BALLESTER y DE LA TORRE VERA (2025) analizan la figura de la expropiación rogada o por ministerio de la ley ante los embates realizados por el legislador valenciano, la respuesta dada por la STC 168/2023, de 22 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida DT 11 de la Ley 5/2014, en su redacción original dada por la Ley 13/2016, y en sus posteriores redacciones (tras las modificaciones operadas por las Leyes 27/2018, 9/2019 y 3/2020), así como de la DT 20 del texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, por contradecir los arts. 9.3 y 33 CE, y la posterior modificación normativa. El artículo precisa que la declaración de inconstitucionalidad podría haber conducido a una línea legislativa distinta, más acorde con el carácter tuitivo de la institución, pero la realidad demuestra que no se ha avanzado sustancialmente en su tratamiento, más bien lo contrario. La jurisprudencia, sin embargo, sigue ayudando a poner coto a ciertos excesos y a delimitar cuestiones a las que la literalidad de la norma no llega. BUENDÍA MÉNDEZ (2024) analiza la STC 120/2024, de 8 de octubre, y ello a partir de la configuración sustantiva del derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada. En este contexto, el examen se centra en la sistematización de los distintos mecanismos legislativos para la movilización del parque de vivienda vacía, con especial referencia al estudio de la naturaleza y alcance de la expropiación forzosa parcial consistente en la cesión de uso temporal a favor de la Administración Pública para el destino de la vivienda a su función social mediante el régimen del arrendamiento, y su interacción con las garantías materiales que a los propietarios de vivienda asisten ex art. 33 CE. Por su parte, PONCE SOLÉ (2025) analiza la STC 64/2025, llamada a constituir un «*leading case*» en el ámbito del Derecho administrativo y especialmente del Derecho urbanístico y de la vivienda, al pronunciarse sobre una normativa catalana en materia del uso turístico de la vivienda. El trabajo incorpora un conjunto de reflexiones relativas al impacto de la decisión sobre el concepto del derecho a la ciudad, el uso turístico de las viviendas, la consideración de la licencia urbanística para usar una vivienda con fines turísticos como una vivienda de funcionamiento y por operación y la conexión de la perspectiva del principio de autonomía local con el de buena administración, configurado todo ello como una regulación del derecho de propiedad en atención a su función social respetando su contenido esencial y, por tanto, sin que pueda ser considerada materialmente expropiatoria. RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO cuestiona la escasa adaptación de la regulación de la Expropiación forzosa a los nuevos retos que supone la Administración digital por una parte, y por otra, su adaptación a los principios de transparencia y refuerzo de los derechos de los ciudadanos. Plantea que debe garantizarse una mayor transparencia en la información de los proyectos que conlleven expropiación, y su adaptación a la Administración digital. El proyecto de obras que conlleve expropiación forzosa que se someta a información pública debe estar accesible en la página web de la entidad, con toda la documentación que lo integra, incluidos los respectivos planos, incluidos los planos parcelarios, referencias catastrales y georreferencias. LANZAS MARTÍN (2025) realiza Análisis

el régimen jurídico aplicable a la práctica y cancelación registral de la nota marginal de inicio de un procedimiento de expropiación forzosa y referencia a otras notas marginales practicadas en esta clase de expedición.

2.2. Novedades normativas

El recurso a la expropiación como instrumento se incorpora en diversas normas estatales y autonómicas. En el ámbito estatal, la *Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible* (BOE de 4 de diciembre), en su DF 6.^a modifica la *Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario*, determinado que el art. 6.2 establezca que: «2. La aprobación del correspondiente proyecto básico o el de construcción de líneas ferroviarias, tramos de las mismas, estaciones de transporte de viajeros, terminales de transporte de mercancías o de modificación de las preexistentes que requiera la utilización de nuevos terrenos, supondrá la declaración de utilidad pública o interés social, la necesidad de ocupación y la declaración de urgencia de la misma, a efectos de la expropiación forzosa de aquellos terrenos en los que deba construirse la línea, el tramo, la estación de transporte de viajeros, la terminal de transporte de mercancías o que sean necesarios para modificar las preexistentes, según lo previsto en la legislación expropiatoria. En el caso de que deban ser afectados servicios, instalaciones de servicios, accesos o vías de comunicación, se podrá optar por la expropiación o por la reposición de aquellos. En este último supuesto, la titularidad de esos servicios o vías repuestos así como las responsabilidades y obligaciones derivadas de su funcionamiento, mantenimiento y conservación, corresponderán al titular originario de los mismos». A su vez, la DF 18 modifica la *Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico*, estableciendo el art. 54.1 que: «Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica, así como las infraestructuras eléctricas, incluidos los accesos y extensiones de red, así como los centros de transformación y de seccionamiento, de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso». A su vez, el *Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras* (BOE de 10 de octubre), desarrolla las previsiones de la *Ley 37/2015, de Carreteras*, identificados los documentos (anejos) de expropiación que deben incorporar los Proyectos básicos de trazado, los Proyectos de Construcción, los Documentos finales de obra. Además, se regula detalladamente (art. 44) el trámite de información pública sobre expropiación forzosa, precisándose que una vez aprobado provisionalmente un proyecto de trazado que implique la expropiación de bienes o derechos de terceros, deberá ser sometido al trámite de información pública previsto en los arts. 18 y 19.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, insertando en los correspondientes anuncios la relación de bienes y derechos afectados que se consideren de necesaria ocupación para la ejecución

de las obras. Si no existe un proyecto de trazado previo, la declaración de urgencia podrá realizarse en la aprobación del proyecto de construcción. Finalmente se determina que las alegaciones y observaciones formuladas en este trámite solamente se podrán tener en consideración si versan sobre la citada necesidad de ocupación, para rectificar los posibles errores de la relación de bienes y derechos publicada, u oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de ocupación. Además (art. 53.7) se determina que los terrenos ubicados en la zona de limitación a la edificabilidad deberán quedar reflejados en el instrumento de planeamiento y así se tendrá en cuenta para el cálculo del justiprecio de la eventual expropiación que hubiera de llevarse a cabo en el caso de modificación o ampliación de la carretera. Se regula el procedimiento de expropiación (arts. 56 y ss.), donde la mayor novedad radica en la figura de la expropiación de obras de emergencia permitiéndose que cuando, como consecuencia de la ejecución de una obra declarada de emergencia, resulte necesaria la ocupación permanente de los terrenos ocupados temporalmente, sea posible la expropiación de pleno dominio los terrenos necesarios para su incorporación al dominio público. Su valoración se realizará de acuerdo con las reglas de tasación establecidas en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. La *Ley 8/2025, de 29 de septiembre, por la que se modifican la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea* (BOE de 20 de octubre) determina que Solo dará lugar a la expropiación forzosa la imposición de servidumbres aeronáuticas que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados (art. 52.4).

En el ámbito autonómico, la *Ley 7/2025, de 22 de diciembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA de 31 de diciembre), establece la expropiación como uno de los modos de adquisición de bienes por la administración autonómica (art. 8), pudiendo ser las agencias autonómicas beneficiarios de la misma. Se prevé la posible expropiación de los bienes otorgados en concesión «si estimase que su mantenimiento durante el término de su vigencia legal perjudica el ulterior destino de los bienes o los hace desmerecer considerablemente a efectos de su enajenación» (art. 54.4). La *Ley 4/2025, de 15 de diciembre, de espacios productivos para el fomento de la industria en Andalucía* (BOJA de 23 de diciembre) determina que la declaración de un espacio industrial protegido (art. 36) conlleva la utilidad pública o interés público o social de las actuaciones que deban acometer las Administraciones públicas, para el desarrollo de actividades industriales o servindustriales asentadas o a desarrollar en el espacio industrial protegido, incluyendo la mejora o dotación de infraestructuras y servicios necesarios para el fomento de los ecosistemas industriales locales. Igualmente, se atribuye a los proyectos declarados como proyecto tractor (art. 68), que buscan satisfacer una determinada necesidad del mercado y engloban a aquellos proyectos, iniciativas o actividades industriales o servindustriales que se desarrollan en un ecosistema industrial delimitado sectorial y geográficamente e implican la participación de un amplio grupo de empresas, entidades y personas trabajadoras, así como un relevante impacto industrial y sobre el territorio, la declaración de utilidad

pública o de interés social del proyecto tractor y de sus infraestructuras asociadas y, en su caso, de las necesidades de la industria auxiliar del proyecto tractor, a los efectos expropiatorios, y la prevalencia sobre otras utilidades públicas, así como la necesidad y la urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados y el reconocimiento al sujeto promotor del proyecto de la condición de beneficiario de la expropiación. El *Decreto-ley 8/2025, de 5 de diciembre, de medidas urgentes para acelerar proyectos estratégicos que contribuyan a la transformación económica de las Islas Baleares* (BOIB de 6 de diciembre), determina que las obras de construcción, ampliación, mejora o reforma de infraestructuras o equipamientos públicos promovidos que hayan sido declaradas proyecto de especial interés estratégico (PEIE) autonómico o insular, cuando se encuentren vinculados al ciclo del agua, la declaración como proyecto de especial interés estratégico implica la declaración de utilidad pública a los efectos de los arts. 9 a 11 de la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954. En este caso, debe identificarse la relación de bienes y derechos afectados, y la expropiación puede ser tramitada por el procedimiento de tasación conjunta (art. 27.3). La *Ley de Cantabria 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria* (BOC de 4 de abril) al regular los Proyectos Empresariales Estratégicos de Cantabria (art. 22.3) determina que la declaración de un proyecto como estratégico lleva aparejada la declaración de interés social del proyecto empresarial y de sus infraestructuras asociadas, a los efectos expropiatorios, así como la necesidad y la urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados, reconociéndose al sujeto promotor del proyecto la condición de beneficiario de la expropiación. La *Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo de Cataluña* (DOGC de 31 de diciembre), modifica (art. 19) la Ley 3/2007, de 4 de julio, de la obra pública, determinando que la información pública del proyecto y la audiencia a los interesados sirven para cumplir con la obligación de ofrecer la información de la relación de bienes y derechos afectados que requiere la legislación sobre expropiación forzosa. Igualmente modifica (DA 4.^a) el texto refundido de la Ley de carreteras, aprobado por el Decreto legislativo 2/2009, de 25 de agosto, precisando que la titularidad de la vía del itinerario no motorizado, una vez ejecutada la obra, puede atribuirse a los entes locales, que, en este supuesto, tienen la condición de beneficiarios de la expropiación. A tal fin, puede firmarse el correspondiente convenio con los entes locales. Estas vías también pueden cederse a otras administraciones. La *Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa de Castilla-La Mancha* (DOCM de 17 de julio) regula la figura de los Proyectos Especiales de Vivienda en Entornos Rurales (PEVER), que tienen por objeto facilitar el acceso a la vivienda mediante la ordenación y diseño, para su inmediata ejecución, de actuaciones de uso global residencial. Se desarrollarán en municipios, dotados o no de planeamiento general, en los que concurra una acreditada necesidad de vivienda, que estén incluidos en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación de acuerdo con la normativa vigente en la materia y que cuenten con una población de hasta 5.000 habitantes de derecho, posibilitando su actuación mediante expropiación.

2.3. Novedades jurisprudenciales

2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional

La *STEDH de 18 de noviembre de 2025* (ECLI:CE:ECHR:2025:1118 JUD005300221), donde el Estado denunciado es Serbia, reitera que la aplicabilidad de la protección del art. 1 del Protocolo Adicional núm. 1 del CEDH solo tiene lugar cuando «el objeto de la controversia y las disposiciones sustantivas aplicadas comprendían elementos significativos de Derecho público e involucraban al Estado en su capacidad reguladora (*vid.*, por ejemplo, *Gladysheva c. Rusia*, núm. 7097/10, §§ 57-59, 6 de diciembre de 2011), o cuando las órdenes judiciales en procedimientos entre partes privadas perseguían el interés público (*vid. Zhidov y otros c. Rusia*, núm. 54490/10 y otros tres, §§ 94-95, 16 de octubre de 2018), § 61. Para el TEDH, «un demandante solo puede alegar una violación del art. 1 del Protocolo núm. 1 en la medida en que los hechos o decisiones impugnados se refieran a sus “posesiones” en el sentido de dicha disposición. El concepto de “posesiones” al que se refiere la primera parte del art. 1 del Protocolo núm. 1 tiene un significado autónomo que no se limita a la propiedad de bienes físicos y es independiente de la clasificación formal en el Derecho interno: ciertos otros derechos e intereses que constituyen activos también pueden considerarse “derechos de propiedad” y, por tanto, “posesiones” a los efectos de esta disposición. La cuestión que debe examinarse en cada caso es si las circunstancias del caso, consideradas en su conjunto, confirieron al solicitante un derecho sustantivo protegido por el art. 1 del Protocolo núm. 1 [*vid. Anheuser-Busch Inc. c. Portugal (GC)*, núm. 73049/01, § 63, TEDH 2007-I]», con independencia de cuál sea la regulación interna, § 67. Tras ello, el TEDH reitera su doctrina sobre el derecho de propiedad, precisando que: «El art. 1 del Protocolo núm. 1 contiene tres reglas distintas: la primera regla, establecida en la primera oración del primer párrafo, es de carácter general y enuncia el principio del disfrute pacífico de la propiedad; la segunda regla, contenida en la segunda oración del primer párrafo, abarca la privación de posesiones y la sujeta a ciertas condiciones; la tercera regla, establecida en el segundo párrafo, reconoce que los Estados tienen derecho, entre otras cosas, a controlar el uso de la propiedad de conformidad con el interés general. Estas reglas, sin embargo, no están desconectadas: la segunda y la tercera regla se refieren a casos particulares de injerencia en el derecho al disfrute pacífico de las posesiones y, por tanto, deben interpretarse a la luz del principio establecido en la primera regla [*vid.*, entre muchas otras autoridades, *Béláné Nagy c. Hungría (GC)*, núm. 53080/13, § 72, 13 de diciembre de 2016; *GIEMSrl y otros c. Italia (GC)*, núm. 1828/06 y otros dos, § 289, 28 de junio de 2018; y *Aktiva DOO c. Serbia*, núm. 23079/11, § 76, 19 de enero de 2021]. El Tribunal reitera asimismo que, para que una injerencia sea lícita, debe ir acompañada de suficientes garantías procesales contra la arbitrariedad, incluida la posibilidad de impugnar eficazmente la medida en cuestión (*vid.*, por ejemplo, *Project-Trade doov Croatia*, núm. 1920/14, § 82, 19 de noviembre de 2020), §§ 91 y 92. Por tanto, cualquier injerencia en el derecho de propiedad debe garantizar una oportunidad

razonable de presentar su caso ante las autoridades competentes con el fin de impugnar eficazmente las medidas que interfieren en el derecho de propiedad. Desde esa óptica, el TEDH considera vulnerado el derecho de propiedad al procederse por una empresa pública encargada de ejecutar el proyecto de frente marítimo a la demolición de una valla erigida por el reclamante y ocupar terrenos de los que este venía disfrutando sin título durante más de cincuenta años.

En el ámbito español, la *STC 64/2005, de 13 de marzo*, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 1, 2 y 3; la DT 1.^a, apartado 1.a), y la DT 2.^a; la DF 1.^a, y el anexo del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. El recurso aducía que la DT 2.^a del Decreto-ley 3/2023 infringía las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE). Consideran los recurrentes que, al regular el régimen transitorio de las viviendas de uso turístico existentes a la entrada en vigor de la norma de urgencia, la disposición impugnada viene a acometer una expropiación legislativa del derecho («título habilitante») a ejercer la citada actividad económica —que entienden que constituye un activo de los propietarios, con valor patrimonial y naturaleza transmisible, incurriendo en inconstitucionalidad por no responder a ninguna causa expropiatoria y por no verse acompañada de una indemnización que guarde un equilibrio proporcional con el valor del derecho expropiado; garantías estas que impone el art. 33.3 CE a toda clase de expropiaciones—. Para resolver dicha cuestión el Tribunal Constitucional proyecta su doctrina sobre el concepto y garantías de la expropiación forzosa y su relación con la garantía del contenido esencial del derecho de propiedad [FJ 4.º b) iii)]. En primer lugar reitera la doctrina sobre el contenido esencial del derecho de propiedad en los siguientes términos: «el derecho de propiedad goza de protección en cuanto a su contenido esencial no solo frente al legislador de urgencia (art. 86.1 CE), sino frente a cualquier tipo de intervención legislativa (art. 53.1 CE). En este sentido, hemos declarado que el legislador que delimita el contenido del derecho de propiedad ha de hacerlo respetando siempre su contenido esencial, entendido como el mínimo de utilidad meramente individual que permita la reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho [SSTC 37/1987, FJ 2.º; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.º b); 89/1994, FJ 4.º, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5.º]. La traducción institucional de las exigencias colectivas derivadas de la función social de la propiedad «no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho» y «por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias» [STC 141/2014, FJ 9.º B)]». A continuación, el Tribunal Constitucional pone en relación ese contenido esencial y la posibilidad de incidencia del legislador, ya que «en virtud de lo previsto en el art. 33.3 CE, el legislador puede acometer regulaciones que afecten al contenido esencial del derecho de propiedad, bajo la condición de hacerlo respetando las exigencias previstas

en tal precepto [...] la afección al contenido esencial del derecho de propiedad actúa como criterio definitorio del concepto constitucional de expropiación forzosa frente al legislador que regula derechos patrimoniales con carácter general, con la consecuencia de que la regulación legal que afecte al contenido esencial del derecho de propiedad no necesariamente incurrirá en inconstitucionalidad, sino que será conforme con la Constitución si respeta las garantías expropiatorias del art. 33.3 CE». Consecuentemente, resulta «necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho»; ahora bien, «[e]s obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente» (SSTC 45/2018, de 26 de abril, FJ 3.º, y 204/2004, FJ 5.º, a partir de la formulación inicial de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11). De ahí que la doctrina de este tribunal haya descrito al derecho de propiedad, desde esta perspectiva, «como un derecho subjetivo debilitado; sin embargo, por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, concretado en el art. 33.3 CE por la referencia a los conceptos de utilidad pública o interés social, legitima la expropiación» (STC 111/1983, FJ 8.º). El Tribunal Constitucional recuerda, además, que «estemos ante una intervención de carácter singular o ante una de carácter general, solo existe expropiación allá donde la medida se proyecte sobre situaciones jurídico-patrimoniales consolidadas, esto es, efectivamente incorporadas al patrimonio de su titular, pues la cobertura constitucional del derecho de propiedad privada no se extiende a las meras expectativas de que permanezca invariada una regulación legal patrimonialmente ventajosa o una situación objetiva no incorporada al patrimonio personal de individuos concretos (en este sentido, SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 20; 49/2015, de 5 de marzo, FJ 6.º, y 144/2015, de 22 de junio, FJ 2.º)». Si una medida tiene materialmente carácter expropiatorio, su constitucionalidad requiere respetar las exigencias previstas en el art. 33.3 CE. Por tanto, debe concurrir una causa de utilidad pública o interés social. Ello «constituye un límite al uso de la potestad expropiatoria —es «criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida [...] expropiatoria»—, al tiempo que un elemento integrante del concepto mismo de expropiación forzosa, lo cual es consecuencia de la consideración constitucional de esta última como «instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan solo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines

públicos y sociales» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). Además, debe respetar la garantía indemnizatoria. Con la misma «se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (STC 37/1987, FJ 6.º, seguida de otras muchas). Esa «justa compensación» debe ser entendida, según ha reiterado este tribunal, en términos de razonable equilibrio: «[e]n cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de “justo precio”, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre este y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser estas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, FJ 13; seguida, entre otras, por las SSTC 141/2014, FJ 9.º, y 8/2023, de 22 de febrero, FJ 9.º). Por lo demás, ha de recordarse que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la indemnización expropiatoria (art. 33.3 CE) es solamente una de las manifestaciones, junto con la responsabilidad patrimonial de la administración (art. 106.2 CE), de la garantía patrimonial del ciudadano; garantía constitucional que, por tanto, se despliega no solo en supuestos de expropiación forzosa, sino también en otros supuestos indemnizatorios (por todas, SSTC 61/1997, FJ 33, y 112/2018, de 17 de octubre, FJ 4.º)». Desde esos parámetros, el Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad, puesto que «resulta que la habilitación para el uso turístico se ha ligado en todo caso a: i) la titularidad de la vivienda, siendo inseparable la habilitación concedida del derecho de propiedad sobre la misma, y ii) el régimen urbanístico del suelo sobre el que se erige la vivienda, advirtiéndose ex ante de la imposibilidad de destinar una vivienda a uso turístico si ello resultaba prohibido por la ordenación de usos del sector donde se encontrase. Así las cosas, no cabe entender que la DT 2.ª del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 incida, ni siquiera en el caso de los títulos habilitantes consistentes en autorizaciones o licencias municipales, sobre el contenido de un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda. Se trata de una norma que viene a someter a la nueva regulación las relaciones jurídicas de tracto continuado nacidas con anterioridad a su entrada en vigor y que, al hacerlo, incide sobre una facultad que, según se ha razonado ya, no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda y cuyo grado de estabilidad resulta, además, debilitado por su sumisión normativa *ab initio* a la compatibilidad con el régimen urbanístico de la vivienda de que se trate. Todo ello conduce a rechazar la aducida naturaleza materialmente expropiatoria de la DT 2.ª y, con ello, su alegada inconstitucionalidad por inobservancia de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE)».

A su vez, la STC 25/2025, de 29 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6.2, 7, 10, 11, 12 y 15 y la DT de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015

y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. El Tribunal Constitucional (FJ 4.º) analiza la impugnación del art. 15. El mismo «establece una regla especial de valoración aplicable en el procedimiento de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la vivienda (o “expropiación-sanción” como se denomina por la doctrina a esta institución), en virtud de la cual, en estos casos, el valor de la propiedad se reduce en un 50 por 100. La jurisprudencia constitucional ya se ha pronunciado en otras ocasiones sobre la competencia para establecer el régimen de valoración de los bienes expropiados y ha venido afirmado que el título competencial del art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación de expropiación forzosa, comprende también la competencia estatal para la determinación del justiprecio en cualquier tipo de expropiación». Ya en la temprana STC 37/1987, de 26 de marzo, afirmamos que «es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria —incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria— en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (art. 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica. En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquel y al pago de este. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (FJ 6.º). Con posterioridad, en la STC 61/1997, de 20 de marzo, vinimos a reiterar este criterio al afirmar que «es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18 CE, la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional» (FJ 19). Y, más recientemente, y con cita de las anteriores, hemos insistido en esta interpretación del título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE en la STC 14/2007, de 18 de enero, FJ 3.º Para el Tribunal Constitucional «en los ámbitos sectoriales de competencia de las comunidades autónomas (como es, en este caso, la materia de vivienda ex art. 137 EAC), corresponde al legislador autonómico definir los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* (STC 17/1990, de 7 de

febrero, FJ 10, con cita de la STC 37/1987, FJ 6.º). Ahora bien, este reconocimiento no obsta para que, en el seno de la expropiación, hayan de respetarse las garantías procedimentales establecidas en la ley estatal y, muy singularmente, los criterios para la determinación del valor de los bienes y derechos expropiados, que corresponde establecer, en exclusiva, al legislador estatal en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 CE, con la finalidad de asegurar que los bienes sean evaluados con los mismos criterios en todo el territorio nacional. Por esta razón, no puede compartirse la tesis de que la legislación autonómica de vivienda se ha limitado a recoger la regla de valoración establecida en la legislación estatal. Y ello porque la reducción del 50 por 100 contemplada en el art. 49.3 TRLSRU, al que hace referencia el inciso controvertido, es una regla especial que no está prevista en la legislación estatal para cualquier supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o expropiación-sanción, sino solamente para un caso particular que es el incumplimiento de los deberes establecidos en el TRLSRU y, muy singularmente, el incumplimiento de los deberes urbanísticos vinculados a la ejecución del planeamiento. Pues bien, el inciso previsto en el art. 15.4 de la Ley 4/2016, que ahora nos ocupa, viene a extender esa regla especial de valoración consistente en la reducción en un 50 por 100 del valor de la propiedad a un supuesto distinto —el incumplimiento del deber de ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas— y que poco tiene que ver con el supuesto expropiatorio al que hace referencia el art. 49 TRLSRU. En consecuencia, al extrapolar una regla especial de valoración de los bienes expropiados a otro supuesto de hecho distinto de aquel para el que dicha regla fue concebida por el legislador estatal, el precepto autonómico incurre en una invasión de la competencia para el establecimiento de los criterios para la determinación del justiprecio, de aplicación uniforme en todo el territorio nacional, que tiene constitucionalmente atribuida en exclusiva el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE». Consecuentemente, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias, el inciso «y de que, de conformidad con el art. 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante» del art. 15.4 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, en redacción dada por el art. 15 de la Ley 1/2022.

2.3.2. *Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional*

La STS de 12 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2744) aplica un control de proporcionalidad a la utilización de la expropiación forzosa, impidiendo su uso si la Administración o el beneficiario tiene ya a su disposición el terreno objeto de la expropiación. El supuesto objeto de debate es el procedimiento expropiatorio de unos terrenos para la ejecución de un proyecto de construcción de una instalación fotovoltaica y sus infraestructuras de evacuación, siendo beneficiaria una empresa privada sobre la base de una

autorización administrativa previa y autorización administrativa de construcción para el proyecto de la instalación fotovoltaica, cuando dicha empresa ya contaba con un contrato de arrendamiento sobre los terrenos. Como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia se plantea la cuestión de determinar «si la existencia de un contrato de arrendamiento sobre unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica, puede ser obstáculo para declarar la utilidad pública de dicha instalación en ese momento aún no ejecutada, por considerar que dicho contrato es título hábil suficiente para la libre disposición de los terrenos en cuestión». La respuesta que fija el Tribunal Supremo es que: i) «La existencia de un contrato de arrendamiento vigente de unos terrenos sobre los que se proyecta una instalación eléctrica fotovoltaica no constituye un obstáculo para la declaración, en concreto, de la utilidad pública de la instalación», y ii) «En la relación individualizada de bienes y derechos de necesaria ocupación no pueden incluirse los terrenos arrendados, por ser el contrato de arrendamiento título hábil suficiente para su libre disposición, siempre que ese uso esté pactado en el contrato». Y ello porque: «Es preciso, por tanto, valorar la necesidad de la expropiación, que no resulta de la mera existencia de las instalaciones eléctricas en cuestión y la concurrencia de las condiciones que las mismas deben reunir y que son objeto de control por la Administración a través de la correspondiente autorización, sino que viene determinada por la falta de disponibilidad de los terrenos precisos para tal instalación por parte de la titular de la explotación, que justifica la expropiación como medio de dotar a la entidad beneficiaria de tal disponibilidad y a los exclusivos efectos de la instalación que el legislador califica de utilidad pública, de manera que la expropiación deja de tener justificación cuando el titular de la explotación goza de la disponibilidad de los terrenos en cuestión por un título hábil para el establecimiento y funcionamiento de la instalación eléctrica». La *STS de 21 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5474)* analiza la cuestión de la motivación en la adopción del procedimiento de urgencia en materia expropiatoria. En concreto, se impugnó un Acuerdo del Consejo de Ministros en virtud del cual se declara la tramitación por el procedimiento regulado en el art. 52 de la Ley de expropiación forzosa del procedimiento expropiatorio de los bienes y derechos afectados por el «Proyecto de Construcción del Sistema de Saneamiento de Oeste en Tenerife. Colectores de medianías». El Tribunal Supremo reafirma su doctrina tradicional al señalar que: «La figura de la urgente ocupación (arts. 52 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su reglamento) constituye una excepción al régimen ordinario de la expropiación, permitiendo a la Administración anticipar la toma de posesión de los bienes antes de que se fije el justiprecio. Dado que supone una injerencia más intensa en la propiedad privada que la que se produce en la expropiación ordinaria, su validez está condicionada a la existencia de una motivación suficiente, real y verificable, conforme a los principios constitucionales que rigen la actividad administrativa (arts. 9.3 y 103 CE). Esa exigencia responde a un equilibrio entre la necesidad de eficacia administrativa para realizar obras o servicios públicos y la protección reforzada del expropiado, que ve anticipada la privación de su posesión». Expresamente el Tribunal Supremo requiere una «justificación reforzada porque altera las garantías propias del procedimiento expropiatorio». Y concreta cuál debe ser su alcance: «Esa explicación de razones del carácter urgente de la expropiación debe ir más allá de la mera invocación

del interés general, al ser necesario conectar causalmente la urgencia con la obra o servicio a realizar, de manera que el interés público concernido con la expropiación quedaría gravemente afectado o resultaría imposible de seguirse el procedimiento ordinario. La motivación, además, debe ser individualizada sin que sea aceptable que se formulen con carácter genérico o estereotipado, o bien que se limiten a la mera transcripción del proyecto o que se basen en la mera conveniencia o necesidad de celeridad administrativa». La proyección de esta doctrina al caso concreto conduce al Tribunal Supremo a desestimar el recurso. Y ello porque identifica que la justificación aducida en el Acuerdo del Consejo de Ministros es triple: i) garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la normativa europea sobre protección del agua; ii) reducir la contaminación de las aguas, y iii) optimizar los sistemas de tratamiento y vertido de las aguas residuales recogidas conforme a la normativa, aplicando economías de escala en la inversión y explotación de infraestructuras. El Tribunal Supremo se remite al Plan Hidrológico de Tenerife (PHT) en el que se incluyen los listados de las aglomeraciones urbanas de la isla de Tenerife que incumplían la Directiva 91/271/CEE, y donde se pone de manifiesto el deterioro ambiental y la necesidad de la realización de las infraestructuras para evitar la infracción de la normativa comunitaria sobre el estado de las aguas. Para el Tribunal Supremo, la realidad de dos procedimientos de infracción seguidos contra el Reino de España, y la afirmación del Acuerdo del Consejo de Ministros de que se realiza la obra para asegurar la adecuada depuración de la totalidad del vertido de aguas residuales de los núcleos poblacionales del municipio de Guía de Isora con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la normativa europea sobre protección de agua (Directivas 91/271/CEE y 2006/7/CEE), así como e reducir la contaminación de las aguas, optimizar los sistemas de tratamiento y reutilizar el agua tratada para usos agrícolas, «proporciona a la decisión de urgencia una motivación suficiente, real y verificable, sin que pueda ser calificada de estereotipada, genérica o de mera conveniencia».

Respecto del momento del inicio del expediente expropiatorio en una expropiación por ministerio de la ley, la *STS de 12 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1162)* reitera la doctrina, ante la existencia de una previa sentencia, firme, que ordena la incoación del procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley. Ante la disyuntiva entre fijar el momento de inicio en la fecha de la solicitud de expropiación presentada por el interesado (en realidad un año después de esa fecha) o en la fecha fijada por la sentencia que acuerda la procedencia de la expropiación por ministerio de la ley frente a la decisión de jurado territorial de expropiación que había declarado improcedente la valoración. Y aquí el problema jurídico deriva sobre todo por el cambio normativo del régimen de valoraciones producido entre uno y otro momento. Para el Tribunal Supremo: «La previsión legal del transcurso del plazo de un año desde la solicitud contempla una situación de normalidad que por no ajustarse a la de litis no es de aplicación al caso [...] es el posicionamiento del ayuntamiento, también del Jurado, lo que obliga a que la solicitante de la expropiación tenga que acudir a la vía jurisdiccional». Por ello, y dado que «el art. 21.2. b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 prevé como fecha de referencia valorativa en los procedimientos de expropiación forzosa el momento de

iniciación del expediente de justiprecio individualizado y en que una ya reiterada Jurisprudencia sobre la interpretación de la DT 3.^a, apartado 1, en el que se previene que: «Las reglas de valoración contenidas en esta ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo», puntualiza que la referencia en el texto de la norma a «todos los expedientes» debe entenderse hecha al expediente de justiprecio, ya que el contenido de la norma de cuya aplicación se trata, valorativa y no procedimental, está destinada a ser aplicado para valorar los bienes y derechos expropiados en el momento en que esta se produce, esto es, cuando se inicia el expediente de justiprecio, y no para regular las garantías procesales de su tramitación». A su vez, la *STS de 6 de febrero de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:552)* se pronuncia sobre la valoración de un suelo en situación rural expropiado para la construcción de una base militar. La cuestión relevante es que dichos terrenos previamente habían sido arrendados a la Administración expropiante. El Tribunal Supremo parte de la legislación urbanística autonómica, que considera admisible dicho uso en los terrenos en situación básica de rural. Además, señala que «el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (en adelante, RVLS), incluye en su art. 10.3, dentro de las clases de explotaciones en suelo rural, las “comerciales, industriales, de servicios y otras, cuya actividad requiera instalaciones para su desarrollo que, no estando comprendidas en los apartados 1 y 2 del presente artículo, se destinen, entre otras, a alguna de las siguientes finalidades”, estableciendo así un criterio abierto al respecto, que no excluye que pueda considerarse como explotación en suelo rural a efectos de su valoración expropiatoria la que albergue una base militar». Por ello, y dado que los recurrentes, que arrendaron los terrenos al Ministerio de Defensa, venían percibiendo de este regularmente la renta correspondiente al arrendamiento, «resulta de plena aplicación al caso lo previsto en el art. 36.1.a) TRLS 7/2015 y en el art. 7.1 RVLS, que establecen que la valoración del suelo en situación de rural debe realizarse conforme a la renta real o potencial de la explotación, adoptándose la que sea superior». Desde esos parámetros, el Tribunal Supremo fija como doctrina casacional objetiva que: i) «En la valoración de terrenos en situación básica de suelo rural debe aplicarse indefectiblemente la renta real cuando esta sea la más alta y el desarrollo de la actividad realizada en el momento de valoración del suelo sea compatible con la normativa urbanística de aplicación», y ii) «Cuando se trate de expropiación de terrenos en situación de suelo rural, destinados a la existencia de una base militar compatible con las normas urbanísticas, respecto de los cuales sean arrendadores los expropiados y arrendataria la Administración expropiante, dichos terrenos deben ser valorados —en aplicación de lo dispuesto en el art. 36.1.a) TRLS 7/2015— de acuerdo con la renta real percibida por el arrendamiento cuando precisamente la causa *expropiandi* —o fin que justifica la expropiación— sea garantizar el mantenimiento de la base militar en dichos terrenos».

Respecto del justiprecio expropiatorio, la *STSJ de Madrid de 4 de noviembre de 2025 (ECLI:ES:TSJM:2025:13628)* reitera que: «La presunción de acierto de la resolución de los jurados de Expropiación constituye un supuesto de verdad interina, es decir, una

presunción provisional que se considera verdadera durante un proceso establecida por la ley por lo que el hecho establecido ha de tenerse por cierto, esto es existe a salvo que se acredite lo contrario suponiendo un supuesto de la inversión de la carga de la prueba establecidas en el art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil aplicable supletoriamente a este jurisdicción conforme a lo dispuesto en la DA 1.^a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y para destruir dicha verdad interina es preciso una prueba suficiente y que valorada judicialmente suponga su destrucción». El sujeto expropiado aporta como prueba un informe «de técnico y no un arquitecto superior debe significarse que sus conclusiones no pueden tener el mismo valor que aquellas que hubiera ofrecido un perito judicialmente designado, puesto que este método designación además de la cualificación técnica ofrece otro elemento, el de la imparcialidad, que acrecienta la confianza del tribunal en sus conclusiones sin perjuicio de la valoración que puede efectuarse respecto de los conocimientos. El informe pericial no valora separadamente el suelo y la construcción, sino que realiza una valoración de la vivienda utilizando el método de comparación». Pero para el TSJ de Madrid: «Evidentemente para que sea válida dicha tasación que precisa que los testigos utilizados sean válidos, y en este caso los técnicos utilizados son absolutamente inválidos puesto que no utiliza el valor de compraventas consumadas sino de meras ofertas de venta».

En materia de reversión expropiatoria, la *STS de 31 de octubre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:4889)* clarifica la relación existente entre la regulación contenida en la LEF y la establecida en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Dichas regulaciones no son compartimentos estancos aplicables en función de si la expropiación tuvo el carácter de urbanística o no. El Tribunal Supremo parte de la concreción de la cuestión que presente interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consistente «en determinar si los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa resultan de aplicación a las expropiaciones urbanísticas, o si, por el contrario, el marco normativo que regula el ejercicio del derecho de reversión derivado de una expropiación urbanística es el régimen sectorial específico establecido en la legislación del suelo». La respuesta que fija el Tribunal Supremo es terminante: «Los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa son de aplicación a las expropiaciones urbanísticas con carácter supletorio cuando exista una laguna legal en la normativa sectorial urbanística y siempre que la aplicación de la norma general supletoria no resulte incompatible con la naturaleza, fines y regulación específicos establecidos en la normativa sectorial». Esta conclusión se alcanza, para el Tribunal Supremo, porque «puede inferirse del propio Real Decreto Legislativo 7/2015, un orden de aplicación que, en lo que aquí interesa, confiere prioridad, primero, a la regulación del Real Decreto Legislativo 7/2015 en los supuestos que específicamente regula como *lex specialis*, y segundo, con alcance supletorio en defecto de legislación urbanística, a la legislación general de expropiación forzosa». Y ello porque «se impone la sujeción preferente de las expropiaciones urbanísticas a la normativa urbanística, en

atención a su propia especificidad y con carácter supletorio la aplicación de la legislación general de expropiación forzosa para integrar sus lagunas en cuanto no resulte incompatible con la regulación y naturaleza propia de las expropiaciones urbanísticas. Este carácter supletorio se explica en razón a la ordenación integral, sistemática y exhaustiva del instituto expropiatorio contenida en la legislación general de expropiación forzosa». Desde estas premisas, el Tribunal Supremo precisa que si bien «tratándose de expropiaciones para uso dotacional (que es el caso debatido en estos autos: art. 47.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015), la normativa urbanística regula la reversión para el supuesto de alteración del uso que motivó la expropiación en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, excluyéndose cuando el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público [...] pero esta normativa no excluye, ni por el contenido de su regulación ni por su fundamento teleológico que son compatibles, la aplicabilidad de los supuestos que con carácter general no regula en concreto: la existencia de partes sobrantes o la que nos ocupa de inejecución de la obra o servicio/uso que motivó la expropiación». La proyección de esta doctrina casacional resulta de una importancia práctica relevante para las entidades locales. Cuando procede la expropiación para la implantación de usos urbanísticos dotacionales, la reversión queda descartada si antes de la efectiva implantación por un periodo de ocho años de tal dotación, se aprueba un cambio de planeamiento que establece un nuevo y diferente uso dotacional público. Pero ello no excluye que el sujeto expropiado o sus causahabientes pueda solicitar la reversión si transcurre un periodo de tiempo que pueda justificar la inejecución de ese nuevo uso dotacional. En el caso concreto, el Tribunal Supremo reconoce el derecho de reversión por inejecución del art. 54 LEF de unos terrenos que fueron expropiados para uso educativo en 1994 conforme al planeamiento de 1983. Aprobado en 2011 un nuevo plan, este atribuye ahora el uso de equipamiento social. Solicitada la reversión en 2020, dado que el terreno estaba siendo destinado de forma provisional a aparcamiento como consecuencias de las obras del Metro de Málaga, la misma es desestimada. Desestimación que es confirmada por el Juzgado y el Tribunal Superior de Justicia, pero revocada por el Tribunal Supremo ante la inejecución del uso público previsto en el PGOU de 2011.

3. BIBLIOGRAFÍA

- ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: «El derecho de aprovechamiento privado de las aguas», *Revista de Derecho Civil*, núm. 12, 2025, pp. 249-294.
- ARANA GARCÍA, E.: «El ejercicio desviado de los poderes de la administración cultural en España: el caso del Valle del río Darro como Bien de Interés Cultural con la tipología de zona patrimonial», en J. MELGAREJO MORENO, I. LÓPEZ ORTIZ y P. FERNÁNDEZ ARACIL (coords.), *Paisaje, patrimonio y medioambiente*, 2025, pp. 530-553.
- BELLVÍS ARTÉS, C., y VIDAL IBÁÑEZ, S.: «Los derechos del arrendatario en la expropiación: el caso especial de los arrendamientos rústicos históricos en la Comunidad Valenciana», *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 197, 2025.

- BAÑO FOS, J. M.^a: «El uso intensivo del dominio público, de los autobuses turísticos a otras modalidades de transporte», *Revista de estudios locales. Cunal*, núm. 280, 2025, pp. 86-91.
- BUENDÍA MÉNDEZ, A.: «Vivienda, función social y cesión de uso obligatoria a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 120/2024, de 8 de octubre», *Revista Vasca de Administración*, núm. 131, 2025, pp. 103-139.
- CANTOS SALA, S., y MENDILIBAR NAVARRO, P.: «La necesaria conciliación de los derechos de los expropiados con el interés público existente en la ejecución de una carretera: análisis de la sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 2024», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, V. M.: «Una aproximación sectorial al planeamiento urbanístico. La ordenación urbanística de los bienes de dominio público», *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 23, 2025a, pp. 146-162.
- «La regulación y gestión urbanística y ambiental de los espacios del dominio público hidráulico y su proyección sobre la salud y la calidad de vida», en M.^a A. ARIAS MARTÍNEZ y P. GAMALLO CARBALLUDE (coords.), y R. O. BUSTILLO BOLADO (dir.), *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*, 2025b, pp. 493-532.
- IGLESIAS SEVILLANO, H.: «El dominio público en los sectores regulados: perspectivas actuales», en G. SÁNCHEZ MEDERO, O. SOTO SAINZ, M.^a J. GARCÍA SOLANA, S. VALMORISCO PIZARRO y G. PASTOR ALBALADEJO (coords.), *Democracia, política y Administración inteligentes en tiempos críticos*, 2025, pp. 385-396.
- LANZAS MARTÍN, E.-P.: «Notas marginales generadas en expedientes de expropiación forzosa, con especial consideración de la de inicio», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 807, 2025, pp. 527-541.
- MEDINA-MONTOYA ELENA, P. C.: «Los informes estatales en materia de costas en relación con el planeamiento urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 377, 2025, pp. 141-182.
- NOGUERA DE LA MUELA, B.: «La colaboración público-privada y el reto de la vivienda asequible: sociedades de economía mixta, derecho de superficie y concesiones de dominio público», en A. LLADÓ MARTÍNEZ (coord.), y J. M. TRAYTER JIMÉNEZ (dir.), *Soluciones a los problemas de la vivienda a través del urbanismo*, 2025, pp. 43-65.
- PONCE SOLÉ, J.: «Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad, o “entorno urbano”, como razón imperiosa de interés general para delimitar el derecho de propiedad sin expropiarlo: la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo, sobre uso turístico de viviendas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 378, 2025, pp. 19-58.
- RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M.^a del C.: «La expropiación forzosa: Su evolución en el marco de los derechos de los ciudadanos y la administración digital», en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dir.), *La buena administración para la realización de los derechos sociales fundamentales en el Derecho administrativo iberoamericano*, 2025, pp. 423-456.
- ROMERO ALOY, M.^a J.: «La ocupación del dominio público durante la celebración de las Fallas», en J. M.^a MARTÍNEZ OTERO y F. CRESPO HELLÍN (coords.), *Derecho fallero: estudios sobre el régimen jurídico de las Fallas Valencianas*, 2025, pp. 275-309.
- TRIAS PRATS, B.: «Aprovechamiento privado de aguas (subterráneas) públicas: cuarenta años de la Ley de Aguas de 1985», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 376, 2025, pp. 133-173.

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial*

Héctor IGLESIAS SEVILLANO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-1225-2478

Palabras clave: jurisdicción contencioso-administrativa; responsabilidad patrimonial de la Administración; justicia administrativa; responsabilidad patrimonial del legislador.

Keywords: judicial review of administrative action; state liability; administrative justice; State liability for legislative action.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 2.1. Novedades normativas. 2.2. Jurisprudencia destacada: 2.2.1. Suspensión cautelar y garantía previa en vía económico-administrativa. 2.2.2. Publicación oficial y cómputo del plazo para recurrir instrumentos urbanísticos. 2.2.3. Efecto positivo de la cosa juzgada entre jurisdicciones. 2.2.4. Ejecución de sentencia y equivalencia material de la prueba psicotécnica. 2.2.5. Cobro por vía de apremio de deudas de reparación y art. 29.2 LJCA. 2.2.6. Impugnación indirecta del planeamiento y falta de publicación del plan urbanístico o instrumento general del que trae causa. 2.3. Contribuciones doctrinales.—3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: 3.1. Novedades normativas. 3.2. Juris-

* Fecha de finalización del trabajo: 31 de marzo de 2026.

Este trabajo ha sido realizado en el seno del proyecto «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función (PID2020-115714GB-I00)» financiado por la Agencia Estatal de Investigación. El autor es también secretario del CEUTA Pablo de Olavide-UAM, dirigido por Jorge Agudo González.

prudencia destacada: 3.2.1. Pérdida de oportunidad y funcionamiento anormal del servicio exterior del Estado. 3.2.2. Plusvalía municipal y ausencia de automatismo indemnizatorio. 3.2.3. Plusvalía municipal: procedencia de la indemnización cuando se acredita la inexistencia de incremento de valor. 3.2.4. Reclamación frente a ente concertado y eficacia equivalente a la dirigida a la Administración. 3.2.5. Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. 3.3. Contribuciones doctrinales.

1. INTRODUCCIÓN

La finalidad de este informe es resumir las principales novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales que se han producido a lo largo del año 2025 en materia de jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. Sobre la mesa constan varios asuntos clave que, durante el presente año, afectan a esta cuestión.

2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.1. Novedades normativas

En el ámbito de las novedades normativas, 2025 no ha sido un año yermo para la jurisdicción contencioso-administrativa, ni mucho menos. Muy al contrario, ha venido marcado por una norma clave, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Como ya explicamos en el Informe del año 2024, esta norma modifica profundamente la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), e igualmente modifica también la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), no en términos tan importantes, pero sí introduciendo reformas de cierto calado. No obstante, precisamente porque ya nos referimos a aquella reforma en nuestro Informe del año anterior, debemos limitarnos ahora a remitirnos a aquel. La LJCA no ha sido reformada posteriormente a lo largo del año 2025, como tampoco en el primer trimestre del 2026.

Sí que merece la pena reseñar, aunque sea como añadido a la información anterior, que a lo largo del año 2025 ha habido algunas propuestas legislativas relevantes. Nos parece especialmente interesante pararnos en la Proposición de Ley 124/000020, procedente del Senado, titulada Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para la seguridad jurídica de la ordenación territorial y urbanística, el impulso del desarrollo urbano y la vivienda, publicada en el *BOCG*, Serie B, núm. 199-1, de 1 de abril de 2025. Esta proposición, que aspira a introducir numerosas medidas en el ámbito urbanístico, por lo general tendentes a combatir la sistemática nulidad de los planes, contiene un art. 2 de modificación de la Ley 29/1998 y plantea añadir un apartado 3 al art. 26 LJCA, específicamente enfocado a restringir la impugnación indirecta de estos, moneda común como es bien sabido nacida al socaire de su pretendida naturaleza reglamenta-

ria. La Propuesta de Ley, que tiene la «seguridad jurídica» como pilar central, recoge claramente esta lógica cuando afirma que: «En España han proliferado las anulaciones de planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, han provocado una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico. La complejidad del Derecho urbanístico ha promovido un incesante cambio en la regulación de sus aspectos sustantivos y ha exigido, también, la actualización de su sistema de control en vía administrativa y judicial. La señalada complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, se ve agravada por la existencia de las heterogéneas, dispersas y también numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. La anulación de un plan territorial o urbanístico se declara, en general, sin matices y sin posibilidad de subsanación de las deficiencias que la han determinado. Conlleva, además, la “nulidad en cascada” de su planeamiento de desarrollo e, incluso, de cada uno de sus actos de aplicación».

El precepto, en caso de ser aprobada la Propuesta de Ley, quedaría redactado como sigue: «3. Cuando la impugnación a la que se refiere el apartado anterior se base en la nulidad de las normas contenidas en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, solo será posible cuando no hubiera transcurrido el plazo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva que contenga las Normas que pretendan impugnarse. Además, el recurso únicamente podrá basarse en los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir tales disposiciones de carácter general, sin que sea posible aducir los eventuales vicios formales que afecten a su elaboración. Estos últimos solo podrán plantearse mediante el recurso directo regulado por el art. 25 [obviamente, el contencioso-administrativo ordinario]».

2.2. Jurisprudencia destacada

2.2.1. Suspensión cautelar y garantía previa en vía económico-administrativa

La STS 4354/2025, Sala 3.^a, Sección 2.^a, de 20 de octubre, rec. cas. 6341/2023, ponente: Excma. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde, aborda el tratamiento que los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo deben dar a la previa suspensión acordada en vía económico-administrativa con prestación de garantía, cuando el recurso llega a su sede con una petición cautelar jurisdiccional por parte del recurrente. En resumen, el Tribunal Supremo rechaza automatismos, pero subraya que la existencia de una garantía ya aceptada por la Administración es un dato de gran peso para la ponderación cautelar y para la motivación de una eventual denegación judicial.

El recurso de casación tenía por objeto precisamente un Auto de 20 de julio de 2023 de la Sección 5.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional,

que confirmando otro anterior de 7 de junio del mismo año, denegaba la medida cautelar de suspensión de la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) de 22 de marzo de 2023. La peculiaridad de este caso era que, como decimos, la suspensión cautelar solicitada al órgano jurisdiccional contencioso tenía como finalidad sustituir a una suspensión previa garantía que estaba vigente en vía administrativa. La pregunta compleja del caso es, por tanto, cuál es la relación entre ambas suspensiones y en qué medida el órgano jurisdiccional en la adopción de su decisión debe tomar en consideración alguna, si es que fuera el caso, la suspensión previa garantía en vía administrativa que, a diferencia de la anterior, opera de forma automática.

Así, la parte recurrente plantea la cuestión en los siguientes términos. Sostiene que «la Sala debe resolver es si, no habiendo cambiado ninguna de las circunstancias concurrentes desde ese juicio de valor, resultaría un contrasentido que no se mantuviera ese mismo criterio al alcanzar el contribuyente la vía jurisdiccional, con grave infracción de la seguridad jurídica a que el contribuyente tiene derecho ex art. 9.3 de la Constitución. En especial, porque la garantía aportada se extiende expresamente durante toda esta vía y, de nuevo, las circunstancias a valorar no han sufrido la más mínima alteración, de modo que en su contrario, resultaría verdaderamente difícil de aceptar para mi mandante que, en idénticas circunstancias, y con el antecedente ya referido, pudiera producirse un cambio de criterio arbitrario con infracción directa del citado principio de seguridad jurídica». Alega que, «al aceptar la Administración tributaria la suspensión de la ejecución de la liquidación impugnada en vía económico-administrativa, generó en la recurrente la confianza en que se había acreditado el perjuicio que le ocasionaría dicha ejecución, por lo que el posterior e imprevisto cambio de criterio del Tribunal de instancia, al exigir la prueba de un perjuicio que el propio legislador tributario presume, se estaría quebrantando su confianza y afectando a su derecho a la seguridad jurídica» (AH 3.º).

Con este punto de partida, se plantea el recurso en los siguientes términos, con la finalidad de «reforzar o completar la jurisprudencia existente sobre si, previamente valorados los intereses en conflicto por parte de la Administración tributaria demandada, la cual ya había acordado la suspensión de la ejecución de la deuda al aportarse garantía suficiente, se compadece con los principios de seguridad jurídica y buena administración que, en vía judicial, se deniegue el mantenimiento de la suspensión concedida sin que haya existido una variación en las circunstancias de la sociedad impugnante, ni tampoco de las garantías aportadas para obtener la suspensión de la deuda».

El Tribunal Supremo recuerda en primer lugar su doctrina consolidada en esta materia. En una jurisprudencia ya señera, ha afirmado que «La doctrina tradicional del Tribunal Supremo, favorable a la existencia de una suspensión automática en el procedimiento económico-administrativo y a la extensión de esa suspensión automática como medida cautelar en el proceso contencioso-administrativo, tuvo su manifestación más importante en la Sentencia del Pleno de la Sala 3.ª, de 6 de octubre de 1998 —rec. de casación 6416/1997— [...] Sería contradictorio que en el procedimiento ante la Oficina gestora (Decreto 2.244/1979), ante los Tribunales Económico-Administrativos (art. 74 del Reglamento de 1996), ante los delegados de Hacienda (art. 52 del Reglamento Ge-

neral de Recaudación)e, incluso, ante el director general de Recaudación (art. 53 del mismo) o el propio ministro de Economía y Hacienda se suspenda (hasta sin caución) la inmediata ejecución de los actos de gestión tributaria, y en vía jurisdiccional aquella suspensión hubiera de quedar limitada a los supuestos donde el contribuyente pruebe la producción de daños o perjuicios de reparación, nada menos, que imposible o difícil. De ahí que la suspensión jurisdiccional de aquellos actos, cuando se aleguen daños o perjuicios de su inmediata ejecutividad (que ya precedentemente ha aceptado de forma implícita la Administración Tributaria al suspender la ejecutividad) y se preste caución o fianza bastante para garantizar el pago de la deuda tributaria controvertida, ha de entenderse ajustada a Derecho».

Y, más claramente, recuerda que «hay que hacer especial mención a la STS del Pleno de la Sala 3.^a de 7 de marzo de 2005 (rec. de casación núm. 715/1999). En esta sentencia se afirma que si bien las sanciones tributarias quedan suspendidas automáticamente sin necesidad de garantía mientras no son firmes en vía administrativa, es decir, mientras cabe contra ellas un recurso administrativo, sin embargo cuando esas sanciones son impugnadas en sede jurisdiccional, aquella suspensión automática se mantiene solo hasta que el órgano judicial adopte la decisión que corresponda sobre la suspensión, decisión sujeta a lo dispuesto en los arts. 129 y ss. LJCA, de forma que el automatismo que en materia de suspensión de sanciones opera en la vía administrativa, no es trasladable a la sede jurisdiccional, en la que el órgano judicial debe resolver sobre la procedencia o no de la suspensión, cono sin garantía, con arreglo a los criterios previstos en los referidos artículos de la LJCA, esto es, ponderando los intereses en conflicto y, en su caso, condicionando la adopción de la medida cautelar a la prestación de garantías o de caución cuando pudiese causar perjuicios de cualquier naturaleza (art. 133 LJCA)». Y, de hecho, aquella STS de 7 de marzo de 2005 literalmente afirmó que «no hay, ya, razones técnico jurídicas para poder mantener el criterio de que la suspensión de la ejecución de la sanción tributaria sin necesidad de garantía acordada en la vía administrativa o económico administrativa prolongaba, sin más, su efectividad en la vía contencioso-administrativa, hasta la finalización de la misma (mediante sentencia desestimatoria sobre el fondo cuestionado)».

De ahí queda clara la doctrina jurisprudencial sobre la medida cautelar jurisdiccional contenciosa sucesiva a una suspensión administrativa, pues nos dice el Tribunal Supremo que: «De esta forma, una vez solicitada en vía jurisdiccional la suspensión del acto impugnado, será el órgano judicial el que en ejercicio de su propia potestad cautelar adopte la decisión que corresponda conforme a los criterios establecidos en los arts. 129 y ss. LJCA, sin que quede condicionado “de modo absoluto” por la suspensión automática acordada en la vía administrativa, pues esta solo conserva su vigencia y eficacia hasta que el órgano judicial se pronuncie en la pieza separada sobre la suspensión solicitada. [...] En efecto, si bien el art. 233.1 LGT prevé la suspensión automática del acto impugnado, a instancia del interesado, si se garantiza “el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso ejecución de la garantía”, añadiendo el párrafo 2.º que si la impugnación afectase a una

sanción tributaria “la ejecución de la misma quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del art. 212 de esta Ley”, continuando la suspensión “hasta que el órgano judicial adopte la decisión que corresponda en relación con la suspensión solicitada”, y si bien esta suspensión automática, vinculante para los órganos económico-administrativos, no lo es para los órganos jurisdiccionales, que deberán adoptar su decisión conforme a las normas que les resultan específicamente aplicables (art. 129 y ss. LJCA), sin embargo sí debe constituir un indicio relevante que necesariamente habrá de ser ponderado por el órgano judicial». Y, ya de forma insoslayable, concluye: «En definitiva, si bien el régimen cautelar de los arts. 129 y ss. LJCA, exige la citada ponderación de los intereses en juego, esto es, el interés público que reclama la ejecución y el privado que pueda resultar perjudicado por ella, ponderación que permite al juez tomar una decisión sin venir obligado por ello a adoptar la suspensión como medida cautelar debida, sin embargo, esa ponderación necesariamente debe tener en cuenta la previa suspensión automática en vía administrativa por estar garantizada la deuda tributaria, así como la falta de acreditación por la Administración de perjuicios para los intereses generales por la demora en el ingreso de la deuda ya garantizada, y, en caso, de alcanzar la decisión de denegar en vía jurisdiccional la suspensión solicitada, razonar adecuadamente por qué 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» (FJ 3.º).

Pero tal ponderación no se había ejecutado correctamente en la sentencia de instancia, sino que la Sala se limitó a declarar que la parte solicitante de la medida cautelar «no realiza un mínimo esfuerzo probatorio de la realidad de su situación patrimonial, ni de los perjuicios irreparables que le ocasionaría no alcanzar la suspensión solicitada, más allá de las alegaciones al daño que le supondría el pago de las liquidaciones recurridas». Es importante el contraargumento, fuertemente crítico con la actuación de la Administración tributaria, que enarbola el Tribunal Supremo, cuando recuerda que, frente a la afirmación anterior, «tampoco ponderó que por la Administración no se había aportado prueba alguna de que la demora en el ingreso de la deuda garantizada pudiera llegar a comportar una vulneración de los intereses generales. Por último, tampoco se hizo razonamiento alguno entorno al elevado montante de la deuda tributaria —38.876.475,07 euros— cuya ejecución sí podría afectar a la finalidad legítima del recurso, por lo que la suspensión resultaría procedente. En definitiva, es la falta de ponderación por la Sala de instancia de los indicios referidos, lo que lleva a este Tribunal a la estimación del recurso de casación».

2.2.2. *Publicación oficial y cómputo del plazo para recurrir instrumentos urbanísticos*

La STS 3927/2025, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 9 de septiembre, rec. cas. 5053/2023, ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Quesada Varea, resuelve una cuestión de notable interés práctico en materia urbanística y procesal: cuál es el *dies a quo* para interponer recurso

contencioso-administrativo contra un instrumento de planeamiento cuando, antes de su publicación oficial, se ha notificado personalmente el acuerdo aprobatorio a quien formuló alegaciones en el trámite de información pública. El Tribunal Supremo corrige el criterio de inadmisión de la Sala de instancia y declara que, en estos casos, el plazo comienza con la publicación oficial, no con la notificación previa. La resolución resulta especialmente relevante para la litigación urbanística local, porque refuerza una interpretación favorable al acceso a la jurisdicción y niega que la mera participación en la información pública convierta por sí sola al alegante en interesado a efectos de alterar el régimen ordinario de impugnación. Veamos en qué términos lo hace.

Nos recuerda el Antecedente de Hecho 1.º que: «Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, se tramitó el recurso 649/2019 interpuesto por la entidad “Kimaftido, S. L.”, contra el acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Huelva de 31 de octubre de 2018 por el que se aprobó definitivamente la modificación puntual núm. 24 de la Ordenanza municipal de edificación, uso del suelo y urbanización del Plan General de Ordenación Urbana, sobre compatibilidad de usos docentes con espacios libres y viario».

La sentencia recurrida en casación había inadmitido el recurso contencioso-administrativo que había formulado la actual recurrente, «Kimaftido, S. L.», contra la modificación de la Ordenanza impugnada, que era una disposición que complementaba el Plan General de Ordenación Urbana y fue aprobada de forma definitiva por acuerdo plenario de dicho Ayuntamiento de Huelva de 31 de octubre de 2018. La causa de inadmisión del recurso fue la prevista en el art. 69.e) LJCA, es decir, la presentación del escrito de interposición fuera del plazo de dos meses establecido en el art. 46.1 de la misma ley procesal. Naturalmente, el punto de partida era la aceptación de que el acuerdo municipal impugnado tenía la condición de disposición general a causa de la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo y, por tanto, su plazo de impugnación era de dos meses contados desde el día siguiente al de publicación de la disposición. Ahora bien, matizaba la sentencia recurrida que, en su opinión, «en los supuestos de notificación personal de un plan urbanístico después de su publicación, la jurisprudencia (SSTS 24 de septiembre de 2008, rec. 5765/2004; 20 de julio de 2010, rec. 1793/2006, y 12 de noviembre de 2010, rec. 2686/2006) considera que el plazo de dos meses para impugnarlo se inicia con la notificación y no con la publicación». Ahora bien, este criterio dista de ser claro, y así lo admite el propio órgano jurisdiccional al reconocer que, en realidad, «esta jurisprudencia ha recaído en supuestos en que la notificación personal fue posterior a la publicación», pero «este mismo efecto de la notificación también debe producirse cuando es anterior a la publicación, y ello porque:

1. El acuerdo de aprobación definitiva de modificación de la Ordenanza fue válido desde su adopción, sin perjuicio de que su eficacia quedara diferida al momento de la publicación.

2. “Kimaftido” intervino en el procedimiento de elaboración de la disposición general no como una mera alegante, sino desde el principio como una auténtica interesada.

3. Por este motivo, la notificación personal era absolutamente necesaria y se hizo con instrucción del recurso que cabía contra ella y el plazo de dos meses para interponerlo contado desde la propia notificación.

4. En otro caso, se estaría ofreciendo a la recurrente una doble oportunidad para recurrir» (FJ 1.º).

Estos criterios distaban, no obstante, de ser claros. El Tribunal Supremo admite por lo pronto el recurso contencioso-administrativo sobre esta cuestión, lo que ya da indicio de la inseguridad de la solución, pues «consideró de interés determinar si el día inicial del cómputo del plazo (*dies a quo*) para interponer el recurso contencioso contra un instrumento de planeamiento urbanístico ha de situarse en el momento de la notificación personal al interesado o en el de la publicación oficial». Así, recuerda que «sobre el inicio del plazo para la interposición del recurso contra los instrumentos urbanísticos, la jurisprudencia ha diferenciado según fuera necesaria o no la notificación personal, y esta no lo es en los instrumentos elaborados a iniciativa municipal, como señala al respecto la STS de 30 de noviembre de 2011 (rec. 5935/2008). Cuando, aun no siendo necesaria, se produce la notificación personal y esta es posterior a la publicación, el plazo comienza con la notificación (STS de 12 de noviembre de 2010, rec. 2686/2006), y, siendo anterior a la publicación, hay que estar a la última fecha como inicio del plazo para recurrir, como recoge la STS de 2 de marzo de 2016 (rec. 1530/2014) y han confirmado otras en los supuestos de impugnación del instrumento de planeamiento por un particular que hubiera comparecido e intervenido en el procedimiento de elaboración» (FJ 2.º).

Aquí es importante distinguir otro supuesto, el de la determinación del *dies a quo* en notificaciones que llegan al particular tanto por medios electrónicos como en papel. Aquí sí que se elige, sin duda alguna, como fecha de referencia para el inicio del plazo de interposición del recurso el de la primera notificación recibida. Pero el del caso es un supuesto bien diferente: «A la duplicidad de la notificación efectuada por medios electrónicos y en papel se refiere la STS 177/2020, de 12 de febrero (rec. 2587/2016), en que se apoyan las resoluciones de la Audiencia Nacional que cita la recurrida “Centros infantiles Chicos”. Por supuesto, ni la norma citada ni la doctrina elaborada a su amparo son aquí aplicables, dado que su finalidad es resolver los problemas originados por la implantación de las comunicaciones electrónicas y recaen sobre el concreto supuesto de la repetición de notificaciones personales, y no de notificación personal y publicación, como ocurre en este» (FJ 3.º).

Ahora bien: «A la práctica de la notificación personal además de la publicación, y precisamente de instrumentos urbanísticos, se han referido diversas sentencias de esta Sala, aunque, como advierte la sentencia de instancia, normalmente cuando aquella es posterior a la publicación [...] La mencionada STS de 31 de enero de 2012 declara (FJ 4.º): “En caso de haberse producido una notificación personal a la entidad recurrente con posterioridad a la publicación debería ser esta última fecha la que debería haber sido tenida en cuenta como resulta de las Sentencias de esta Sala de 24 de septiembre de 2008 (rec. de casación 5765/2004), de 26 de junio de 2009 (rec. de casación 1079/2005), de 21 de julio de 2010 (rec. de casación 1793/2006) y las de 12 de noviembre de 2010

(recs. de casaciones 2686/2006 y 1879/2006). Sin embargo cuando la notificación personal es anterior a la publicación oficial es aplicable la doctrina general que expresa la sentencia recurrida y hay que estar a la última fecha —la de publicación— como de inicio del cómputo para recurrir, porque la notificación personal no es necesaria [...] y sí lo es una interpretación *pro actione*, cuando está en juego el derecho de acceso a la jurisdicción” (FJ 3.º), y sigue: “En definitiva, cuando concurren la notificación personal y la publicación de la disposición, el plazo para interponer el recurso arranca del acto acaecido en último lugar. Esta doctrina es consecuente con el hecho de que la publicación oficial configura el requisito ineludible para que los planes de urbanismo y sus modificaciones entren en vigor y produzcan efectos jurídicos, y constituye el medio a través del cual ha de llegar a conocimiento de los interesados o afectados por la disposición” (arts. 70.2 LRBRL y 131 LPACAP, así como 9.3 CE y 2 CC). [...] “Las excepciones con que cuenta el referido criterio se limitan a dos casos: aquel en que la impugnante de la disposición urbanística sea otra Administración, que queda sometida a la regla del art. 46.6 [...] y el supuesto de que el instrumento de planeamiento publicado se ha tramitado por iniciativa particular, en que resulta preceptiva la notificación al promotor o solicitante”».

Tampoco la intervención en el trámite de información pública permite, en principio, la adquisición de la condición de interesado de forma automática. Pero también en este aspecto el criterio del Tribunal Supremo en esta sentencia es importante porque: «Sin embargo, el parecer de la Sala de instancia difiere de la jurisprudencia vigente, que ha negado tanto la adquisición de la condición de interesado por la mera intervención en el trámite de información pública, como la necesidad de notificar la aprobación de los planes y otros instrumentos urbanísticos a quienes han participado en ese mismo trámite formulando alegaciones. [...] Por un lado, nuestro ordenamiento diferencia lo que es la información pública, dirigida a todos los ciudadanos en general, de lo que constituye la audiencia de los interesados en cuanto titulares de derechos o intereses legítimos afectados por el acto de que se trate (arts. 82 y 83 LPACAP). En el seno de la aprobación de las ordenanzas locales recoge esta diferencia el art. 49.b) LRBRL. Y el art. 83.3 LPACAP dispone: “La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado” [...] Así pues, la participación en la fase de información pública, más o menos activa, no convierte por sí sola al alegante en interesado, pese a imponer a la Administración el deber de suministrarle una respuesta razonada a sus alegaciones y observaciones (art. 83.3 LPACAP) que, sin duda, ha de hacerle llegar a su conocimiento por algún medio. [...] Tampoco podemos aceptar que partir de la publicación para contar el plazo otorgue una doble oportunidad para recurrir. Este efecto se produce asimismo, como destaca la recurrente, cuando la notificación personal es posterior a la publicación del instrumento urbanístico» (FJ 4.º).

De todo lo anterior se deriva el criterio que el Tribunal Supremo encuentra pertinente para resolver este supuesto de hecho, que no es otro que casar la sentencia recurrida y entender que el recurso contencioso-administrativo inicial se interpuso en plazo. Así, concluye el Tribunal Supremo que: «De las precedentes consideraciones se deduce claramente el criterio de esta Sala: en el caso de que la aprobación de un instrumento

urbanístico sea objeto de notificación personal a quien hubiera formulado alegaciones en el trámite de información pública y con posterioridad de publicación en el periódico oficial, la fecha de inicio del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo es la constituida por el día siguiente a la publicación oficial» (FJ 5.º).

2.2.3. *Efecto positivo de la cosa juzgada entre jurisdicciones*

La STS 5646/2025, Sala 3.ª, Sección 3.ª, de 26 de noviembre, rec. cas. 6313/2022, ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, examina la proyección de la cosa juzgada y, en particular, su efecto positivo o prejudicial sobre el proceso contencioso-administrativo. El Tribunal Supremo examina si la jurisdicción contencioso-administrativa podía mantener una derivación de responsabilidad solidaria por deudas sociales cuando una sentencia mercantil había declarado nulo, con efectos *ex tunc*, el acuerdo societario de nombramiento del administrador. La resolución reviste especial interés porque sistematiza la distinción entre efecto negativo y efecto positivo de la cosa juzgada y conecta el art. 222 LEC con el art. 118 CE. Tiene interés para nosotros referirnos a este pronunciamiento aunque sea brevemente.

Como es habitual, el Tribunal Supremo primero define los términos del recurso, definiendo como «objeto del presente recurso contencioso-administrativo la Resolución de fecha 17 de septiembre de 2018 de la Tesorería de la Seguridad Social Dirección Provincial de Unidad de Barcelona desestimatoria del recurso de alzada interpuesto en fecha de 27 de julio de 2018 ante la Tesorería General de la Seguridad Social contra el Acuerdo de derivación de responsabilidad solidaria de 5 de julio de 2018 dictado por la subdirectora provincial [...] La parte actora efectúa la siguiente consideración en sustento de su pretensión: ausencia de los requisitos y presupuestos para declarar la responsabilidad solidaria del recurrente respecto de las deudas de la mercantil “Other-Side Mirror” en base al hecho de que el Sr. Segundo no ha sido administrador o miembro del Consejo de Administración de la sociedad “Other Side Mirror, S. L.” dado que por el Juzgado de lo Mercantil núm. 5 de Barcelona en Juicio Ordinario 846/2017 se ha declarado por Sentencia 32/2019, de 3 de mayo, la nulidad de la Junta General de 29 de diciembre de 2011 y de los acuerdos en ella adoptados, siendo a partir de ella de donde se deriva por la Administración la responsabilidad solidaria al haber sido nombrado administrador el Sr. Segundo» (AH 1.º).

Planteados los términos de la discusión jurídica, entiende el Tribunal Supremo que «presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el alcance de los efectos de la cosa juzgada en los casos de responsabilidad por deudas sociales en los que tanto el acuerdo de nombramiento de los administradores solidarios como la responsabilidad solidaria de uno de los dos administradores, han sido anulados por sentencia».

El Tribunal Supremo expone aquí su doctrina consolidada, que el presente caso da ocasión a revalidar: «En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2022 (RC 1588/2020), se distinguen los efectos positivos y negativos de la cosa juzgada, cuya regulación se contiene en el art. 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en los siguientes términos:

«A tal efecto, es preciso diferenciar, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre la vinculación negativa y positiva de la cosa juzgada, ambas reguladas en el art. 222 LEC. Así, mientras que la vinculación negativa «impide un nuevo proceso sobre el mismo objeto ya juzgado; mientras que, conforme a la segunda, lo resuelto en un primer proceso debe tenerse en cuenta en el segundo cuando sea un antecedente lógico de lo que constituye su objeto (Sentencias 169/2014, de 8 de abril; 5/2020, de 8 de enero; 223/2021, de 22 de abril; 310/2021, de 13 de mayo; 411/2021, de 21 de junio y 21/2022, de 17 de enero)».

Y estos diferentes efectos tienen incidencia en los requisitos necesarios para su apreciación, pues mientras que: «La cosa juzgada material, en su efecto negativo o excluyente, exige la plena coincidencia entre los objetos de un primer proceso resuelto por sentencia firme, con respecto a un proceso ulterior en el que se invoca su eficacia excluyente; es decir, que se trate de los mismos sujetos, el mismo *petitum* (lo que se pide) y la misma *causa petendi* (fundamento fáctico y jurídico de lo solicitado), así se pronuncian, como no podía ser de otra forma, las Sentencias 5/2020, de 8 de enero; 313/2020, de 17 de junio; 411/2021, de 21 de junio y 21/2022, de 17 de enero. De darse dichas identidades, la vigencia del principio non bis in ídem (no dos veces sobre lo mismo) determinaría la inutilidad e ineficacia del proceso ulterior con prevalencia de lo resuelto en el primer proceso, o lo que es lo mismo de lo ya decidido.

Por el contrario, el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada no exige la plena identidad entre los objetos de los procesos, sino la conexidad entre ellos, siempre que los sujetos sean los mismos, y lo resuelto en el primer juicio, mediante pronunciamiento firme, sea parte del objeto del segundo de los promovidos, o, como dice el art. 222.4 LEC, que “aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto”.

Puede sostenerse entonces que mientras que la cosa juzgada negativa se fundamenta en la identidad, la cosa juzgada positiva en la conexidad; mientras que la primera impide la existencia de un proceso posterior; la segunda no lo evita, aunque lo condiciona en el sentido de que el tribunal del segundo juicio queda vinculado por el pronunciamiento firme de la sentencia dictada en el proceso anterior. En definitiva, se requiere la existencia de una relación jurídica dependiente o conexa de otra, ya resuelta por sentencia firme; no, desde luego, idéntica, pues entonces se desencadenaría el efecto excluyente o negativo de la cosa juzgada» (STS 102/2022, de 7 de febrero, rec. 2963/2019).

En el supuesto que nos ocupa, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valencia dictó un Auto de 20 de mayo de 2019 en el que apreciando la existencia de cosa juzgada inadmitió el recurso e impidió su continuación. Resolución que fue confirmada por la Sentencia de la Sección 5.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 22 de noviembre de 2019 (rec. apelación 284/2019). En definitiva, dichas resoluciones judiciales apreciaron

la excepción de cosa juzgada material en su vinculación negativa impidiendo que se siguiera un nuevo proceso sobre una controversia que se consideró que ya estaba juzgada.

Continúa la resolución reafirmando esta conclusión, sin olvido de la importancia que tiene la distinción entre cosa juzgada negativa y positiva: «La cosa juzgada material se refiere a la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia firme, implicando, según el citado art. 222 no solo la exclusión de “un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en que aquella se produjo”, alcanzado “a las pretensiones de la demanda” (apdos. 1 y 2) —efecto negativo—, sino que lo decidido tiene efectos vinculantes en futuros procesos, pues “lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme que haya puesto fin a un proceso vinculará al tribunal de un proceso posterior cuando en este aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal” (apdo. 4) —efecto positivo—».

Esta diferenciación en los efectos que produce la cosa juzgada material es importante, ya que, como explicamos en la Sentencia de 22 de marzo de 2022 (rec. de casación 1588/2020), con cita de otras anteriores, «la cosa juzgada material, en su efecto negativo o excluyente, exige la plena coincidencia entre los objetos de un primer proceso resuelto por sentencia firme, con respecto a un proceso ulterior en el que se invoca su eficacia excluyente; es decir, que se trate de los mismos sujetos, el mismo *petitum* (lo que se pide) y la misma *causa petendi* (fundamento fáctico y jurídico de lo solicitado) [...] Por el contrario, el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada no exige la plena identidad entre los objetos de los procesos, sino la conexidad entre ellos, siempre que los sujetos sean los mismos, y lo resuelto en el primer juicio, mediante pronunciamiento firme, sea parte del objeto del segundo de los promovidos», añadiéndose que «puede sostenerse entonces que mientras que la cosa juzgada negativa se fundamenta en la identidad, la cosa juzgada positiva en la conexidad; mientras que la primera impide la existencia de un proceso posterior; la segunda no lo evita, aunque lo condiciona en el sentido de que el tribunal del segundo juicio queda vinculado por el pronunciamiento firme de la sentencia dictada en el proceso anterior».

En cuanto a la aplicación de esta doctrina al caso concreto, la sentencia es igualmente contundente, entendiendo que el órgano de instancia no entendió correctamente el efecto positivo de la cosa juzgada emanada de la resolución del órgano de la jurisdicción mercantil: «En el caso que enjuiciamos, esta Sala sostiene que la sentencia recurrida incurre en falta de corrección jurídica, e infringe la mencionada doctrina constitucional, ya que, habiéndose fundado el recurso contencioso-administrativo en la ausencia de presupuestos y requisitos para declarar la responsabilidad solidaria, puesto que no concurría el presupuesto de derivación de responsabilidad previsto en el art. 367.1 de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado su texto refundido por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por no tener la condición de administrador de la sociedad cuya responsabilidad se exigía, y habiéndose aportado, a tales efectos, la sentencia del Juzgado de lo Mercantil núm. 5 de Barcelona, en la que se declaran nulos los acuerdos de la Junta

General de la sociedad celebrada el 29 de diciembre de 2011, en la que, precisamente, se le nombró miembro del Consejo de Administración al recurrente, no resultaba procedente que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña eludiera, sin motivación o justificación alguna, dicho pronunciamiento emanado de la jurisdicción mercantil, que había adquirido firmeza.

Por ello, aun estimando que el Tribunal de instancia no estaba vinculado por el efecto prejudicial de la cosa juzgada material, consideramos que si entendía que, de conformidad con la competencia para extender su conocimiento a cuestiones prejudiciales que le confiere el art. 4.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cabía llegar a una conclusión jurídica diferente a la obtenida por el Juzgado de lo Mercantil, desde un eventual análisis y perspectiva jurídica diferentes que ofrecía el litigio contencioso-administrativo, debía justificarlo y motivarlo explícitamente en la sentencia, para no menoscabar el derecho a una buena Administración de Justicia que garantizan los arts. 24 y 117 de la Constitución».

Y por tanto concluye, contundentemente y refiriéndose específicamente a la aplicación del art. 222.4 LEC, que: «El art. 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 la luz 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 art. 24 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los arts. 93, 117 y 118 de la Constitución, en los supuestos de derivación de responsabilidad solidaria a un administrador de una sociedad mercantil de las deudas contraídas por la misma 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, deberá 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.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Segundo contra la sentencia dictada por la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de Cataluña núm. 5243/2021, de 30 de diciembre, en el procedimiento ordinario núm. 135/2019, que casamos y anulamos».

2.2.4. *Ejecución de sentencia y equivalencia material de la prueba psicotécnica*

La STS 5461/2025, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 26 de noviembre, rec. cas. 6005/2024, ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis, y en sentido similar, la STS 5266/2025, Sala 3.^a, Sección 4.^a, de 19 de noviembre, rec. cas. 4956/2024, ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis, abordan los problemas derivados de la ejecución de sentencias en los procesos selectivos de acceso al empleo público, en particular en casos en los que la prueba que las sentencias ejecutadas ordenaban repetir era un test psicotécnico. El Tribunal Supremo insiste en que la ejecución ha de respetar no solo el tenor literal del fallo, sino también su sentido material, y que la correlación entre lo juzgado y lo ejecutado exige una equivalencia real de las pruebas practicadas.

En particular, nos centraremos en la primera de estas dos sentencias. En palabras del Tribunal Supremo, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar «si la prueba psicotécnica a realizar en ejecución de sentencia con la promoción en curso tiene que contar con la misma dificultad y características, tiempo de respuesta y tipos de pruebas que en la prueba de la promoción de origen».

En el supuesto de hecho, mediante la Resolución de 11 de abril de 2018 (BOE núm. 94, de 18 de abril próximo siguiente), de la Dirección General de la Policía, se había convocado oposición libre para cubrir plazas de alumnos de la Escuela Nacional de Policía, de la División de Formación y Perfeccionamiento, aspirantes a ingreso en la Escala Básica, categoría de Policía del Cuerpo Nacional de Policía. La Sentencia 22/2022, de 14 de enero, de la Sección 7.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimó el recurso del recurrente, reconociéndole el derecho a que se declarara que había superado la parte b), «entrevista personal» de la tercera prueba del proceso selectivo en cuestión. Correspondía, por tanto, a la Administración ejecutar esta sentencia evaluando al aspirante con un test psicotécnico similar al de la prueba de la que erróneamente había sido excluido.

El Tribunal Supremo ha percibido ya la necesidad de ponerse serio con esta cuestión, y recuerda que: «La necesidad de realizar los test psicotécnicos correspondientes es consecuencia del pronunciamiento anulatorio a que se ha llegado en esta sentencia, considerando la Sección que realizar los mismos test y junto con y al mismo tiempo que los que realicen los aspirantes-opositores del proceso selectivo inmediato que se esté llevando a cabo o se lleve a cabo tras la fecha de esta sentencia es, en cierta medida y dados los precedentes fraudulentos que hemos constatado en diferentes incidentes de ejecución de diversas sentencias, una forma de garantizar, en la medida en que ello es posible, que los tests a realizar presenten similares parámetros y criterios de evaluación y formulación

que los seguidos en la convocatoria a la que concurrió el hoy actor, y que sean valorados los mismos de una forma análoga».

Termina entonces el Tribunal Supremo situando con precisión su papel en este proceso, que no es otro que «garantizar la exacta correlación entre lo resuelto en el fallo y lo ejecutado en cumplimiento del mismo [...] En cuanto a la tercera de las pautas que debía observar la Administración al tiempo de dar cumplimiento a la sentencia, esta Sala también ha declarado, al igual que lo venía haciendo la Sala de instancia, que la nueva prueba psicotécnica que se haya de realizar en ejecución de sentencia ha de presentar la misma o parecida dificultad, características, tiempo de respuesta y tipos de problemas que la de la promoción de origen» (FJ 4.º).

2.2.5. Cobro por vía de apremio de deudas de reparcelación y art. 29.2 LJCA

El ATS 8881/2025, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 24 de septiembre, rec. cas. 698/2025, ponente: Excm. Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande, admite un recurso de casación a la vista de su notable interés casacional para la jurisdicción contencioso-administrativa y, en particular, para la práctica urbanística local, y es la siguiente: cuáles son las exigencias que deben concurrir para que una entidad urbanizadora pueda acudir al art. 29.2 LJCA y exigir a un ayuntamiento el cobro por vía de apremio de las deudas derivadas de un proyecto de reparcelación. La resolución es especialmente relevante porque delimita la diferencia entre inactividad administrativa y desestimación presunta, y porque sitúa en el centro del debate la ejecutividad de las deudas urbanísticas derivadas de la cuenta de reparcelación y la necesidad —o no— de una providencia de apremio previa.

El Tribunal Supremo plantea el marco del problema, siguiendo el propio escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, como un posible supuesto de aplicación de la vía de recurso por inactividad por inejecución de acto firme o contrato del art. 29.2 LJCA. De hecho, esta primera delimitación ya era en sí misma dificultosa, porque en primera instancia el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 28 de Madrid dictó Sentencia, de 20 de noviembre de 2023, desestimando el referido recurso contencioso-administrativo «razonando, en esencia, que la parte demandante no había especificado el acto administrativo firme concreto cuyo contenido no ejecutaba la Administración». (AH 1.º). Insistió igualmente el TSJ de Madrid en segunda instancia en que «cabe distinguir el requerimiento al ayuntamiento del procedimiento ejecutivo, siendo que la obligación de pago se constituye en presupuesto de dicho procedimiento y que dicha obligación se configura formalmente a través del acuerdo de liquidación que genera el procedimiento de apremio [...] No es una cuestión de derecho y obligación al pago, que se derivan de los instrumentos a los que se aludían y aluden en demanda y en el recurso de apelación, sino de la existencia o no de una providencia de apremio, acto firme y ejecutable, que en este caso no existe y a lo que no es equiparable el silencio del ayuntamiento al requerimiento de inicio de la vía de apremio que puede considerarse como una denegación de la solicitud pero no un supuesto de inactividad pues no cabe

equiparar la inactividad administrativa a la desestimación presunta o silencio administrativo».

A la vista de la complejidad e importancia de la cuestión, que indudablemente presenta interés casacional objetivo, el Tribunal Supremo decide admitir el recurso de casación. No hay que perder de vista el siempre difícil encaje de la doble vía de impugnación de la inactividad administrativa en el sistema de recursos contencioso-administrativo. La vía del art. 29 LJCA está diseñada, no se olvide, para evitar someter al ciudadano, al menos en ciertos casos, al calvario de la solicitud y silencio negativo impugnables, y menos aún, a la cábala de adivinar si cierta inactividad administrativa es en realidad un supuesto silencio negativo en un pretendido procedimiento que no ha tenido ningún trámite, fruto de una solicitud que el ciudadano quizá ni sepa que ha presentado. Y por eso mismo «La parte recurrente entiende que no es así y aduce que la deuda resultante de la cuenta aprobada en el proyecto de reparcelación, aunque sea provisional (como aclara el art. 127.2 RGU) es una deuda líquida y exigible, y que, en caso de impago, procede el inicio de la vía de apremio, tratándose, por tanto, de un acto firme cuya ejecución puede ser solicitada al amparo del art. 29.2 LJCA» (RJ 2.º).

En conclusión, el auto resume que: «Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 88.1 LJCA, en relación con el art. 90.4 de la misma norma, esta Sección de Admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión: determinar de cuáles son las exigencias que deben cumplirse para que una entidad urbanizadora pueda exigir a un ayuntamiento, por la vía del art. 29.2 LJCA, el cobro por vía de apremio de las deudas derivadas de un Proyecto de Reparcelación. Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son: el art. 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, puesto en relación con el art. 127.4 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y con los arts. 97, 99, 100 y 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

2.2.6. Impugnación indirecta del planeamiento y falta de publicación del plan urbanístico o instrumento general del que trae causa

El ATS 8038/2025, Sala 3.ª, Sección 1.ª, de 11 de septiembre, rec. cas. 6873/2024, ponente: Excm.a Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande, identifica una cuestión de interés casacional fundamental para la litigación urbanística local. La cuestión es si, en el marco de un recurso contra un instrumento de planeamiento de desarrollo, la impugnación indirecta puede fundarse en la falta de publicación preceptiva del instrumento general o superior del que trae causa. La resolución parte de un supuesto en el que se discutía la validez de un estudio de detalle y, de forma indirecta, de un plan parcial aprobado

antes de la publicación íntegra del plan general de cobertura. No parece difícil colegir la relevancia de esta materia en los intereses de las entidades locales, siendo la nulidad de los planes el gran foco de discusión y no pocas veces inoperancia de nuestro Derecho urbanístico.

En la instancia, la discusión se planteó en estos términos: «Queda constreñido el debate a dilucidar si, como se viene a sostener en la demanda, la posible nulidad del Plan Parcial URP-RR-10 “Hospital” (que igualmente es objeto de impugnación indirecta) anuda la del Estudio de Detalle objeto de recurso. A tal efecto, la parte actora realiza, a grandes rasgos, el siguiente razonamiento: que ambos Instrumentos de Planeamiento (el referido Plan Parcial —aprobado definitivamente mediante Acuerdo Plenario de 15 de julio de 1994— y el Estudio de Detalle objeto de recurso directo —el aprobado definitivamente mediante Acuerdo del Pleno de 26 de enero de 2018—) son nulos de pleno derecho conforme al art. 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a consecuencia de la aprobación del primero antes de la publicación de la parte normativa del Plan General de Ordenación Urbana de 1986 (que tuvo lugar en el mes de noviembre del año 2000), razón por la que carecía de un Instrumento de Planeamiento General que legitimase su aprobación. Toda vez que, por dicha razón (máxime cuando las determinaciones normativas del Plan Parcial tampoco han sido publicadas, sin que ello pueda quedar subsanado por la publicación de las de su modificación, al no ser viable modificar lo inexistente), el Estudio de Detalle también carece de cobertura en Instrumento superior que lo legitime (al ser nulo el Plan Parcial), este último también resulta ser nulo de pleno derecho. La Administración demandada opone frente a ello que no cabe confundir validez de los Instrumentos de Planeamiento con eficacia de los mismos, por lo que la ausencia de publicación no privaría de aquella ni al plan Parcial ni al Estudio de Detalle. La Sala de Málaga estimó el recurso contencioso-administrativo entablado (tanto en la impugnación directa que se realiza respecto del Estudio de detalle, como en la indirecta del Plan Parcial), con cita de las reflexiones que ya realizó esa misma Sección Funcional en su Sentencia de 9 de diciembre de 2021, dictada en el recurso ordinario 337/2019, en la que se recogía reiterada y constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que vinculaba la eficacia de los planes de urbanismo a su publicación previa, ya que el art. 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, tanto en su redacción originaria como tras la reforma operada por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, exige para la eficacia de los planes urbanísticos la previa publicación de sus normas y no solo la del acuerdo de aprobación definitiva; y ello, con independencia de que su aprobación definitiva corresponda a los ayuntamientos o a las Comunidades Autónomas. Reconoce la Sala que en su anterior sentencia “no se da respuesta a la cuestión que viene a suscitarse en la demanda, que no es otra que los efectos a anudar a la ausencia de publicación de la totalidad de normas urbanísticas de un Instrumento de Planeamiento respecto de la posible aprobación de Instrumentos de desarrollo del mismo antes de que tenga lugar dicha publicación”, pero la nulidad se desprendía de otras Sentencias del Tribunal Supremo, como la del 28 de abril de 2004, recurso de casación 7051/2001».

En suma, el Tribunal Supremo admite el recurso de casación, planteando como cuestión de especial interés casacional: «Determinar si con ocasión de un recurso en el que se proceda a la impugnación indirecta de un instrumento de planeamiento urbanístico cabe fundarlo en la falta de publicación preceptiva del instrumento de planeamiento general del que traiga causa».

2.3. Contribuciones doctrinales

La preocupación por la jurisdicción contencioso-administrativa no se detiene y la materia ha suscitado un continuo debate doctrinal a lo largo del año 2025. Los temas que preocupan son diversos, pero como era de esperar destaca este año un asunto de puro contexto, el comentario y exégesis de las reformas en materia contencioso-administrativa de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Sobre esta materia hay varios estudios doctrinales muy destacables este año, donde la evaluación de esta novedosa norma por parte tanto de la academia y de la práctica jurídica ha sido protagonista. Como marco general, es de enorme utilidad el estudio de E. ETXEBERRIA BEREZIARTUA, «Estudio sobre el impacto procesal de la LO 1/2025 en la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, núm. 133, 2025, pp. 59-91, así como el trabajo de P. L. OLIVAS MORILLO, «Las reformas en el proceso contencioso-administrativo tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia», *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2025. Igual examen general dedica a la reforma J. D. MORENO PRIETO, «Principales novedades de la ley de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia que afectan a la jurisdicción contencioso-administrativa», en E. SIMÓ SOLER, R. CASTILLO FELIPE y S. TOMÁS TOMÁS (coords.), C. ALONSO SALGADO, A. VALIÑO CES y A. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (dirs.), *Reflexiones acerca de la Ley de eficiencia (LO 1/2025)*, Colex, 2025. A ello puede añadirse la monografía de A. J. VÉLEZ TORO, *Repensar la Jurisdicción. Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Dykinson, Madrid, 2025, que confirma que la discusión doctrinal abierta en 2025 no se ha agotado con la entrada en vigor de la reforma. Otros estudios han descendido al detalle de la reforma, enfocando aspectos más específicos y, destacadamente, uno al que dedicamos mayor análisis en el epígrafe de cambios legislativos de este mismo Informe en 2024, la reforma del procedimiento abreviado y su operatividad práctica. Aquí destacan sin duda dos estudios de F. J. FUERTES LÓPEZ, «El procedimiento abreviado en el orden jurisdicción contencioso-administrativo: una reforma necesaria (de lo que reforma la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, y de lo que se debe reformar)», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2025, y en términos ya más generales sobre el marco impugnatorio contencioso-administrativo «Impugnación de sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrati-

vo: apelación y casación. Ordenación del recurso de apelación e inexistencia del recurso de casación», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2025. Igualmente importante, y más dado el enfoque local de este informe, es la contribución de M. PARAJÓ CALVO, «La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Eficiencia del Servicio Público de Justicia: una primera aproximación en clave local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2 (febrero), 2025.

Como todos los años, el análisis de cuestiones generales de la LJCA es también un foco incesante de bibliografía, como no puede ser de otra manera. En este terreno sobresale la obra colectiva dirigida por L. MELLADO RUIZ, *Claves prácticas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: (Adaptado a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de Enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia)*, Atelier, 2025, que ofrece una revisión sistemática de la Ley jurisdiccional y de sus principales problemas aplicativos. Dentro de esta obra hay numerosas contribuciones que podríamos destacar aquí, pero tendremos que centrarnos en algunas de ellas. Merece la pena mencionar al menos las aportaciones de E. MOREU CARBONELL, «Ámbito subjetivo, objetivo y territorial de la jurisdicción contencioso-administrativa», pp. 27-104, y de L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, «Los procedimientos especiales», pp. 635-694; así como, por su directa incidencia sobre la arquitectura procesal del orden contencioso, los capítulos relativos a la planta y distribución de competencias, a los sujetos de la relación jurídico-procesal, al objeto del recurso, al procedimiento en primera o única instancia, al procedimiento abreviado, a los recursos contra resoluciones procesales y a la ejecución de sentencias. Se trata, sin duda, de una obra de referencia para entender el estado de la jurisdicción contencioso-administrativa en 2025 y los primeros efectos de la reforma de la Ley Orgánica 1/2025.

Otros problemas clásicos abordados por la doctrina han sido la legitimación activa, que ha abordado T. A. GÓMEZ SAUCEDO, «Sujetos del proceso contencioso-administrativo: legitimación activa y pasiva a la luz de la ley y la jurisprudencia: especial referencia a la contratación pública y los partidos políticos», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 2025, año 2025. Como saben bien los lectores de este Informe en ediciones anteriores, la centralidad del art. 19 LJCA es constante en las tres vertientes jurisprudencial y doctrinal, pero también en el apartado de reformas legislativas, hasta el punto de que el legislador no pocas veces utiliza la legitimación activa contencioso-administrativa para modular las posibilidades de acceso al litigio de impugnación de diferentes grupos. En este sentido, la jurisprudencia sobre legitimación activa de partidos políticos en el contencioso-administrativo es una constante fuente de conflicto. Igualmente importante para entender el funcionamiento de la jurisdicción contenciosa sigue siendo la influencia del Derecho europeo en determinados sectores, como el Derecho de extranjería, que aborda el estudio de C. CARDENAL DEL PERAL, «Consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2025, *Adrar*, en el derecho español de extranjería y en la práctica de los juzgados de instrucción en funciones de guardia y de los juzgados de lo contencioso-administrativo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*,

año 29, núm. 82, 2025, pp. 301-317. El trabajo de F. J. ALCANTARILLA HIDALGO, «Procedimiento Contencioso-Administrativo y conflictos jurisdiccionales (Evolución jurisprudencial marzo-julio 2025)». Destaca: STS, Deslinde entre las jurisdicciones social y contencioso-administrativa en materia de acoso laboral», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 243, 2025, vuelve a mostrar por su parte que la delimitación de los confines objetivos y subjetivos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo está siempre pendiente de terminar de definirse jurisprudencialmente.

Como cada año y para terminar, siempre es una fortuna para la doctrina jurídico-administrativa española contar con el ya clásico Informe sobre la Justicia Administrativa del año en curso, en este caso bajo la dirección de C. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, M. CASADO GARCÍA, A. GONZÁLEZ ALONSO, I. MARTÍN DELGADO y J. ORTEGA BERNARDO, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2025: Defensa de la Competencia, Derechos Fundamentales, Transparencia y Tributos*, Universidad Autónoma de Madrid/CIJA-UAM, 2025. Es, probablemente, el clásico en el que práctica jurídica y análisis teórico convergen.

3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. Novedades normativas

Durante el último año no se ha producido ninguna reforma normativa relevante desde el punto de vista del régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No obstante, merece una mención el Proyecto de Ley 121/000071, de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión Europea.

Sin necesidad de que entremos en profundidad en este Proyecto de Ley, pues ya habrá ocasión de hacerlo en Informes posteriores en caso de que se apruebe, cabe notar que la reforma responde, según su propia exposición de motivos revela en su misma primera línea, a la STJUE de 28 de junio de 2022, asunto C-278/2020, que comentamos en este mismo Informe en la edición del año 2022, y persigue rehacer el régimen español para ajustarlo al principio de efectividad del Derecho de la Unión. La arqueología de este Proyecto hay que buscarla en el correspondiente *Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en materia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión*, publicado en el año 2023 y que nosotros comentamos en este mismo Informe correspondiente a aquel año. Entre las novedades más importantes de este Proyecto debemos recordar que propone introducir tres cambios fundamentales: un nuevo art. 32 bis LRJSP, un art. 67 LPAC sobre prescripción retocado para adaptarlo a la reforma y una aclaración del art. 92 LPAC sobre

competencia. Además, el texto proyectado prevé que la infracción del Derecho de la Unión pueda resultar no solo de una sentencia del TJUE, sino también de una sentencia del Tribunal Supremo, y atribuye al Consejo de Ministros la competencia cuando los daños se imputen a órganos estatales, dejando en el ámbito autonómico y local la resolución a los órganos correspondientes.

En primer lugar, el texto proyectado prevé crear un nuevo art. 32 bis en la Ley 40/2015, específicamente dedicado a la responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. La propuesta es la siguiente: «Artículo 32 bis. Unión Europea. Principios de la responsabilidad por infracción del Derecho de la 1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos por infracciones del Derecho de la Unión Europea, cuando se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.
- b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.
- c) 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 la lesión sufrida por los particulares.

En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

2. 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.

3. 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 impugnada, mediante la formulación de reclamación por infracción del Derecho de la Unión.

4. Siempre que se cumplan los requisitos del apartado 1, cuando la lesión sea imputable al legislador y haya habido un pronunciamiento que declare la contrariedad al Derecho de la Unión Europea por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o por sentencia del Tribunal Supremo, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido sentencia firme desestimatoria en los casos de los apartados 2 o 3, siempre que se hubiera alegado o analizado en cualquier fase de la vía administrativa o judicial la infracción del Derecho de la Unión Europea».

Obviamente, el apartado 3 y su llamativo *tertium genus* de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, la así llamada «reclamación por infracción del Derecho de la UE» cuando «no exista actividad administrativa impugnada», es el elemento que está llamado a resonar con más fuerza en el debate doctrinal, precisamente por el esfuerzo que, como es evidente, el Proyecto está dispuesto a hacer para satisfacer las críticas más implacables de la STJUE de 28 de junio de 2022.

Además, modifica el art. 67 de la Ley 39/2015 sobre prescripción de la acción, añadiendo un fundamental apartado 67.3, y el art. 92 de la misma ley sobre órgano competente para resolver, que será en principio el Consejo de Ministros, precisando incluso la regla aplicable en el ámbito autonómico y local. En cuanto al art. 67, se propone la siguiente redacción: «3. Cuando se trate de la responsabilidad patrimonial que se regula en el art. 32 bis de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se producirá la prescripción del derecho a reclamar transcurrido un año:

a) En los supuestos del apartado 2 del art. 32 bis, desde la fecha de notificación de la resolución administrativa o de la sentencia, en su caso, en la que se reconoció la infracción del Derecho de la Unión Europea.

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

c) En los supuestos del apartado 4 del art. 32 bis, desde que se haya publicado en el *BOE* la sentencia del Tribunal Supremo o en el *DOUE* la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que haya declarado la infracción del Derecho de la Unión.

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». El Proyecto de Ley explica en su exposición de motivos que: «Estas reglas persiguen garantizar, en suma, en cumplimiento de la Sentencia de 28 de junio de 2022 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (particularmente de los apdos. 165 y 166) el reconocimiento de una indemnización adecuada al perjuicio sufrido, teniendo en cuenta la diligencia desplegada por el perjudicado para limitar, mediante los medios a su alcance, ese perjuicio. Se consigue así hacer compatibles la compensación del perjuicio en los términos exigidos por la sentencia, dando cumplimiento al principio de efectividad, y la preservación del principio de seguridad jurídica atendiendo a la diligencia del perjudicado, a la hora de delimitar la antijuridicidad de daño». Evidentemente, no solo estamos, en general, ante una relativa flexibilización de los plazos de prescripción sino, en el caso concreto del art. 67.3.b), que es el diseñado para encajar su peculiar prescripción con *dies a quo* de determinación material con el novedoso art. 32.bis.3 que se propone para la Ley 40/2015, ante una solución por completo alejada de los formalismos que vienen caracterizando el cómputo de la prescripción en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en España. En sucesivas ediciones de este Informe estaremos atentos

a la evolución de este Proyecto y su posible consagración como ley, para profundizar entonces en su comentario.

3.2. Jurisprudencia destacada

3.2.1. *Pérdida de oportunidad y funcionamiento anormal del servicio exterior del Estado*

La STS 2669/2025, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 9 de junio, rec. ord. 1122/2022, ponente: Excm. Sra. D.^a María Concepción García Vicario, que resolvió un contencioso-administrativo ordinario, no un recurso de casación, examinó una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la mercantil «MONTASA» frente al Estado por la insuficiente actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores en la ejecución de una sentencia firme dictada en 1998 contra el Gobierno de los Estados Unidos por impago de obras realizadas en la Base Naval de Rota. La Sala descarta que el daño indemnizable se identifique con la deuda principal no satisfecha, pero aprecia funcionamiento anormal del servicio público y reconoce un perjuicio autónomo consistente en la pérdida de oportunidad de haber logrado o facilitado la ejecución mediante una actuación administrativa más diligente y sostenida. Se trata, verdaderamente, de una sentencia para guardar por lo impresionante de su claridad y rigor.

En esta sentencia se impugnaba el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 31 de octubre de 2022, desestimando la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por la representación de la mercantil «Montajes e Instalaciones Industriales, S. A. (MONTASA)» por daños y perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. El 10 de junio de 2021 la mercantil recurrente formuló reclamación por importe de 2.397.993,96 euros más los intereses legales, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la imposibilidad de ejecutar la sentencia firme, de 21 de diciembre de 1998, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Rota, dictada en el procedimiento de menor cuantía núm. 177/1997 que condenaba al Gobierno de los Estados Unidos de América (EE.UU.) a pagar a la mercantil la cantidad de 153.230.528 pesetas —equivalentes a 920.934,02 euros— más los intereses legales y costas.

Entre los muchos detalles que exhibe esta sentencia, es de notar uno muy sobresaliente que da idea de la importancia del caso. Consta en la sentencia que: «El dictamen del Consejo de Estado emitido con ocasión de la tramitación del procedimiento, consideró que la reclamación ha sido deducida en tiempo hábil, que ha habido una actuación insuficiente de los servicios administrativos del MAUC para obtener el cumplimiento por los EE.UU. de la sentencia dictada a favor de la mercantil el 21 de diciembre de 1998, que se ha producido una lesión consistente en la pérdida de oportunidad por la solicitante de que se llevaran a cabo gestiones encaminadas a la ejecución de la sentencia y aprecia también la concurrencia de una relación causal, concluyendo que “procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración

Pública e indemnizar a ‘Montajes e Instalaciones Industriales, S. A.’ con la cantidad de 230.233,50 euros”» (FJ 1.º).

En realidad, en los hechos, las quejas de la mercantil parecían más que justificadas, pues quedo demostrado que: «El Ministerio de Asuntos Exteriores ha limitado su escasa colaboración al cruce de algunas notas verbales con el Gobierno de los Estados Unidos, al entender que este deber de colaboración es de carácter discrecional y no exigible, no habiendo intervenido con mayor entusiasmo y eficacia, a pesar de que, incluso la propia Asesoría Jurídica Internacional alertó de que esta actuación podría conllevar la responsabilidad patrimonial de la Administración, en sendos Informes de 19 de febrero de 2018 y 6 de agosto de 2018».

En cuanto a las cuestiones jurídicas clave para apuntalar la responsabilidad patrimonial de la Administración, el recurrente enfoca correctamente las dos claves: el título de imputación y el cómputo de la prescripción de la acción. En cuanto a la primera, la parte «puntualiza en su demanda que no solicita la declaración de responsabilidad patrimonial y la consecuente indemnización porque considere a la Administración responsable subsidiaria de la inejecución de la sentencia, sino en razón de la conducta omisiva o casi inexistente del Ministerio de Asuntos Exteriores tendente a garantizar el cumplimiento de la sentencia, considerando exigible en este caso un deber de colaboración e intervención entendido como un servicio público, siendo la omisión de esa prestación lo que constituye un funcionamiento anormal de la administración y genera la responsabilidad patrimonial imputada» (FJ 2.º).

En cuanto a la prescripción de la acción, conjura toda posible defensa del Ministerio de Asuntos Exteriores, y «frente a lo apreciado en la resolución impugnada, alega que la acción no ha prescrito ya que la pasividad de la administración demandada persiste en el tiempo, al punto que en la actualidad no ha cesado en su actitud omisiva, encontrándonos ante daños continuados [...]. El Gobierno de los Estados Unidos ha desoído sistemáticamente los diversos requerimientos judiciales, haciendo inoperantes las previsiones constitucionales que reconocen el derecho de los litigantes a obtener la ejecución de las sentencias, habiéndose limitado el Ministerio a remitir ocasionalmente notas verbales reafirmando la inmunidad de jurisdicción» pero, por contra, según el Abogado del Estado «la extemporaneidad de la reclamación [...] no formulándose esta dentro del plazo de un año establecido al efecto, alegando que existen determinados hitos en el expediente que ponen de manifiesto que la ejecución de la sentencia es imposible» (FJ 3.º).

No era cuestión menor, por cierto, la existencia de un Informe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, que «confirmó la actuación del Departamento en Informe de 19 de febrero de 2018 (20.515) señalando que el Ministerio debía brindar su colaboración al juzgado para resolver el asunto “so pena de comprometer la responsabilidad patrimonial de la Administración española”» (FJ 4.º).

Con estas bases, la solución parecía clara, pero lo que sorprende es su contundencia. Así se expresa el Tribunal Supremo: «La STC 18/1997, de 10 de febrero, advierte que cuando el sujeto ejecutado es una Embajada o un Estado extranjero no puede presumirse

su insolvencia y en estos supuestos, cuando surgen dificultades en la ejecución de las resoluciones judiciales cobra vital importancia “la colaboración de los poderes públicos del Estado del foro y, en especial, de su Ministerio de Asuntos Exteriores. Por ello el órgano judicial debe recabar sin desmayo esta colaboración cuya negativa puede producir de nacimiento las pertinentes responsabilidades”.

Como vemos, esta colaboración de los poderes públicos, y en especial, del Ministerio de Asuntos Exteriores se configura como actuación relevante para asegurar y hacer efectivo el derecho a la ejecución; colaboración que entendemos ha de ser activa e intensa, atendida la trascendente labor que desempeña ese Ministerio en la articulación de las relaciones con los Estados extranjeros, debiendo adoptar las medidas que el Derecho internacional le ofrece en el ámbito de las relaciones diplomáticas frente a la Embajada de otro Estado y frente al mismo Estado en el ámbito de las relaciones económicas.

La actuación administrativa tendente a garantizar la efectividad de los pronunciamientos jurisdiccionales exige hacer uso de todos los mecanismos ordinarios de solución de conflictos que estén a su disposición para forzar al Estado extranjero a cumplirlos. Esos mecanismos son muy variados, pueden ir desde trasladar las comunicaciones judiciales dirigidas o provenientes de los Estados extranjeros, al ejercicio de la protección diplomática en su caso —si concurrieren los requisitos precisos para ello— pasando por la negociación diplomática o el planteamiento de la cuestión en los órganos de mediación, conciliación y coordinación específicos que pudieren existir entre el Reino de España y el Estado extranjero.

Más en concreto, en el caso de los Estados Unidos, entre dichos mecanismos específicos de coordinación y resolución de eventuales conflictos, el art. 7 del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa de 1 de diciembre de 1988, prevé la existencia de un Comité Permanente —formado para representantes de ambos países— para asegurar la necesaria coordinación entre las partes en el desarrollo del Convenio, y para estudiar y resolver, en su caso, las cuestiones que, en los respectivos países, plantee su aplicación. Es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Convenio y resolver cuestiones prácticas derivadas de su ejecución” (FJ 5.º).

En conclusión, la condena era inevitable, pues «desde esta perspectiva, la labor administrativa de colaboración para hacer valer los derechos reconocidos en una sentencia judicial ante los Estados extranjeros constituye un cometido esencial del Estado (que trae causa del mandato del art. 118 CE, art. 17.1 LOPJ y art. 54 de la Ley Orgánica 16/2015 entre otros) por lo que estamos ante una actividad incardinable en la noción de “servicio público” a que se refiere el art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y que se materializa en la obligación de desenvolver una actividad de colaboración cerca del Estado incumplidor para lograr la satisfacción del derecho del favorecido por la resolución judicial que se pretende ejecutar, recordando las sentencias de esta Sala de 27 de junio de 2006 (rec. 1962/2002) y de 18 de septiembre de 2007 (rec. 8967/2003) que con cita de otras anteriores, reiteran el concepto amplio del servicio público que ya desde las pri-

meras sentencias de este Tribunal que delimitaron la institución, se consideró que “comprende toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad con resultado lesivo”, considerándose que el art. 106 CE obliga a concluir en ese criterio omnicomprendivo del servicio público a los efectos de esta responsabilidad.

Como actividad administrativa subsumible en la amplia noción de servicio público que deba prestar la Administración pública española a los ciudadanos que están bajo su protección, la inoperancia, inacción u omisión de la prestación de dicho servicio, puede generar un supuesto de responsabilidad patrimonial, siempre que concurren los demás presupuestos que la institución requiere, en el bien entendido que, conforme se dispone en el mencionado art. 32 de la Ley 40/2015, la responsabilidad se genera con independencia de que el funcionamiento sea normal o anormal, aun cuando ese criterio ofrezca particularidades cuando el servicio público, como luego veremos sucede en el caso de autos, no puede considerarse que genera una prestación de resultado específico» (FJ 6.º).

En cuanto a la cuantificación de la responsabilidad, es una cuestión por completo dependiente del título de imputación, que el Tribunal Supremo resuelve recurriendo, de forma un tanto discutible, a la teoría de la pérdida de oportunidad: «En el presente caso, el servicio que se considera no ha funcionado adecuadamente no asegura un resultado, sino simplemente el despliegue de una actividad, aquí omitida, por lo que el parámetro que nos ha de servir de base para cuantificar la indemnización, no puede ser nunca el montante al que se dice asciende la ejecución de la sentencia (2.397.993,60 euros más intereses) —pues ni el Estado es responsable de la inejecución de la sentencia, ni responsable subsidiario de la falta de ejecución de la misma— sino la mera pérdida de oportunidad de que se llevaran a cabo las oportunas labores de colaboración en orden a facilitar y conseguir la ejecución de la sentencia, a pesar de las múltiples actuaciones instadas al efecto durante tantos años.

Y resulta que al igual que en el caso examinado por este Tribunal en Sentencia de 9 de julio de 2011, la recurrente ha perdido una oportunidad de que el resultado perseguido se haya alcanzado. Esta pérdida de oportunidad tiene, en el presente supuesto, a la vista de las concretas circunstancias concurrentes, perfiles propios y específicos, habiéndose ocasionado singulares perjuicios a resultas de su prolongación durante muchos años —como consecuencia de la inactividad administrativa— y son esos específicos perjuicios lo que deben ser indemnizados.

Habida cuenta que en estos casos de pérdida de oportunidad el daño indemnizable es la incertidumbre en torno a la secuencia que hubieran tomado los hechos de haberse seguido en el funcionamiento del servicio otros parámetros de actuación, esto es, la posibilidad de que las circunstancias concurrentes hubieran acaecido de otra manera, esta pérdida se asemeja en cierto modo al “daño moral” que es el concepto exclusivamente indemnizable, por lo que la cantidad a satisfacer en concepto de indemnización debe quedar ceñido a una cantidad que prudencialmente por este Tribunal se fija, en atención a las circunstancias específicas del caso, en cien mil euros (100.000 euros) más los inte-

reses a que se refiere el art. 106 LJCA, lo que conlleva la estimación parcial del recurso interpuesto» (FJ 9.º).

En conjunto, el caso deja un resabio de justicia material alcanzada en parte con sensatez prudencial, y en parte con un argumentario discutible. Será sin duda una sentencia que dará de qué hablar en el ámbito de la responsabilidad patrimonial.

3.2.2. *Plusvalía municipal y ausencia de automatismo indemnizatorio*

La STS 1677/2025, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 31 de marzo, rec. ord. 274/2024, ponente: Excm.a Sra. D.ª Ángeles Huet de Sande, es una de muchas sentencias que han abordado el problema de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada al amparo de la STC 182/2021 en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) con un resultado desestimatorio. Aquí vamos a exponer brevemente esta única sentencia sobre este asunto, en la medida en que es muy relevante para las Haciendas Locales, sin perjuicio de que pueda haber también referencias en el correspondiente Informe en materia tributaria local. En suma, en esta sentencia el Tribunal Supremo rechaza que la declaración de inconstitucionalidad del sistema legal de determinación de la base imponible comporte, por sí sola, un derecho automático a la indemnización. La Sala insiste en que la acción resarcitoria mantiene su autonomía respecto de la revisión de actos firmes, pero exige, en todo caso, la acreditación de un daño efectivo y antijurídico, lo que no concurre cuando las resoluciones firmes previas ya apreciaron la existencia de incremento de valor y la prueba aportada no desvirtúa esa conclusión.

En particular, el recurso fue interpuesto por una entidad bancaria y otra mercantil contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2024 por el que se desestimaban sesenta y cinco reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, entre las que se encuentra la formulada por la recurrente en fecha 24 de noviembre de 2022, por un importe total de 137.678,36 euros, con sustento en la STC 182/2021, de 26 de octubre, en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

El Tribunal Supremo no entra a valorar la prueba de la ausencia de incremento patrimonial en este caso porque «tanto el juzgado de instancia como el TSJ, en recurso de apelación, permitieron la práctica de la prueba aportada por la recurrente con la conclusión de que tal prueba no era útil para acreditar la inexistencia de incremento patrimonial en la transacción. En el presente caso las sentencias recaídas consideraron que la prueba no era suficiente o hábil para acreditar esa ausencia de incremento de valor, ya sea tal razonamiento más o menos ajustado a las expectativas del recurrente, con lo cual hemos de concluir que no se ha vulnerado el principio de capacidad económica, que, en definitiva, es la ratio decidendi tanto de la inconstitucionalidad declarada en la STC 59/2017, como de la declarada en la STC 182/2021, circunstancia que resultará relevante como veremos a la hora de determinar la existencia de la antijuricidad derivada

de la declaración de inconstitucionalidad y de un daño efectivo y cuantificable económicamente, presupuestos imprescindibles para que la responsabilidad patrimonial pueda ser apreciada» (FJ 7.º).

Así, en la medida en que el recurrente tuvo acceso a la alternativa de estimación directa del incremento de valor del inmueble (o la ausencia de él), entiende el Tribunal Supremo que la liquidación del impuesto no incurrió en la causa clave de la inconstitucionalidad de este, que se centraba solo en aquellos desarrollos normativos que solamente contemplaban un mecanismo de estimación indirecta, y por tanto no había lugar a indemnización. Así: «La expulsión del ordenamiento jurídico de determinados preceptos del TRLHL por la STC 182/2021 no conduce necesariamente —como pretende la recurrente— a calificar de antijurídico el abono de determinadas cantidades en concepto del IIVTNU o que esas cantidades, por equivalencia, constituyan un daño efectivo desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial. Para llegar a tal conclusión es preciso que se acredite a través de los medios de prueba establecidos en el ordenamiento tributario que el hecho imponible no se ha producido o que se ha producido en cuantía distinta a la establecida por la Administración con su método de estimación objetiva, o que las reglas de cálculo aplicadas eran incorrectas. Ninguno de estos extremos resultó acreditado en los procedimientos seguidos vía administrativa y vía judicial. Aunque de una declaración de inconstitucionalidad puede extraerse la presunción de la antijuricidad de los daños derivados de los actos de aplicación, lo cierto es que tal presunción no es absoluta y puede ser desvirtuada por las circunstancias que concurren en el caso concreto, como aquí acontece. No existe, pues, un automatismo deducido del derecho a la indemnización del simple hecho de haber abonado el tributo, obviando la existencia de unos procesos previos en los que se tuvo en cuenta la doctrina constitucional emanada de las SSTC 59/2017, de 11 de mayo, y 126/2019, de 31 de octubre, y en los que se pudo articular una prueba del hecho imponible en línea con lo declarado por la STC 182/2021, sin que se pusiera de manifiesto una realidad patrimonial que sometida a tributación contraviniera el principio de capacidad económica. Esa insuficiencia probatoria se hace ahora extensiva, en este proceso, a la determinación de la efectividad del daño y a su cuantía, circunstancias que tampoco podemos presumir obviando los resultados del proceso judicial previo».

3.2.3. *Plusvalía municipal: procedencia de la indemnización cuando se acredita la inexistencia de incremento de valor*

La STS 5638/2025, Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 3 de diciembre, rec. ord. 110/2024, ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano, es justo el ejemplo contrario —cabría casi decir, la némesis— de la mayoritaria jurisprudencia anterior. Es uno de los pocos casos de 2025 en los que el Tribunal Supremo estima una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador fundada en la STC 182/2021 en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

A diferencia de otros pronunciamientos desestimatorios del mismo año, la Sala aprecia aquí que la parte recurrente sí ha logrado acreditar suficientemente la inexistencia de incremento de valor del terreno transmitido y, por tanto, la existencia de un daño antijurídico indemnizable. La resolución es especialmente relevante porque confirma que la acción resarcitoria no queda excluida por la firmeza previa de la liquidación o de la autoliquidación, y porque perfila con claridad el estándar probatorio exigible para que prospere la pretensión indemnizatoria. Es, de nuevo, una sentencia para guardar.

El recurso contencioso-administrativo fue interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de noviembre de 2023, por el que se desestima la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador por importe de 3.939,14 euros con sustento en la STC 182/2021, de 26 de octubre, en relación con el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos de naturaleza urbana.

En fin, quizá ya el valor de la liquidación reclamada pueda hacer pensar que la estimación quizá no fuera en este caso tan difícil. Consta en el FJ 8.º, por cierto, que la suma no fue discutida por ninguna de las partes. Pero, con todo, el esfuerzo argumental del Tribunal Supremo nos parece más que loable. Hay que fijarse primero como admite que la responsabilidad patrimonial del Estado legislador sea una vía abierta incluso para las liquidaciones y autoliquidaciones ya firmes, cuya recuperación solo quedaría excluida por la doctrina constitucional por el procedimiento de devolución de ingresos indebidos o mediante su impugnación directa o rectificación, pero no por la vía de la responsabilidad patrimonial del legislador, justo la aspiración de no poca doctrina y práctica tributarista:

«El primer límite al alcance de la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la STC 182/20201 es el de las situaciones decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, límite que impone expresamente el art. 40.1 LOTC, al disponer que: “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”. Esta norma ha sido interpretada, entre otras, en la STC 60/2015, de 18 de marzo, pero también en la STC 182/2021, de 26 de octubre, como un mínimo, que puede ser ampliado en aras de otros principios constitucionales, señaladamente el de seguridad jurídica (STC 126/2019, de 31 de octubre). En la STC 60/2015, de 18 de marzo, se afirma la excepcionalidad de la limitación de los efectos de las sentencias de declaración de inconstitucionalidad para las situaciones pro futuro, que define como los “nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme” y en análogos términos la STC 126/2019, de 31 de octubre» (FJ 6.º).

Volviendo a la delimitación de efectos que ha realizado la STC 182/2021, de 26 de octubre, lo relevante es que esta sentencia equipara, a efecto de intangibilidad, por una

parte: i) las situaciones decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, límite que impone expresamente el art. 40.1 LOTC, así como ii) las resoluciones administrativas firmes y, finalmente, iii) las «situaciones consolidadas» según las denomina la STC 182/2021, en las que se incluyen, a estos exclusivos efectos: iii.a) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y iii.b) las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 LGT a dicha fecha (FJ 5.º).

Y sigue razonando, recordando su propia jurisprudencia y sus equivalentes europeos, que: «Es claro que la STC 182/2021 no ha establecido ninguna limitación de efectos en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado legislador y es doctrina reiterada de este Tribunal (desde la sentencia del Pleno de la Sala 3.ª, de 2 de junio de 2010, rec. núm. 588/2008) que no constituye obstáculo para ejercitar una acción de responsabilidad patrimonial del Estado por actos del legislador declarados inconstitucionales la circunstancia de que los actos generadores del daño (liquidaciones tributarias, en el caso) sean firmes, ni siquiera si gozan de la eficacia de la cosa juzgada, siempre que tales actos hayan fundamentado la decisión administrativa productora del perjuicio.

Como se dijo en aquella sentencia, ello es así porque las pretensiones que fueron juzgadas, y a las que alcanza la *res iudicata*, son distintas de las deducidas en el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de Estado legislador. Precisamente ahí reside la razón jurídica que conduce a interpretar que lo ordenado en aquellos arts. 161.1.a) CE y 40.1 LOTC a los que antes nos referíamos no impide el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial sustentada en el perjuicio irrogado por la aplicación en la sentencia dotada de ese valor de cosa juzgada de la ley o norma con fuerza de ley luego declarada contraria a la Constitución. El bien jurídico cuya protección se solicita al deducir esta pretensión está, nadie lo duda, claramente conectado con aquel que se solicitó en el proceso no revisable que feneció con esa sentencia, hasta el punto de que uno y otro pueden llegar a guardar una plena relación de equivalencia o utilidad económica, que les haría así, aunque solo desde esta perspectiva, intercambiables. Pero no es el mismo bien jurídico; no hay identidad entre uno y otro. En el proceso fenecido lo era el derecho o derechos que a juicio del pretendiente derivaban de una concreta situación o relación jurídica. En el nuevo lo es el derecho a ser indemnizado cuando un tercero causa en su patrimonio un perjuicio que no tiene el deber jurídico de soportar. Como tampoco la hay necesariamente entre las partes de uno y otro proceso, entendidas con la extensión con que lo hace el párrafo primero del art. 222.3 LEC, pues en el fenecido solo lo eran y solo podían serlo quienes definían la situación o integraban la relación jurídica cuyo contenido o cuyos derechos se ponían en litigio, mientras que en el nuevo lo es el tercero tal vez ajeno a ellas a quien se imputa el daño antijurídico.

En suma, si lo que excluye la cosa juzgada es, tal y como dice el art. 222.1 LEC, un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en que aquella se produjo, no es ese efecto de exclusión el que producen aquellos arts. 161.1.a) CE y 40.1 LOTC para el posterior proceso de reclamación de responsabilidad, pues no es esa situación de identidad de objeto la existente entre este y el anterior.

Mantenemos pues el criterio reiterado en la controvertida jurisprudencia que iniciaron aquellas Sentencias de 29 de febrero, 13 de junio y 15 de julio de 2000, que afirma que la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada derivada de la sentencia que hizo aplicación de la ley luego declarada inconstitucional, y que dota, por tanto, de sustantividad propia a dicha acción.

Criterio que es, asimismo, el que mejor se acomoda al que rige la posibilidad de ejercicio de acciones de responsabilidad patrimonial contra los Estados miembros, derivadas de los perjuicios que hubiera podido causar la aplicación de normas internas no compatibles con el Derecho comunitario».

En cuanto al cómputo del plazo de prescripción, recuerda que: «La vinculación de esta doctrina interpretativa a las circunstancias del caso concreto no determina, por ende, una modificación respecto a lo previsto en el art. 67 LPAC, cuando establece que en los “casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el art. 32, apartados 4 y 5, de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el *BOE* o en el *DOUE*, según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea”. Y es al tenor literal de este precepto al que nos debemos acoger para afirmar que la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la parte recurrente se realizó dentro del plazo fijado legalmente, pues este comenzó a computarse con la publicación de la STC 182/2021, el día 25 de noviembre de 2021 (que es el pronunciamiento que respalda la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por los recurrentes y al que se alude, igualmente, en la resolución administrativa que ahora se impugna), con lo que dicha reclamación, que se formuló el día 22 de noviembre de 2022, fue, efectivamente, presentada en plazo».

Y, finalmente, en cuanto a la clave de todos estos procedimientos en virtud de la doctrina constitucional, que como ya sabemos es la existencia o no de la doble vía de estimación, dando la opción a una estimación directa al contribuyente, parece que esto no ocurrió en el presente supuesto: «En el caso de autos, la recurrente trató de utilizar ante la Administración y luego en sede judicial el método de estimación directa para tratar de acreditar la existencia de un decremento de valor, aportando el material probatorio que ya hemos referido profusamente, sin que recibiera respuesta del órgano jurisdiccional que dictó una sentencia que sin descender a la casuística suscitada, obvió la doctrina de esta Sala plasmada en la Sentencia 1163/2018 y la jurisprudencia que la siguió, no realizó una verdadera valoración probatoria conforme a los parámetros que dicha sentencia contenía y reiteró la aplicación de la doctrina que —entonces y ahora— resultaba inconstitucional al anudar una consecuencia tributaria a un incremento de valor basado únicamente en valores catastrales con total independencia, y contradicción, con la realidad acreditada.

De este modo, aunque no se puede afirmar que de la nulidad de los preceptos contrarios a la Constitución, declarada en la STC 182/2021, emerja imperativamente un daño antijurídico que pueda ser cuantificado por equivalencia a la cantidad satisfecha, como

tenemos declarado en nuestras Sentencias 163/2024, de 1 de febrero (rec. 55/2023) y 185/2024, de 2 de febrero (rec. 43/2023) entre otras, pues el Tribunal Constitucional no considera ilegítimo el impuesto, ni siquiera el método de estimación objetiva de la base imponible hasta ahora utilizado, lo que sí considera contrario a la Constitución es la exclusividad de ese método. Tal exclusividad había sido ya eliminada por nuestra jurisprudencia al aplicar la doctrina contenida en las SSTC 59/2017, de 11 de mayo, y 126/2019, de 31 de octubre, que abrieron la puerta a la posibilidad de utilizar métodos de estimación directa de las bases imponibles dirigidos a acreditar la existencia y cuantía de los incrementos o decrementos patrimoniales.

En definitiva y según cabe concluir de lo expuesto, la no aplicación en el caso de autos de la doctrina que venimos exponiendo hasta el momento, provocó que resultara gravada una operación económica —una transmisión onerosa de un inmueble en suelo urbano— en la que no quedó acreditada la existencia de un incremento de valor y, por ende, una manifestación de riqueza real o potencial que pudiera ocasionar un gravamen compatible con el art. 31.1 CE».

3.2.4. *Reclamación frente a ente concertado y eficacia equivalente a la dirigida a la Administración*

La STS 5471/2025, Sala 3.^a, Sección 5.^a, de 2 de diciembre, rec. cas. 6243/2023, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Pueyo Calleja, aborda en sede casacional una relevante cuestión práctica, en particular en materia de responsabilidad patrimonial sanitaria. La sentencia se plantea si la reclamación presentada frente a un hospital concertado o que actúa por derivación del servicio público sanitario produce los mismos efectos que la formulada directamente frente a la Administración. La respuesta es afirmativa. El Tribunal Supremo opta por una interpretación antiformalista, conectada con la buena fe, la buena administración y la interdicción de criterios obstativos al ejercicio de la acción, y afirma que esa reclamación ante el ente concertado surte efectos suficientes para entender agotada la vía administrativa.

Así, en principio, el objeto del recurso de casación fue determinar si la reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida a un ente concertado —o que actúa por derivación del servicio público sanitario— ha de tener los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública o, por el contrario, si es necesario agotar la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa. El auto de admisión identificaba como normas que, en principio, serían objeto de interpretación los arts. 67, 92 y 114.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 32 y 36 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 69.c) LJCA.

El Tribunal Supremo, citando una jurisprudencia anterior, en particular, la STS de 23 de abril de 2008, fija la siguiente doctrina confirmatoria del informalismo que rige

en este tipo de reclamaciones: «a) Efectivamente, la responsabilidad patrimonial sanitaria en los casos de prestación del servicio por hospitales o centros sanitarios concertados con la Administración sanitaria, corresponde su revisión jurisdiccional al orden contencioso-administrativo en todo caso, y ello no quiere decir que cuando la Clínica privada actúa en régimen de concierto, ha de entenderse desvinculada de toda relación con la Administración sanitaria pública, puesto que lo contrario supondría desvirtuar el principio de responsabilidad de la Administración. En definitiva, ha de entenderse con carácter general que los actos realizados en virtud de dicho concierto por la entidad privada vinculan a la Administración sanitaria y, con ello, la reclamación dirigida frente a dichas entidades, centros sanitarios u hospitales privados, en buena lógica y en base a principios de buena fe y de la interdicción de criterios obstativos al ejercicio de la acción y en definitiva en base al principio de buena administración del que deriva el derecho a la tutela administrativa efectiva; máxime y fundamentalmente cuando de la interpretación contraria se pudiera derivar una prescripción o, como es el caso, una falta de agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa que fuese invocado como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

b) Y es que, en consecuencia, el recto entendiendo de la normativa aplicable no obsta a que el administrado presente la reclamación ante el Hospital concertado; y ello porque la diligencia exigible al administrado en cuanto a su reclamación alcanza a su presentación en los términos del art. 67 de la Ley 39/2015 y concordantes. Los eventuales incumplimientos de la Administración o del Centro concertado, bien sustantivos bien procedimentales, en la tramitación de una reclamación de responsabilidad patrimonial en el marco de un concierto sanitario con la Administración en ningún caso pueden perjudicar al administrado que ha obrado con la diligencia debida en la articulación de una acción (administrativa) de reclamación de responsabilidad sanitaria en el recto entendimiento de los arts. 67, 92 y 114.1.e) de la Ley 39/2015 y 32 y 36 de la Ley 40/2015 a la luz de los principios de buena fe y de la interdicción de criterios obstativos al ejercicio de la acción.

5.5. Por tanto, debemos dar respuesta a la cuestión planteada por la Sección de Admisión fijando la siguiente doctrina: 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» (FJ 5.º).

Con estos fundamentos, el Tribunal Supremo devuelve la causa al TSJ de Canarias, que había entendido correctamente inadmitido el recurso contencioso-administrativo, al entender que esta doctrina era plenamente al caso de autos: «b) Tal reclamación, debidamente presentada ante el Hospital concertado, surte 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, que fue la causa de inadmisibilidad acogida por el TSJ en su sentencia.

c) A ello no obsta, como con error señala la sentencia recurrida en casación, que el administrado presentase la reclamación ante el Hospital concertado (como ya hemos expuesto), ni que en su escrito se hiciese referencia a una reclamación previa a la vía civil con mención de los arts. 122 a 124 de la Ley 30/1992 (artículos por otra parte ya derogados en la fecha de los hechos); y ello porque la diligencia exigible al administrado en cuanto a su reclamación alcanza a su presentación en los términos del art. 67 de la Ley 39/2015 y concordantes pero no alcanza a la calificación y fundamentación jurídica de la misma en tanto en cuanto que la acción (administrativa) ejercitada (y su fundamentación jurídica) no pierde su naturaleza independiente del *nomen iuris* que le diese el administrado en su escrito, escrito al que debe dársele el trámite procedimental correspondiente en derecho atendiendo a la naturaleza de la acción (administrativa) ejercitada en el marco de una responsabilidad sanitaria efectuada dentro de un concierto con la Administración.

6.3. Pues bien, conforme a lo expuesto, la sentencia recurrida en casación no se ajusta a nuestra doctrina jurisprudencial, lo que obliga a estimar el recurso de casación y a casar y anular la sentencia del TSJ recurrida por no ser conforme a Derecho» (FJ 6.º).

3.2.5. *Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*

La STS 2624/2025, Sala 3.ª, Sección 4.ª, de 29 de mayo, rec. cas. 4855/2024, ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, es lo que entre juristas académicos solemos conocer como un «caso difícil». Tiene enorme interés estudiar un caso como este a manera de cierre de la exposición, para que se comprenda hasta qué nivel de complejidad jurídica y humana puede alcanzar una materia aparentemente tan técnica.

La sentencia fija una doctrina de gran alcance en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. El Tribunal Supremo declara que la reclamación de responsabilidad patrimonial puede ser el cauce adecuado para dar efectividad a los dictámenes del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad cuando estos ponen de manifiesto una lesión de derechos fundamentales que ha causado un daño que los afectados no tenían el deber de soportar. El encaje de esta solución, como quizá trasluce en el riguroso, formalista voto particular, tiene más de justicia prudencial y material que del *favor Administrationem* que tantas veces ha sido característico del contencioso-administrativo. Y esto también es de celebrar. La Sala insiste en que no se trata de revisar sentencias firmes previas, sino de enjuiciar un conjunto de actuaciones públicas desde una perspectiva distinta, centrada en la reparación del daño derivado de la vulneración de derechos

fundamentales. Finalmente, estima parcialmente el recurso y reconoce una indemnización de 25.000 euros.

El recurso de casación fue interpuesto contra la Sentencia dictada el 24 de abril de 2024 por la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, seguida contra la desestimación presunta de la reclamación formulada el 1 de diciembre de 2021 por responsabilidad patrimonial del Estado. La cuestión de interés casacional fue determinar «si en los supuestos en que se formule una reclamación con base en un dictamen del Comité de Derechos de Personas con Discapacidad, la vía adecuada para reclamar es la de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, o hay otros cauces en caso de existencia de resoluciones judiciales firmes».

El recurrente, que padece el síndrome de Down, estaba escolarizado en un centro de enseñanza público de León en el año 2011. A partir del comienzo del cuarto curso de Educación Primaria sus padres denunciaron situaciones de abandono y malos tratos a su hijo. El 20 de junio de 2011, la Dirección Provincial de Educación resolviera autorizar su matriculación en un centro de educación especial, ante el rechazo de los padres, que lo matricularon entonces en un centro privado. Tal decisión libre les supuso incluso una denuncia de la Fiscalía Provincial de León el 12 de mayo de 2014 por el delito de abandono de familia, de la que fueron absueltos por el Juzgado.

En este punto, el 2 de mayo de 2017 los padres comunicaron al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que el Estado había violado diversos derechos que a su hijo reconoce la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La conclusión fue que la decisión administrativa de matricular al niño en el centro de educación especial, sostenida por los tribunales del Estado parte, vulneró su derecho a una educación inclusiva.

En lo que nos interesa, el Tribunal Supremo reconoce que: «No tiene duda la Sala de que la Sentencia 2024/2024 de la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional no ha atendido a lo que la nuestra núm. 1597/2023 dispuso que hiciera. Por eso, se impone la estimación del recurso de casación y la anulación de la indicada sentencia, tal como nos piden los recurrentes y el Ministerio Fiscal.

Vemos, en efecto, que ha vuelto a examinar la virtualidad del dictamen del Comité, ha invocado la cosa juzgada y ha insistido en que no cabe esgrimirlo para revisar sentencias firmes. Además, ha dicho de nuevo que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de los de León y la Sección 3.^a de la Sala de Valladolid descartaron que se hubieran lesionado los derechos fundamentales invocados por los recurrentes tras examinar y valorar las pruebas por lo que no cabe apreciar un daño resarcible como responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, además de traer la distinción entre dicha causa de imputación y el error judicial, que sería, dice, lo que podría haberse dado por el proceso penal al que fueron sometidos el Sr. C. L. y la Sra. L. L.

Sin embargo, ya hemos resuelto desde nuestra Sentencia 1002/2018 (*sic*), en criterio mantenido por las Sentencias 786 y 1597/2023, que los dictámenes de Comités, como el de Derechos de las Personas con Discapacidad, no son irrelevantes jurídicamente y que, si bien no hay un procedimiento formalmente establecido para darles efectividad, la reclamación de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia puede servir para reparar las lesiones de derechos fundamentales que dicho dictamen hubiere puesto de manifiesto si, efectivamente se debiera apreciar su concurrencia. Reclamación que, hemos dicho igualmente, puede hacerse valer judicialmente mediante el proceso especial previsto en los arts. 114 y ss. de la Ley de la Jurisdicción.

Es importante recordarlo, no porque no se hubiera dicho con claridad hasta ahora, sino porque, como señala la Sentencia 1597/2023, dictámenes como este se dictan en virtud de un acuerdo internacional ratificado por España y, además de la fuerza que haya de dárseles en razón del art. 96.1 CE, se benefician del mandato de su art. 10.2. Este precepto, conviene observar, no restringe sus efectos a los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales creados por los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos fundamentales y libertades ratificados por España, sino que los predica de todos esos tratados y acuerdos. Y España no solo ratificó la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad sino que también ratificó su Protocolo Facultativo, con lo que reconoció la competencia del Comité para considerar las comunicaciones de personas que aleguen ser víctimas de una violación por parte del Estado de cualquiera de las disposiciones de la Convención y hacer sugerencias y recomendaciones al respecto. En consecuencia, no cabe mantener interpretaciones del ordenamiento jurídico que los reduzcan a la irrelevancia en la práctica».

Y concluye contundentemente que: «Llegados a este punto, es nuestro parecer que las particulares circunstancias del caso, consideradas en su conjunto, muestran que los recurrentes se vieron en unas situaciones derivadas de la actuación de los poderes públicos que les perjudicaron, sin que estuvieran obligados a soportarlas, por defender el derecho a la educación inclusiva del menor. Esta es la perspectiva que abre el dictamen del Comité y no fue considerada por las resoluciones ya firmes pronunciadas en los anteriores procesos. Es un derecho, el de recibir una educación inclusiva, que afirma expresamente la Convención y defiende con insistencia el Comité con carácter general y, de manera particular, respecto de España. Derecho que no se identifica con cualquier forma de educación y que no cuesta incardinar en el art. 27 CE, no solo en virtud de sus arts. 10.2 y 53.3, sino también porque el nuevo contenido de su art. 49 orienta la actuación de todos los poderes públicos hacia la inclusión de las personas con discapacidad en entornos universalmente accesibles. Procede, pues, estimar el recurso contencioso-administrativo y anular la denegación por silencio por el Ministerio de Justicia de la indemnización que le reclamaron y reconocer a los recurrentes el derecho a ser resarcidos por la Administración General del Estado por los gastos judiciales en que incurrieron y que cifran en 25.000 euros, cantidad que no ha sido discutida por la Administración.

Aun siendo, en principio, susceptibles de resarcimiento económico los perjuicios morales reclamados por la infracción de derechos, incluso fundamentales, entiende la Sala que esta sentencia sirve también de satisfacción moral para los recurrentes, por lo que no procede reconocer la indemnización pretendida en ese concepto» (FJ 4.º).

3.3. Contribuciones doctrinales

En 2024 seguimos encontrando contribuciones importantes en la doctrina jurídico-administrativa española sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Los temas clásicos, incluyendo la propia discusión doctrinal sobre las bases del sistema, se entrelazan con otras sectoriales o coyunturales, como sucede cada año.

Es en cierto modo lógico que la jurisprudencia y la doctrina se interesen por los mismos asuntos —si bien la primera suele ir con cierto retraso respecto de las «modas», especialmente cuando se trata de la doctrina casacional del Tribunal Supremo—, pero en todo caso es innegable que la protagonista de los debates doctrinales sigue siendo la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Ya hemos visto la importancia que este problema ha tenido tanto en la jurisprudencia del año 2025 como en la proyectada reforma del régimen de responsabilidad por infracción del Derecho de la Unión Europea. Pues bien, en este contexto aparece un trabajo que debemos considerar muy valioso, por salir del cálamo del magistrado que ha firmado una de las sentencias más interesantes del año sobre este asunto, estimatoria de la responsabilidad patrimonial y que ya hemos visto en la sección jurisprudencia. Se trata del estudio de C. LESMES SERRANO, «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador», *Cuadernos de Derecho Local*, núms. 64-68, 2025, pp. 558-579. Los abogados también se han pronunciado sobre este polémico problema, y entre ellos hay que contar a E. ALARCÓN GARCÍA, «La insatisfactoria reforma en ciernes de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador: comentarios al proyecto de adecuación de la normativa española en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del Derecho de la UE», *Carta tributaria. Revista de opinión*, núm. 128, 2025; I. IBÁÑEZ GARCÍA, «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por violación del Derecho de la UE en el supuesto de autoliquidaciones tributarias. Incumplimiento contumaz de la STJUE de 28 de junio de 2022», *Diario La Ley*, núm. 10841, 2025; J. DE JUAN CASADEVALL, «La necesaria rectificación de la autoliquidación como presupuesto de procedibilidad de la acción de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por infracción del Derecho de la Unión: razones para una cuestión prejudicial», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 207, 2025; y, ya en 2026, F. LUQUE REGUEIRO, «La reforma de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 2026, 2026, pp. 77-119. En fin, es innegable el interés que los tributaristas muestran en la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, especialmente

—pero no solo— por incumplimiento del Derecho europeo, lo que muestra a las claras que la doctrina del Tribunal Supremo que afirma que esta vía es independiente del resto de reclamaciones e impugnaciones tributarias tiene un largo recorrido en la práctica de la abogacía.

La vigencia o revisión del paradigma de la responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones públicas es, innegablemente, un foco doctrinal inapagable. Este año el estudio más importante en este sentido es el de O. MIR PUIGPELAT, «Surgimiento, consolidación, crítica y superación del dogma de la responsabilidad objetiva de la Administración española», *Revista de Administración Pública*, núm. 228, 2025, pp. 103-130. Otros problemas de la teoría general, como la prescripción, también están presentes, así en M.^a J. GALLARDO CASTILLO, «La prescripción en la responsabilidad patrimonial de la administración: entre mitos, contradicciones y aporías», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 62, 63-64, 2025, pp. 81-112.

Otro bloque importante de aportaciones se refiere a la responsabilidad patrimonial sanitaria, materia que sigue concentrando un intenso debate práctico. En este apartado deben citarse los trabajos de I. HURTADO DÍAZ-GUERRA, «¿Hacia dónde va la responsabilidad patrimonial sanitaria?: la incidencia de las tendencias jurisprudenciales y doctrinales en su sostenibilidad económica», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2025; D. B. ENTRENA RUIZ, «La mediación en el ámbito de la responsabilidad patrimonial sanitaria de la Administración: (en particular en la Comunidad de Madrid)», en J. GIFREU I FONT y M. RODRÍGUEZ BEAS (coords.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno*, 2025, pp. 133-149; y del mismo autor, «Inteligencia artificial y responsabilidad patrimonial sanitaria», *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial: actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Vigo, 25 a 27 de enero de 2024*, 2025, pp. 519-528. En fin, es innegable que la responsabilidad patrimonial sanitaria sigue siendo un laboratorio clave de esta institución, del que a menudo surgen teorías que, luego, viven una relevante expansión doctrinal, como la propia pérdida de oportunidad, como hemos visto ya en este mismo Informe más arriba.

Otros sectores especiales siguen teniendo enorme interés doctrinal, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad e interior destaca el estudio de C. MUÑOZ, «La responsabilidad patrimonial de la Administración frente a las víctimas por fallos en el servicio público de vigilancia telemática de medidas de protección en materia de violencia de género», *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2025, o del trabajo de J. M. REYES MARTÍNEZ, «La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el ámbito de las Barreras de seguridad metálicas (guardarraíles)», *Revista de la Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro*, núm. 94, 2025, pp. 11-50.

Finalmente, no han faltado trabajos que conectan la responsabilidad patrimonial con materias de gran interés para la práctica administrativa y local. Debe mencionarse

aquí el estudio de B. MORENO SERRANO, «Se desestiman las solicitudes de indemnización de los ayuntamientos por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en relación con el IIVTNU», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 1 (enero), 2025, así como el de M.^a ORGANERO GUTIÉRREZ, «Responsabilidad patrimonial de la Administración por anulación judicial de la adjudicación de un contrato administrativo: determinación de la antijuridicidad del daño por posible aquiescencia del contratista adjudicatario», *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, mes 5, 2025.

Régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local

Berta MARTÍN JIMÉNEZ

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0002-9893-5933

Palabras clave: bases reguladoras; control financiero; convenio; entidades locales; Plan Estratégico de Subvenciones; reintegro de subvenciones.

Keywords: regulatory framework; financial control; agreement; local authorities; Strategic Grant Plan; grant reimbursement.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL: 2.1. Normativa estatal básica. 2.2. Normativa autonómica. 2.3. Ordenanzas y bases reguladoras locales.—3. SUJETOS INTERVINIENTES EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL LOCAL: 3.1. Entidades locales concedentes. 3.2. Beneficiarios y entidades colaboradoras.—4. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES: 4.1. Plan Estratégico de Subvenciones. 4.2. Concesión en régimen de concurrencia competitiva. 4.3. Concesión directa.—5. GESTIÓN, JUSTIFICACIÓN Y CONTROL: 5.1. Obligaciones de justificación. 5.2. Control financiero y control interno. 5.3. Reintegro y régimen sancionador.

1. INTRODUCCIÓN

Las subvenciones constituyen uno de los instrumentos más relevantes de la acción pública a nivel local, permitiendo a las entidades locales canalizar recursos hacia el cumplimiento de fines de interés general, desde políticas sociales y culturales hasta inver-

siones en infraestructuras y sostenibilidad. Su importancia no radica únicamente en la cuantía de los fondos movilizados, sino en la capacidad de estas ayudas para complementar la acción directa de la Administración, atendiendo necesidades concretas.

El presente informe tiene por objeto analizar la situación del régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local durante el año 2025. Siguiendo la tradición de los informes anuales, se ofrece una visión sistemática de la normativa aplicable, de los principales problemas interpretativos y de las novedades normativas y jurisprudenciales más relevantes ocurridas durante el periodo examinado. No obstante, dado que se trata del primer informe relativo a la actividad subvencional, se ha considerado oportuno incorporar una breve aproximación conceptual y jurídica a la figura de la subvención en cada apartado, con el fin de facilitar la adecuada comprensión del marco en el que se desarrolla el objeto de este informe.

El año 2025 no ha estado marcado por una reforma profunda del sistema subvencional local, sino por la consolidación de criterios interpretativos derivados de la aplicación continuada de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) en el ámbito de las entidades locales. A lo largo de este ejercicio, la gestión subvencional ha estado condicionada por la influencia persistente de las exigencias de estabilidad presupuestaria, transparencia y control del gasto público.

2. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LAS SUBVENCIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

La actividad subvencional de las entidades locales se encuentra inserta en un sistema de fuentes complejo, caracterizado por la coexistencia de normas de distintos niveles territoriales. No obstante, el eje vertebrador de todo el sistema es el bloque normativo estatal de carácter básico, que garantiza una unidad mínima de criterio en la gestión de los fondos públicos en todo el territorio nacional.

2.1. Normativa estatal básica

El pilar fundamental y eje vertebrador de la actividad de fomento en todo el territorio nacional es la LGS. Esta norma fue dictada con el objetivo primordial de dotar a este ámbito de la actividad administrativa de un régimen jurídico propio, específico y sistemático, capaz de resolver la inseguridad jurídica y las lagunas existentes en la regulación anterior. En el contexto de las entidades locales, la LGS opera como marco de referencia ineludible, al que deben ajustarse tanto las ordenanzas municipales como las bases de ejecución presupuestaria de las entidades locales.

Este marco estatal básico se complementa con el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS (RLGS). Aunque gran parte del

reglamento no tiene carácter básico, su DF 1.^a identifica aquellos preceptos que sí lo son y que deben ser respetados por la normativa local, tales como las reglas relativas al Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y la interconexión con la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

Asimismo, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) desempeña un papel fundamental al establecer las potestades financieras de las entidades locales y garantizar su autonomía y suficiencia financiera para el ejercicio de sus competencias. En este marco, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) califica a las subvenciones como un recurso integrante de las haciendas municipales y provinciales, vinculando su aplicación a la ejecución de obras y servicios específicos de interés local.

Finalmente, en el escenario del año 2025, continuó siendo relevante el Real Decreto-ley 36/2020, que regula la gestión de los fondos *Next Generation EU*. Esta norma introdujo especialidades de agilización y flexibilización en los procedimientos subvencionales financiados con fondos europeos, como la generalización de la concurrencia no competitiva.

2.2. Normativa autonómica

Además del marco estatal que configura la LGS y su Reglamento de desarrollo, las comunidades autónomas han dictado durante 2025 diversas normas propias en materia de subvenciones que resultan directamente de aplicación a las entidades locales dentro de su territorio, tanto en lo relativo a la regulación procedimental como a los mecanismos de control financiero y coordinación interadministrativa.

Desde la perspectiva competencial, las autonomías ejercen, en el ámbito de sus Estatutos de Autonomía y de conformidad con el art. 149.1 CE, competencias exclusivas y compartidas sobre distintas materias (por ejemplo, servicios sociales, juventud, igualdad o medio ambiente), lo que les permite desarrollar bases reguladoras autonómicas de subvenciones que se aplican a las entidades locales dentro de la comunidad autónoma.

Dentro del régimen jurídico de las subvenciones que resultan aplicables en el ámbito local, se puede tomar como ejemplo el caso de la Comunidad de Madrid, que ha mantenido y desarrollado a lo largo de 2025 un marco normativo propio que complementa la regulación estatal y que incide directamente en la actuación de las entidades locales dentro de su territorio. Este marco autonómico tiene especial relevancia en la definición de bases reguladoras, procedimientos de concesión, criterios de control financiero y coordinación interadministrativa, y se integra con los principios de gestión establecidos en la LGS y su Reglamento.

Se han publicado bases reguladoras de subvenciones destinadas a los ayuntamientos para la digitalización y dotación de equipos de Unidades Activas de Ejercicio Físico

(UAEF), en el contexto de programas cofinanciados con fondos europeos del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (NextGeneration EU)*. Estas bases, recogidas en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, definen el objeto de la ayuda, beneficiarios, gastos subvencionables, criterios de concesión y obligaciones de justificación que deberán observar también los municipios que opten a estas líneas.

La Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales ha modificado en 2025 las bases reguladoras de subvenciones para proyectos dirigidos a jóvenes financiados parcialmente con fondos estructurales autonómicos. Entre otras cuestiones, esta modificación incluye ajustes procedimentales relativos a la forma de presentación de solicitudes y la agrupación de entidades locales en proyectos compartidos, lo que tiene impacto directo en la forma en que los municipios pueden concurrir conjuntamente a estas ayudas.

Otras órdenes autonómicas dictadas en la Comunidad de Madrid en 2025 han establecido bases para líneas de subvenciones que, aunque no son exclusivas de entidades locales, pueden verse articuladas con proyectos municipales (por ejemplo, en materia de empleo o inserción social financiados con fondos públicos cofinanciados).

2.3. Ordenanzas y bases reguladoras locales

En el plano local, el ejercicio de la potestad reglamentaria se concreta en la aprobación de ordenanzas generales de subvenciones y de bases reguladoras específicas. Las bases reguladoras constituyen el núcleo jurídico de la actividad de fomento en el ámbito local, pues actúan como la norma que ordena la relación subvencional en sentido amplio y fija el marco de derechos y obligaciones tanto para la Administración como para los beneficiarios. De acuerdo con el art. 17.2 LGS, las entidades locales deben aprobar dichas bases en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, bien mediante una ordenanza general de subvenciones o mediante ordenanzas específicas aplicables a determinadas líneas de ayuda.

Desde el punto de vista jurídico, la naturaleza de las bases reguladoras ha sido objeto de debate jurisprudencial, oscilando entre su consideración como disposición de carácter general o como acto administrativo dirigido a una pluralidad de destinatarios. Sin embargo, el Tribunal Supremo las ha considerado como auténticas disposiciones de carácter normativo [STS de 30 de noviembre de 2017 (rec. 1253/2015)], especialmente cuando poseen vocación de permanencia y se integran de forma estable en el ordenamiento jurídico local para regir sucesivas convocatorias de subvenciones. En consecuencia, la competencia para su aprobación corresponde necesariamente al Pleno de la corporación local, al tratarse de una manifestación de la potestad reglamentaria de la entidad.

La normativa básica estatal exige que las bases reguladoras determinen un contenido mínimo destinado a garantizar los principios de transparencia, objetividad y seguridad jurídica en la concesión de ayudas públicas. En particular, deben definir el objeto de la

subvención y los requisitos que deben cumplir los solicitantes para adquirir la condición de beneficiarios; establecer el procedimiento de concesión y los órganos competentes para la instrucción y resolución del expediente; fijar los criterios objetivos de valoración y su ponderación, así como el plazo y la forma de justificar el cumplimiento de la finalidad subvencionada; y prever los criterios de graduación de los posibles incumplimientos, aplicando en todo caso el principio de proporcionalidad para determinar el importe que deba reintegrarse cuando el beneficiario haya cumplido solo parcialmente las condiciones de la ayuda.

3. SUJETOS INTERVINIENTES EN LA ACTIVIDAD SUBVENCIONAL LOCAL

3.1. Entidades locales concedentes

La LGS delimita con claridad el ámbito subjetivo de las Administraciones públicas que pueden ostentar la condición de concedentes, incluyendo expresamente a las entidades que integran la Administración local. La competencia para el otorgamiento de subvenciones corresponde a los órganos a los que la legislación de régimen local atribuye dichas funciones, lo que, con carácter general, sitúa esta potestad en el alcalde o en el Pleno, en función de la materia y de la cuantía de la ayuda.

No obstante, la configuración de los sujetos concedentes se ha ido complicando de forma progresiva como consecuencia de la expansión del sector público institucional. Conforme al art. 3.2 LGS, los organismos autónomos y las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las entidades locales deben someter su actividad subvencional a dicha norma cuando las ayudas que otorguen sean expresión del ejercicio de potestades administrativas. En los últimos años, tanto la evolución normativa como la interpretación doctrinal han reforzado este planteamiento con el objetivo de evitar fenómenos de «huida del Derecho administrativo» [STS de 17 de mayo de 2012 (rec. 2616/2009)], consolidando la aplicabilidad de los principios de gestión pública, control financiero y transparencia incluso respecto de entidades formalmente sujetas al Derecho privado cuando actúan en el ámbito material de la actividad subvencional pública.

Este ensanchamiento del perímetro subjetivo del sistema de subvenciones resulta particularmente relevante en determinadas figuras del sector público local. Así, las fundaciones del sector público local únicamente pueden conceder subvenciones cuando exista habilitación expresa del órgano de la Administración de adscripción, debiendo reservarse a la Administración matriz el ejercicio de aquellas actuaciones que comportan potestades administrativas, como la aprobación de las bases reguladoras, el control del cumplimiento o la exigencia de reintegro. Del mismo modo, las sociedades mercantiles locales, pese a regirse por el Derecho privado, no pueden sustraerse a los principios de objetividad, igualdad y no discriminación cuando realizan entregas dinerarias sin

contraprestación que, por su naturaleza material, participan de la lógica propia de la actividad subvencional pública.

En este contexto de ampliación y precisión del ámbito subjetivo de la actividad subvencional, ha adquirido especial relevancia el régimen de las dotaciones económicas a los grupos políticos municipales previsto en el art. 73.3 LRRL. Aunque estas asignaciones se encuentran formalmente excluidas del ámbito de aplicación de la LGS, el debate jurídico se ha intensificado en torno a los mecanismos de control y, en particular, a la posibilidad de aplicar por analogía el procedimiento de reintegro previsto en dicha ley en supuestos de utilización indebida de los fondos. Sobre esta cuestión se pronunciará el Tribunal Supremo, pues ha admitido a trámite un recurso que busca clarificar el alcance de este régimen de control [ATS de 17 de septiembre de 2025 (rec. 8444/2024)].

3.2. Beneficiarios y entidades colaboradoras

La condición de beneficiario corresponde a la persona o entidad que debe realizar la actividad que fundamenta la concesión de la subvención o que se encuentra en la situación que legitima su otorgamiento. El régimen jurídico de la LGS admite una pluralidad de configuraciones subjetivas del beneficiario. En primer lugar, pueden serlo tanto las personas físicas como las personas jurídicas. En segundo lugar, también pueden adquirir esta condición las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, las comunidades de bienes y otras unidades económicas o patrimonios separados carentes de personalidad jurídica, siempre que las bases reguladoras lo prevean expresamente. En estos supuestos, resulta obligatoria la designación de un representante único con poderes suficientes para cumplir las obligaciones que correspondan al conjunto de la agrupación, especialmente en materia de justificación y responsabilidad frente a la Administración concedente.

En el ámbito local, resulta especialmente frecuente que esta condición recaiga en asociaciones, fundaciones y demás entidades sin ánimo de lucro, que actúan como instrumentos de ejecución de políticas públicas de carácter social, cultural, educativo o asistencial. Asimismo, en el marco de las relaciones de cooperación interadministrativa, las propias entidades locales pueden ostentar la condición de beneficiarias de subvenciones concedidas por otras Administraciones públicas. Así ocurre, por ejemplo, cuando un municipio recibe financiación de una diputación provincial o de la comunidad autónoma para la ejecución de obras o la prestación de servicios de su competencia.

Por otro lado, deben diferenciarse los beneficiarios de las entidades colaboradoras, que actúan en nombre y por cuenta del órgano concedente en la gestión o distribución de los fondos públicos, sin que estos lleguen a integrarse en su propio patrimonio. En el ámbito local, pueden desempeñar esta función entidades asociativas de carácter institucional, como la Federación Española de Municipios y Provincias, cuando intervienen en

la gestión de programas subvencionales dirigidos a municipios u otras entidades locales. En todo caso, la relación entre la Administración concedente y la entidad colaboradora debe formalizarse mediante el correspondiente convenio de colaboración, en el que se determinen con precisión sus funciones, las obligaciones de comprobación del cumplimiento de los fines de la subvención y los mecanismos de justificación y control financiero [STS 603/2025, de 21 de mayo (rec. 1893/2022)].

Por último, en el ámbito social, se ha puesto de manifiesto un problema creciente relacionado con la denominada «vulnerabilidad administrativa». El sistema de subvenciones puede generar situaciones de desigualdad en el acceso a las ayudas públicas. Mientras determinados programas dirigidos a grandes operadores económicos o financiados con fondos europeos han experimentado procesos de simplificación administrativa, los ciudadanos y colectivos más vulnerables a menudo se enfrentan a procedimientos complejos desde el punto de vista formal. A esta problemática se suma la brecha digital, derivada de la generalización de la tramitación electrónica sin la existencia de servicios de acompañamiento suficientes para determinados sectores de la población.

4. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES

4.1. Plan Estratégico de Subvenciones

El Plan Estratégico de Subvenciones (PES) constituye, de acuerdo con el art. 8.1 LGS, un presupuesto ineludible y previo para el establecimiento de cualquier línea de ayuda o subvención. Esta obligación tiene carácter básico, por lo que vincula a todas las Administraciones públicas, incluidas las entidades que integran la Administración local. El PES se define como un instrumento de planificación de políticas públicas cuyo objetivo es racionalizar la actividad de fomento, conectando los objetivos y efectos pretendidos con los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

En cuanto a su contenido mínimo, el PES debe concretar los objetivos, el plazo necesario para su consecución, los costes previstos y la supeditación de los mismos a los objetivos de estabilidad presupuestaria. Tras la reforma operada en 2023, la LGS exige que las bases reguladoras de cada subvención hagan referencia expresa al PES en el que se integran, detallando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en caso contrario, debe motivarse la necesidad de la nueva subvención y su impacto en el cumplimiento del plan.

La naturaleza jurídica del PES es la de un instrumento de gestión de «carácter programático». La jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo ha ratificado que el PES es un requisito esencial y sustancial, y no un mero defecto formal. En consecuencia, la falta de aprobación del plan con carácter previo determina la nulidad de pleno derecho de las bases reguladoras o de las convocatorias dictadas a su amparo. Esta doctrina

ha sido reforzada por sentencias recientes [como las SSTS 306/2021, de 4 de marzo (rec. 4939/2019), y 543/2022, de 9 de mayo (rec. 2317/2020)] que admiten la alegación de la omisión del PES en el marco de la impugnación indirecta de ordenanzas locales reguladoras de subvenciones.

En el contexto del año 2025, ha surgido una controversia específica admitida a trámite por el Tribunal Supremo [Auto de 21 de mayo de 2025 (rec. 726/2025)] para determinar si, cuando un presupuesto municipal incluye una subvención nominativa, es estrictamente necesario que el PES se haya aprobado con carácter previo o simultáneo a la aprobación de dicho presupuesto. Esta cuestión es fundamental para la gestión local, dado que tradicionalmente el PES no figuraba como documento obligatorio a unir al proyecto de presupuesto según el art. 168 TRLHL.

4.2. Concesión en régimen de concurrencia competitiva

El procedimiento de concurrencia competitiva constituye, conforme al art. 22.1 LGS, el régimen ordinario de concesión de subvenciones por parte de las Administraciones públicas, incluidas las entidades que integran la Administración local. Su finalidad consiste en comparar las solicitudes presentadas para establecer una prelación entre ellas, de modo que los recursos disponibles se asignen a aquellas que hayan obtenido una valoración más alta conforme a los criterios previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria. Desde el punto de vista técnico-jurídico, se trata, por tanto, de un procedimiento de adjudicación de recursos públicos limitados basado en principios de objetividad, igualdad y transparencia.

El procedimiento se inicia siempre de oficio, mediante la aprobación de la correspondiente convocatoria por el órgano competente de la entidad local, que, como ya se mencionado, habitualmente será el alcalde o el pleno de la corporación según lo establecido en la normativa de régimen local y en las bases de ejecución del presupuesto. Para garantizar los principios de publicidad y transparencia, la convocatoria debe publicarse a través del diario oficial correspondiente y comunicarse íntegramente a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que actúa como instrumento central del sistema nacional de publicidad de las ayudas públicas.

Una vez iniciado el procedimiento, la fase de instrucción adquiere especial relevancia, pues en ella se analizan y valoran las solicitudes presentadas. En este contexto, el art. 22.1 LGS prevé la intervención de un órgano colegiado de evaluación, encargado de examinar las solicitudes conforme a los criterios establecidos en las bases reguladoras. El informe emitido por dicho órgano sirve de fundamento para la propuesta de resolución del órgano instructor.

Sobre la base de esta evaluación, el órgano instructor formula una propuesta de resolución provisional, debidamente motivada y notificada a los interesados. Estos disponen de un plazo (con carácter general de diez días) para formular alegaciones o aportar los

documentos que estimen pertinentes. Tras el análisis de estas alegaciones, se elabora la propuesta de resolución definitiva, que debe identificar a los beneficiarios propuestos y determinar la cuantía de las subvenciones correspondientes. En todo caso, estas propuestas no generan por sí mismas un derecho a favor de los solicitantes hasta que se dicte y notifique la resolución definitiva del procedimiento.

La resolución corresponde al órgano competente de la entidad local y debe dictarse en el plazo máximo de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo distinto. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada su solicitud por silencio administrativo, lo que les permite acudir a las vías de recurso correspondientes.

Aunque la regla general en la concurrencia competitiva es la adjudicación conforme a la prelación derivada de la puntuación obtenida por cada solicitud, las bases reguladoras pueden prever, con carácter excepcional, la posibilidad de prorratear el crédito disponible entre todos los solicitantes que cumplan los requisitos establecidos, siempre que esta modalidad esté claramente prevista y justificada.

La gestión de estas subvenciones se enfrenta al reto de la transformación digital con la introducción de sistemas de IA para mejorar la celeridad y productividad del sector público local. La IA puede facilitar la fase de instrucción mediante la comprobación automatizada de requisitos (fase de preevaluación) o la aplicación automática de baremos cuando estos son precisos y no dejan margen a la discrecionalidad. Esta transformación digital también busca mitigar la «vulnerabilidad administrativa» y reducir las barreras burocráticas que a menudo dificultan que las ayudas lleguen a los colectivos más necesitados.

4.3. Concesión directa

El procedimiento de concesión directa se configura en el ordenamiento jurídico español como una excepción al principio general de concurrencia competitiva que rige la actividad subvencional de las Administraciones públicas. A diferencia del régimen ordinario, este procedimiento no se basa en la comparación entre solicitudes ni en el establecimiento de una prelación entre ellas, sino en el otorgamiento de la ayuda a un sujeto concreto o a todos aquellos que reúnan determinados requisitos previamente definidos. El art. 22.2 LGS establece con carácter básico los supuestos tasados en los que las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, pueden acudir a este mecanismo excepcional. Dichos supuestos son tres.

En primer lugar, se encuentran las subvenciones nominativas, es decir, aquellas que aparecen expresamente previstas en el presupuesto de la entidad local, con identificación del beneficiario y de la dotación económica correspondiente. Estas subvenciones presentan una estrecha vinculación con el principio de legalidad presupuestaria, lo que implica que su existencia depende directamente de la vigencia del presupuesto en el

que se encuentran consignadas. Estas ayudas están indisolublemente ligadas al ejercicio presupuestario anual, de modo que la prórroga automática del presupuesto no legitima por sí misma la continuidad de subvenciones nominativas previstas para el ejercicio anterior (art. 174 TRLRHL). Su ejecución sin una nueva previsión presupuestaria puede comprometer su validez jurídica. Además, en el ámbito local estas subvenciones se encuentran sujetas, con carácter general, al régimen de fiscalización previa, al no resultar aplicable la dispensa que en determinados casos prevé la normativa estatal para la Administración General del Estado.

El segundo supuesto lo constituyen las subvenciones cuya concesión venga impuesta por una norma con rango de ley. En estos casos, es el propio legislador quien determina la existencia de la ayuda, su beneficiario o su cuantía, limitándose la Administración a ejecutar lo dispuesto en la norma. Este mecanismo ha sido utilizado en distintos contextos para articular sistemas de financiación pública de determinadas actividades o servicios de interés general, manteniéndose en todo caso la posibilidad de control jurisdiccional sobre la aplicación concreta de la norma por parte de la Administración.

El tercer supuesto corresponde a las subvenciones concedidas por razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Se trata de una cláusula que permite responder a situaciones excepcionales que requieren una actuación administrativa rápida y específica. La jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo ha insistido en la necesidad de interpretar este supuesto de manera restrictiva [STS 1169/2024, de 1 de julio (rec. 844/2022)], exigiendo que la Administración motive no solo la existencia del interés público que justifica la ayuda, sino también las razones concretas que impiden o desaconsejan la utilización del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva. En la práctica, este instrumento ha sido utilizado con frecuencia para articular ayudas extraordinarias en situaciones de emergencia o crisis, donde la urgencia de la intervención pública hace inviable la tramitación de convocatorias competitivas.

Desde el punto de vista de su instrumentación jurídica, las subvenciones concedidas por concesión directa, como las nominativas previstas expresamente en el presupuesto, suelen formalizarse mediante convenios de colaboración. En estos casos, no resulta imprescindible aprobar bases reguladoras independientes, ya que estos convenios materialmente actúan como marco regulador, estableciendo las condiciones de otorgamiento, ejecución y justificación, y fijando las obligaciones y compromisos que vinculan a la Administración y al beneficiario. En este sentido, el convenio es el instrumento o herramienta, mientras que la subvención constituye el contenido del mismo.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo [STS 168/2018, de 6 de febrero (rec. 3470/2015)] ha puesto de relieve que la calificación jurídica de una relación no depende de la denominación que le otorguen las partes, sino de su contenido material, de modo que las subvenciones se caracterizan por la entrega de fondos públicos sin contraprestación directa, condicionada al cumplimiento de un fin de interés general. En consecuencia, cuando concurren estos elementos, resulta aplicable el régimen jurídico propio de

las subvenciones, con independencia de la forma instrumental utilizada, sin que pueda eludirse el sistema de garantías y controles previsto en la LGS.

A este respecto, entre las cuestiones problemáticas que persisten se encuentran la utilización de subvenciones nominativas, la delimitación entre subvención y contrato [STS 1201/2021, de 4 de octubre (rec. 1652/2020)], y la carga administrativa que la gestión subvencional supone, especialmente para las entidades locales de menor tamaño. Aunque el régimen ordinario de concesión previsto en la LGS es la concurrencia competitiva, en la práctica muchas entidades locales recurren con frecuencia a subvenciones nominativas, es decir, aquellas previstas expresamente en el presupuesto con identificación del beneficiario.

Esta práctica plantea desafíos jurídicos relevantes. En primer lugar, estas ayudas están estrechamente vinculadas a la vigencia del presupuesto anual en el que se consignan, lo que genera debate sobre su continuidad en situaciones de prórroga presupuestaria. La interpretación dominante sostiene que la ejecución de subvenciones nominativas bajo un presupuesto prorrogado, sin habilitación específica, puede poner en duda su validez jurídica. En segundo lugar, surge la cuestión de la conexión necesaria entre estas subvenciones y la planificación estratégica del gasto público. Se discute si la inclusión de una subvención nominativa en el presupuesto municipal requiere la aprobación previa o simultánea del correspondiente PES, debate que ha alcanzado relevancia jurisprudencial tras la admisión de recursos por parte del Tribunal Supremo, evidenciando la creciente importancia de la fase de planificación en la actividad de fomento [ATS de 21 de mayo de 2025 (rec. 726/2025)].

5. GESTIÓN, JUSTIFICACIÓN Y CONTROL

5.1. Obligaciones de justificación

La justificación del cumplimiento de la finalidad subvencionada sigue siendo uno de los principales focos de atención en el ámbito local. La justificación constituye el acto mediante el cual el beneficiario, o, en su caso, la entidad colaboradora, acredita ante el órgano concedente el cumplimiento de las condiciones impuestas y la consecución de los objetivos que fundamentaron la concesión de la subvención. Se trata de una obligación esencial del régimen subvencional, puesto que el derecho al cobro de la ayuda o la consolidación de las cantidades ya percibidas queda condicionado a la demostración efectiva de que la actividad subvencionada se ha realizado conforme a lo previsto. En este sentido, la subvención se configura jurídicamente como una atribución patrimonial sujeta a condición, de modo que su mantenimiento depende de la correcta acreditación del destino de los fondos públicos.

De acuerdo con el art. 30 LGS, la justificación se articula habitualmente a través de la denominada cuenta justificativa, que debe integrar tanto una dimensión material

como una dimensión económica. Por una parte, el beneficiario debe presentar una memoria de actuación que describa de forma detallada las actividades realizadas y los resultados obtenidos, permitiendo a la Administración verificar el cumplimiento efectivo de la finalidad de interés público que motivó la concesión de la ayuda. Por otra parte, debe aportarse una memoria económica que recoja el estado de los gastos e inversiones efectuados, con el correspondiente desglose de las partidas imputadas a la subvención. En el ámbito local, y con el objetivo de reducir las cargas administrativas, las bases reguladoras pueden prever modalidades simplificadas de justificación cuando el importe de la subvención no supera determinados umbrales económicos, así como sistemas alternativos de acreditación basados en módulos o en estados contables, siempre que la normativa aplicable lo permita.

Para que un gasto pueda considerarse subvencionable debe responder de manera inequívoca a la naturaleza de la actividad financiada, resultar estrictamente necesario para su ejecución y haberse realizado dentro del plazo establecido en la resolución de concesión o en las bases reguladoras. Asimismo, el coste de adquisición de los bienes o servicios no puede superar en ningún caso su valor de mercado. La normativa mencionada también introduce exigencias específicas destinadas a garantizar la eficiencia en la utilización de los fondos públicos. En particular, cuando el importe del gasto subvencionable supera los límites establecidos para el contrato menor en la legislación de contratación pública, el beneficiario debe haber solicitado con carácter previo al menos tres ofertas de distintos proveedores, salvo que por circunstancias debidamente justificadas no exista suficiente concurrencia en el mercado. La elección final debe motivarse atendiendo a criterios de eficiencia y economía.

En relación con los plazos, cuando las bases reguladoras o la convocatoria no establecen un término específico, la documentación justificativa debe presentarse, con carácter general, en el plazo máximo de tres meses desde la finalización de la actividad subvencionada. En caso de incumplimiento, el órgano concedente debe requerir al beneficiario para que aporte la justificación en un plazo improrrogable de quince días. Si el interesado no atiende dicho requerimiento, el incumplimiento constituye causa suficiente para iniciar el procedimiento de reintegro de la subvención.

La práctica administrativa reciente ha puesto de relieve algunas disfunciones en los sistemas de control. Diversos órganos de fiscalización externa han advertido que, en el ámbito local [*Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (2025): Informe definitivo de fiscalización de cumplimiento sobre las subvenciones nominativas del sector público autonómico, ejercicio 2023*, disponible en www.sindicastur.es; *Tribunal de Cuentas (2025): Moción relativa a la modificación del régimen jurídico de las dotaciones económicas asignadas por las entidades locales a los grupos políticos*, disponible en www.tcu.es], la comprobación de las subvenciones se centra con frecuencia en la revisión formal de la documentación económica, facturas y justificantes de gasto, mientras que la verificación material del cumplimiento de la finalidad subvencionada recibe una atención menor. Esta tendencia ha motivado recomendaciones orientadas a reforzar los mecanismos de

comprobación sustantiva, con el fin de evaluar no solo la corrección formal del gasto, sino también la eficacia real de la actuación financiada.

En el caso de las subvenciones vinculadas a los fondos europeos de recuperación, el régimen de justificación presenta determinadas particularidades. El Real Decreto-ley 36/2020 introdujo mecanismos de simplificación destinados a agilizar la ejecución de los proyectos financiados con fondos europeos. No obstante, esta flexibilización procedimental debe conciliarse con un control especialmente riguroso del cumplimiento de los hitos y objetivos establecidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ya que el incumplimiento de estos compromisos puede comprometer la financiación comunitaria asociada.

El proceso de justificación también se encuentra influido por la creciente incorporación de herramientas tecnológicas en la gestión administrativa. La digitalización de los procedimientos y el uso de sistemas avanzados de tratamiento de datos permiten automatizar determinadas verificaciones documentales y detectar posibles incompatibilidades entre ayudas públicas. Estas herramientas contribuyen a que la Administración local pueda ejercer un control más eficaz y, al mismo tiempo, reducir las cargas administrativas sobre los beneficiarios, limitando las solicitudes de documentación a aquella información que no se encuentre ya disponible en los sistemas de información públicos, como la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Por último, la gestión de subvenciones en situaciones de crisis o emergencia ha planteado retos adicionales para las entidades locales. Experiencias recientes vinculadas a situaciones extraordinarias, como emergencias sanitarias o desastres naturales, han obligado a las Administraciones locales a encontrar un equilibrio entre la rapidez en la adopción de medidas de apoyo y el respeto a las exigencias legales del sistema subvencional. En el caso de ayudas dirigidas al tejido productivo, una de las vías más utilizadas ha sido el recurso a la denominada regla *de minimis* del Derecho de la Unión Europea, que permite conceder determinadas ayudas públicas sin necesidad de notificación previa a la Comisión Europea dentro de los límites establecidos. Asimismo, cuando las entidades locales pretenden adoptar medidas de apoyo que exceden estrictamente sus competencias propias, se ha subrayado la importancia de cumplir con los requisitos previstos en la legislación de régimen local, en particular la necesidad de acreditar la inexistencia de duplicidades con otras Administraciones y la sostenibilidad financiera de la medida, con el fin de evitar riesgos de nulidad o de exigencia de reintegro posterior (J. GARCÍA LUENGO, «Subvenciones, ayudas e incentivos locales en y ante situaciones críticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 70, 2026, pp. 181-209).

5.2. Control financiero y control interno

Este sistema de control interno en las entidades locales se articula fundamentalmente a través de la intervención de la propia corporación local, que actúa como órgano

responsable de la supervisión económico-financiera de la actividad administrativa. Su funcionamiento se rige principalmente por el Real Decreto 424/2017, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, así como por las previsiones contenidas en la LGS. Los órganos interventores ejercen sus funciones con plena autonomía e independencia funcional respecto de los órganos cuya gestión fiscalizan, lo que constituye una garantía institucional para la integridad del sistema de control.

Dentro de este marco, una de las manifestaciones principales del control interno es la función interventora, que se configura como un mecanismo de carácter preventivo. Se trata de un control previo que se proyecta sobre los actos administrativos susceptibles de generar derechos económicos o compromisos de gasto, incluyendo los relacionados con la concesión de subvenciones. En este ámbito, la intervención verifica aspectos esenciales como la adecuación del procedimiento seguido, la existencia de crédito presupuestario suficiente, la correcta aprobación del gasto y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable y por las bases reguladoras de la ayuda. En el caso específico de las entidades locales, las subvenciones nominativas presentan una particularidad relevante: a diferencia de lo que sucede en determinados supuestos en la Administración del Estado, no se encuentran exentas de fiscalización previa, por lo que deben someterse obligatoriamente a este control preventivo. Se mantiene así una tensión entre dos modelos de control: la fiscalización plena, orientada a una verificación exhaustiva de la legalidad, y la fiscalización limitada a requisitos básicos, que persigue agilizar la tramitación administrativa pero exige posteriormente la realización de controles financieros adicionales sobre aquellos extremos que no fueron objeto de comprobación previa.

Junto a la función interventora, el sistema de control interno se completa con el control financiero, cuyo objetivo es verificar la adecuada obtención y aplicación de los fondos públicos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los beneficiarios y entidades colaboradoras. Este control se ejerce mediante técnicas propias de auditoría y se orienta tanto a comprobar la legalidad de la actuación administrativa como a evaluar la correcta gestión económico-financiera de las subvenciones. En este ámbito se incluyen actuaciones de supervisión permanente sobre la actividad económico-financiera de la entidad local, así como auditorías públicas dirigidas a analizar de forma sistemática determinados programas o líneas de ayudas.

Asimismo, las instituciones de control externo han promovido un cambio significativo en la fiscalización del gasto subvencional, orientándose hacia modelos de control operativo que van más allá de la mera verificación de la legalidad formal. Este enfoque, que ha cobrado especial relevancia en 2025, busca evaluar también la eficacia, eficiencia y economía del gasto público. En este marco, órganos como la Sindicatura de Cuentas de Asturias han impulsado evaluaciones centradas en el impacto real de las subvenciones sobre objetivos transversales de política pública, incluyendo la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y la igualdad de género (R. FERNÁNDEZ

LLERA, C. GONZÁLEZ CODÓN y A. PRADA RODRÍGUEZ, «Subvenciones bajo la lupa. Claves para una fiscalización eficaz... y muy digital», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. II, septiembre de 2025 (especialmente apartado V sobre «Resultados de un reciente informe de fiscalización»).

Otro aspecto relevante es el fortalecimiento del control político interno sobre la actividad subvencional. Entre los pronunciamientos más destacados del Tribunal Supremo figura la Sentencia 770/2025, de 17 de junio (rec. 2392/2023), que clarifica el régimen de legitimación de los concejales, al reconocer que los miembros de una corporación local pueden considerarse interesados para promover la revisión de oficio de acuerdos municipales nulos, incluso frente a decisiones que hayan votado en contra y sin haber interpuesto recurso jurisdiccional dentro del plazo ordinario. Este criterio refuerza el control interno de legalidad dentro de las corporaciones y amplía los mecanismos de garantía frente a decisiones que contravengan el ordenamiento jurídico en materia de actividad de fomento.

En el contexto actual, el sistema de control interno también se encuentra profundamente influido por los procesos de digitalización de la gestión pública (R. FERNÁNDEZ LLERA, C. GONZÁLEZ CODÓN y A. PRADA RODRÍGUEZ, «Subvenciones bajo la lupa. Claves para una fiscalización eficaz... y muy digital», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. II, septiembre de 2025). La interconexión de bases de datos y sistemas de información permite mejorar significativamente las capacidades de supervisión de las Administraciones públicas. En este sentido, la Base de Datos Nacional de Subvenciones se ha consolidado como un instrumento central para la transparencia y el control de las ayudas públicas, facilitando el intercambio de información con otros sistemas administrativos y permitiendo detectar de forma más eficaz posibles incompatibilidades o situaciones de riesgo en la gestión de subvenciones. El uso de herramientas de análisis de datos y de sistemas automatizados de verificación contribuye a reforzar la prevención del fraude y a mejorar la eficiencia de las actuaciones de control.

5.3. Reintegro y régimen sancionador

El cierre de la relación subvencional se articula en el ordenamiento jurídico español a través de dos mecanismos diferenciados regulados fundamentalmente en la LGS, aunque compatibles entre sí: la potestad de reintegro, orientada a restaurar el patrimonio público cuando la subvención no se aplica correctamente, y la potestad sancionadora, destinada a reaccionar frente a conductas ilícitas vinculadas a la obtención o utilización de los fondos.

La potestad de reintegro se traduce en la obligación del beneficiario de devolver la totalidad o parte de las cantidades percibidas, junto con los intereses de demora devengados desde el momento en que se produjo el pago de la subvención. También puede plantearse la situación inversa, cuando los intereses de demora vienen exigidos por el

beneficiario. La STS 1546/2025, de 1 de diciembre (rec. 5338/2022) resuelve el litigio entre el Ayuntamiento de Tarragona y la Generalitat de Cataluña en relación con la financiación de las guarderías municipales, reconociendo el derecho del consistorio a percibir 450 euros por alumno correspondientes a los cursos 2015-2016 y 2016-2017. La resolución presenta especial interés al establecer como doctrina que, en aquellos supuestos en los que la cuantía de la subvención viene determinada por una norma con rango de ley, el derecho al abono de intereses de demora no nace desde la mera reclamación del interesado, sino desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación. Sobre esta base, el Tribunal desestima la pretensión del ayuntamiento de devengar intereses desde su reclamación inicial, al no haber ejercitado previamente una acción frente a la inactividad administrativa. Por último, el Tribunal evita pronunciarse sobre la validez del calendario de pagos a diez años establecido por la normativa autonómica, al considerar que, al no encontrarse aún en fase de ejecución de una sentencia firme, dicha cuestión debe permanecer imprejuizada en este momento procesal [igualmente: STS 607/2025, de 22 de mayo (rec. 2375/2022)].

Pues bien, la naturaleza jurídica del procedimiento de reintegro no es sancionadora, sino estrictamente restauradora del erario público. La lógica que la sustenta parte de la configuración de la subvención como un acto administrativo condicionado: la atribución patrimonial se justifica únicamente si se cumple el fin o la actividad que motivó su concesión. Cuando dicha condición no se verifica, el desplazamiento patrimonial carece de fundamento y debe revertirse a favor de la Administración.

Las causas que pueden dar lugar al reintegro se encuentran tasadas en el art. 37 LGS. Entre las más relevantes en la práctica local destacan la obtención fraudulenta de la subvención mediante la falsificación u ocultación de datos relevantes; el incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad o del proyecto que justificó la concesión; la falta de presentación de la cuenta justificativa o la presentación de una justificación insuficiente; y la resistencia u obstrucción a las actuaciones de control desarrolladas por la intervención municipal o por los órganos de fiscalización externos.

El ejercicio de la potestad de reintegro se encuentra, además, condicionado por el principio de proporcionalidad, que opera como límite a la exigencia de devolución. De acuerdo con la legislación subvencional, cuando el grado de cumplimiento del beneficiario se aproxime de manera significativa al cumplimiento total de las obligaciones asumidas y se acredite una actuación inequívocamente orientada a la consecución del fin previsto, el reintegro puede limitarse a una parte proporcional de la ayuda concedida. La jurisprudencia ha ido perfilando los criterios de aplicación de este principio [por todas: SSTs 780/2022, de 17 de junio (rec. 920/2021), y 1180/2022, de 22 de septiembre (rec. 4447/2021)].

El problema de fondo aparece cuando la Administración, después de haber dado por buena la justificación de una subvención y haber procedido incluso a su pago, adopta más adelante un nuevo acuerdo, normalmente tras un control financiero o una auditoría, en el que cambia de criterio, aprecia incumplimientos y exige el reintegro. Esta situa-

ción tiene cobertura en el art. 43 LGS, que deja claro que la comprobación del órgano gestor se entiende realizada sin perjuicio de los controles posteriores de la intervención. El Tribunal Supremo ha señalado que en esta situación el beneficiario no puede ampararse en el principio de confianza legítima: si la propia ley advierte de que ese primer control no es definitivo, difícilmente puede hablarse de una expectativa protegible [STS de 10 de febrero (rec. 227/2007)].

Junto al reintegro, el ordenamiento prevé la posibilidad de ejercer la potestad sancionadora frente a conductas constitutivas de infracción administrativa en materia de subvenciones. Las sanciones pueden consistir en multas pecuniarias y en otras medidas de carácter no pecuniario, como la prohibición temporal de obtener nuevas subvenciones o de contratar con el sector público. La imposición de sanciones es compatible con la obligación de reintegrar los fondos indebidamente percibidos, al tratarse de instrumentos jurídicos que responden a finalidades distintas. En el caso de beneficiarios que actúan de forma agrupada, la normativa prevé además la posibilidad de exigir responsabilidad solidaria por las infracciones cometidas en relación con las actividades subvencionadas.

Empleo público

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

Profesor Ayudante Doctor Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0001-6897-802X

Palabras clave: empleo público local; contratación temporal en las Administraciones públicas; selección.

Keywords: local public employment; temporary hiring in public Administrations; selection.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL SECTOR PÚBLICO: EN ESPECIAL LA IRREGULARIDAD: 2.1. La interinidad por vacante y el estándar temporal de los tres años. 2.2. Ofertas de empleo público, estabilización y límites de la planificación administrativa. 2.3. Modalidades temporales irregulares y desviación de su finalidad legal. 2.4. Igualdad de trato del personal temporal y eficacia del convenio colectivo. 2.5. Programas públicos de empleo y calificación de las extinciones. 2.6. Consecuencias de la irregularidad: indefinido no fijo, continuidad del vínculo e indemnización.—3. CUESTIONES RELATIVAS AL RÉGIMEN RETRIBUTIVO DEL EMPLEO PÚBLICO: 3.1. La igualdad retributiva del personal temporal y la reparación integral de su vulneración. 3.2. La cuantificación del daño moral. 3.3. Diferencias retributivas objetivamente justificadas. 3.4. Singularidades retributivas en ámbitos específicos del empleo público.—4. DERECHO COLECTIVO EN EL EMPLEO PÚBLICO: NEGOCIACIÓN COLECTIVA, DERECHO DE INFORMACIÓN Y ACCIÓN SINDICAL: 4.1. La negociación colectiva como fuente normativa y sus límites en el empleo público. 4.2. El alcance material de los derechos convencionales. 4.3. Igualdad, ámbito de aplicación del convenio y límites a las exclusiones convencionales. 4.4. Derecho de información sindical y participación colectiva. 4.5. La eficacia del conflicto colectivo sobre las acciones individuales.—5. LA DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO.—6. EL EM-

PLEO EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL Y EMPRESARIAL: 6.1. Régimen jurídico aplicable y acceso al empleo. 6.2. Negociación colectiva, ultraactividad y límites de la autonomía colectiva. 6.3. Retribuciones, antigüedad y condiciones más beneficiosas. 6.4. Personal directivo y alta dirección en los entes instrumentales. 6.5. Movilidad interna y régimen extintivo del personal laboral. 6.6. Tiempo de trabajo y primacía del Derecho de la Unión.—7. EFECTOS LABORALES DE LA GESTIÓN DIRECTA E INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: 7.1. La reversión de servicios públicos y la sucesión de empresa. 7.2. La sucesión de plantilla en el sector público instrumental. 7.3. Diferencias entre sucesión de empresa y cesión ilegal. 7.4. La cesión ilegal en la externalización de servicios públicos. 7.5. Externalización, convenio colectivo y organización del servicio. 7.6. Efectos extintivos y régimen de las relaciones laborales afectadas.—8. OTRAS CUESTIONES RELEVANTES SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO EN EL ÚLTIMO AÑO: 8.1. Incapacidad permanente, adaptación funcional y situaciones administrativas. 8.2. Antigüedad y cómputo de servicios en el personal fijo discontinuo. 8.3. Derecho de huelga, potestad organizativa e indemnización de daños morales. 8.4. Acoso laboral y tutela judicial efectiva.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2025 ha vuelto a situar el empleo público en el centro del debate jurídico, tanto por la intensidad de la litigiosidad como por la relevancia de los pronunciamientos dictados por los tribunales nacionales y europeos. La jurisprudencia más reciente ha incidido de manera decisiva en la interpretación de cuestiones estructurales que siguen condicionando la ordenación del empleo público local, tales como la contratación temporal y sus irregularidades, la estabilidad en el empleo, los procesos selectivos, el régimen retributivo, la negociación colectiva o la delimitación competencial entre los órdenes jurisdiccionales. Este informe tiene por objeto ofrecer una exposición sistemática y crítica de las resoluciones más significativas del último año, atendiendo no solo a su contenido inmediato, sino también a su proyección práctica sobre la gestión del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Como en informes anteriores, el análisis no se limita exclusivamente a resoluciones referidas al empleo público local en sentido estricto, sino que incorpora también pronunciamientos dictados en relación con otras Administraciones y entidades del sector público cuya doctrina resulta directamente trasladable o especialmente influyente en el ámbito local. La finalidad sigue siendo, por tanto, ofrecer una visión de conjunto de los principales problemas jurídicos que hoy plantea el empleo público, combinando la perspectiva doctrinal con la dimensión práctica de la jurisprudencia reciente. En este sentido, el informe pretende servir como instrumento útil para identificar las tendencias jurisprudenciales más relevantes del año y para valorar hasta qué punto estas contribuyen a reforzar —o, en su caso, a tensionar— los principios de legalidad, igualdad, mérito y capacidad, así como las garantías laborales de quienes prestan servicios en el sector público.

2. LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL SECTOR PÚBLICO: EN ESPECIAL LA IRREGULARIDAD

La jurisprudencia social de 2025 ha seguido profundizando en la construcción de un modelo material de control de la temporalidad en el sector público, en el que la regularidad de la contratación no depende solo del ajuste formal de la modalidad contractual utilizada, sino de su correspondencia real con la finalidad legal que la justifica y, sobre todo, de la conducta de la Administración en la cobertura definitiva de las plazas. La idea central que se consolida es que la validez originaria del contrato temporal no impide que este devenga irregular cuando la Administración incumple de manera prolongada e injustificada sus obligaciones de provisión reglamentaria, convirtiendo una necesidad formalmente transitoria en una necesidad estructural. Desde esta perspectiva, la Sala 4.^a reafirma que el art. 70.1 EBEP proporciona un parámetro decisivo para el enjuiciamiento de la interinidad por vacante, al fijar en tres años el marco ordinario para la ejecución de la oferta de empleo público y para la cobertura de las plazas, de modo que su superación opera, en principio, como indicio cualificado de temporalidad abusiva. Así lo han manifestado, entre muchas otras, las SSTs (*Sala de lo Social*) de 3 de diciembre de 2025 (rec. 2388/2024, ECLI:ES:TS:2025:5741), de 26 de noviembre de 2025 (rec. 3835/2024, ECLI:ES:TS:2025:5594), de 25 de marzo de 2025 (rec. 1372/2022, ECLI:ES:TS:2025:1279), de 21 de enero de 2025 (rec. 5463/2023, ECLI:ES:TS:2025:312) y de 15 de enero de 2025 (rec. 5579/2023, ECLI:ES:TS:2025:225).

2.1. La interinidad por vacante y el estándar temporal de los tres años

Uno de los núcleos más consistentes de la jurisprudencia reciente gira en torno a la duración de los contratos de interinidad por vacante. El Tribunal Supremo reitera que el plazo de tres años no constituye una mera referencia organizativa carente de efectos, sino un estándar temporal objetivo para valorar la licitud de la contratación temporal en el sector público. Cuando el trabajador permanece más allá de ese umbral ocupando la misma vacante, sin cobertura efectiva de la plaza y sin que concurran razones extraordinarias debidamente acreditadas, la relación se desnaturaliza y debe transformarse en indefinida no fija, porque la Administración ha convertido una cobertura temporal en una fórmula ordinaria y prolongada de provisión de necesidades permanentes, entre otras, SSTs (*Sala de lo Social*) de 26 de noviembre de 2025 (rec. 3835/2024, ECLI:ES:TS:2025:5594), de 25 de marzo de 2025 (rec. 1372/2022, ECLI:ES:TS:2025:1279), de 21 de enero de 2025 (rec. 5463/2023, ECLI:ES:TS:2025:312) y de 15 de enero de 2025 (rec. 5579/2023, ECLI:ES:TS:2025:225).

Ahora bien, la Sala admite un margen excepcional y de interpretación estricta para no aplicar automáticamente esta consecuencia cuando la Administración acredita una actuación verdaderamente diligente, esto es, cuando la plaza ha sido inclui-

da en procesos de cobertura dentro del plazo ordinario y el exceso temporal aparece causalmente conectado con el propio desenvolvimiento del procedimiento selectivo, sin paralizaciones injustificadas ni inactividad relevante. Se trata, en todo caso, de excepciones muy limitadas, que no pueden ampararse en invocaciones genéricas a dificultades organizativas o a la complejidad de la gestión del empleo público. De hecho, el Tribunal insiste en que ni la mera convocatoria del proceso selectivo ni la simple existencia de ofertas públicas de empleo bastan por sí solas para neutralizar la irregularidad, si la cobertura efectiva no llega a producirse en un tiempo razonable. Así lo ha manifestado en las *SSTS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2025 (rec. 2388/2024, ECLI:ES:TS:2025:5741)* y de 4 de julio de 2025 (*rec. 2339/2024, ECLI:ES:TS:2025:3441*).

Especialmente expresiva es la doctrina, contenida en las *SSTS (Sala de lo Social) de 21 de enero de 2025 (rec. 5463/2023, ECLI:ES:TS:2025:312)* y de 15 de enero de 2025 (*rec. 5579/2023, ECLI:ES:TS:2025:225*), que rechaza convertir la pandemia o la suspensión extraordinaria de plazos administrativos en una excusa general para justificar cualquier dilación. La Sala afirma que la crisis sanitaria no puede funcionar como justificación abstracta de la superación del plazo de tres años, sino que exige una acreditación concreta de su incidencia real sobre el proceso selectivo de cobertura. En ausencia de esta prueba, el retraso sigue siendo imputable a la Administración y la contratación temporal queda viciada por una duración inusualmente larga e injustificada.

2.2. Ofertas de empleo público, estabilización y límites de la planificación administrativa

La jurisprudencia de 2025 también ha reforzado el carácter vinculante de la planificación del empleo público. En particular, se ha afirmado con claridad que el plazo de tres años del art. 70.1 EBEP para la ejecución de la oferta de empleo público constituye un límite temporal esencial e improrrogable, de manera que su incumplimiento produce la caducidad de la propia oferta y la invalidez de las actuaciones posteriores que pretendan ejecutarla extemporáneamente. El Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 2 de diciembre de 2025 (rec. 207/2024, ECLI:ES:TS:2025:5734)*, rechaza así que pueda derivarse de la inactividad administrativa un derecho a exigir la convocatoria tardía de procesos selectivos o de promoción interna, pues el efecto propio del transcurso del plazo es la pérdida de eficacia de la oferta incumplida, sin perjuicio de que las necesidades de personal puedan incorporarse a nuevas ofertas futuras.

En paralelo, la Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 27 de noviembre de 2025 (rec. 39/2025, ECLI:ES:TS:2025:5700)*, ha delimitado los márgenes del control judicial sobre los procesos de estabilización, afirmando que corresponde a la parte actora acreditar de manera suficiente la infracción denunciada, singularmente en lo relativo al número

de plazas que deberían haberse incluido en las ofertas o procesos selectivos. Con ello se consolida un criterio deferente hacia la discrecionalidad técnica de la Administración en la configuración cuantitativa de las plazas a estabilizar, de forma que la revisión jurisdiccional queda reservada a los supuestos en que exista una prueba robusta de la insuficiencia o incorrecta planificación administrativa. Además, el Tribunal insiste en que no cabe alterar en fases procesales posteriores el objeto del litigio mediante variaciones sustanciales de la pretensión inicial, reforzando los principios de congruencia y seguridad jurídica también en este ámbito.

2.3. Modalidades temporales irregulares y desviación de su finalidad legal

Más allá de la interinidad por vacante, el Tribunal Supremo ha continuado revisando otras formas de contratación temporal en el sector público, en las *SSTS (Sala de lo Social) de 16 de enero de 2025 (rec. 38/2025, ECLI:ES:TS:2025:153)* y *de 26 de febrero de 2025 (rec. 2078/2024, ECLI:ES:TS:2025:915)*, subrayando que la irregularidad no depende exclusivamente de la duración del vínculo, sino también del incumplimiento de la función específica que justifica cada modalidad. Así ocurre, de un lado, con los contratos formativos o de relevo utilizados de manera desviada, donde la Sala recuerda que la declaración de fraude no solo comporta la recalificación de la relación como indefinida no fija, sino que impide proyectar sobre el trabajador las restricciones derivadas de una duración contractual que es precisamente fruto de la irregularidad. De este modo, no cabe utilizar la apariencia temporal del vínculo para excluir al trabajador del convenio colectivo aplicable ni de las mejoras convencionales que se reconocen al personal ordinario de la entidad pública.

En esa misma lógica se sitúan las *SSTS (Sala de lo Social) de 15 de octubre de 2025 (rec. 4367/2023, ECLI:ES:TS:2025:4470)* y *de 22 de julio de 2025 (rec. 1069/2024, ECLI:ES:TS:2025:3751)* relativas a la alteración sobrevenida de condiciones esenciales de la relación laboral a través de contratos temporales indebidamente configurados. La Sala afirma que la Administración no puede reconfigurar a la baja la posición jurídica del trabajador tras una situación de fraude, por ejemplo, reduciendo indebidamente la jornada o articulando un contrato de relevo en condiciones distintas a las exigidas por la norma. En tales casos, la protección no es solo declarativa ni meramente indemnizatoria: si la falta de ocupación efectiva a jornada completa es imputable al empleador, el trabajador conserva el derecho a percibir íntegramente las retribuciones correspondientes al trabajo debido, conforme a la lógica del art. 30 ET.

2.4. Igualdad de trato del personal temporal y eficacia del convenio colectivo

La contratación temporal irregular en el sector público también se ha proyectado en 2025 sobre el régimen jurídico aplicable a las condiciones de trabajo, especialmen-

te en materia retributiva y de mejoras convencionales. La Sala, en las *SSTS (Sala de lo Social) de 1 de octubre de 2025 (rec. 3987/2023, ECLI:ES:TS:2025:4497)*, de 16 de enero de 2025 (*rec. 2297/2024, ECLI:ES:TS:2025:153*) y de 26 de febrero de 2025 (*rec. 2078/2024, ECLI:ES:TS:2025:915*), reafirma que ni la temporalidad del vínculo ni el carácter subvencionado del programa de empleo pueden utilizarse como fundamento suficiente para excluir a estos trabajadores del convenio colectivo propio de la Administración o entidad empleadora, ni para atribuirles un estatuto degradado respecto del personal fijo o indefinido comparable. Al contrario, cuando el trabajador temporal desarrolla funciones equivalentes e integradas en la estructura organizativa ordinaria de la entidad pública, el convenio colectivo aplicable al resto del personal constituye también su marco normativo de referencia, salvo existencia de una justificación objetiva, suficiente y proporcionada.

Sobre esta base, el Tribunal Supremo, en las *SSTS (Sala de lo Social) de 18 de noviembre de 2025 (rec. 898/2024, ECLI:ES:TS:2025:5574)*, de 11 de noviembre de 2025 (*rec. 974/2024, ECLI:ES:TS:2025:5119*) y de 11 de junio de 2025 (*rec. 2/2024, ECLI:ES:TS:2025:3009*), ha seguido consolidando una doctrina muy exigente en torno al principio de igualdad de trato entre personal temporal y fijo. La regla general es la equiparación, tanto en materia retributiva como en mejoras voluntarias de Seguridad Social o en el disfrute de derechos convencionales, de modo que la distinta duración del vínculo no puede operar por sí sola como causa legitimadora de un trato peyorativo. Solo razones objetivas, razonables y proporcionadas podrían justificar una diferencia de trato, y la Sala rechaza expresamente que la menor estabilidad del contrato, la lógica de la planificación temporal o las dificultades organizativas de la Administración constituyan justificación suficiente cuando la situación protegida o el trabajo desarrollado son sustancialmente equivalentes.

2.5. Programas públicos de empleo y calificación de las extinciones

En relación con el personal contratado al amparo de programas públicos de empleo o de planes extraordinarios financiados por normas estatales o autonómicas, la jurisprudencia de 2025 ha insistido en una distinción de gran relevancia práctica. Aunque la irregularidad o fraude en la contratación pueda conducir a la calificación del vínculo como indefinido no fijo o a la improcedencia del cese individual, ello no implica automáticamente que la finalización simultánea de múltiples contratos haya de reconducirse al régimen del despido colectivo. La Sala, en las *SSTS (Sala de lo Social) de 28 de enero de 2025 (rec. 5278/2023, ECLI:ES:TS:2025:556)* y de 24 de abril de 2025 (*rec. 3284/2023, ECLI:ES:TS:2025:1954*), precisa que, cuando la extinción deriva directamente del agotamiento del programa legalmente delimitado o del marco normativo que financia y temporaliza la actuación, no concurre la «iniciativa del empresario» que constituye presupuesto del art. 51 ET, por lo que no cabe hablar sin más de despido colectivo ilícito.

Se consolida así una doctrina que distingue entre la irregularidad de la contratación —capaz de generar consecuencias en el plano individual— y la configuración de un despido colectivo, que exige una decisión empresarial autónoma con relevancia causal propia. El resultado es una interpretación más restrictiva de la nulidad colectiva en el sector público, que reserva esta reacción para los casos en que concurren efectivamente los elementos estructurales del despido colectivo y evita trasladar automáticamente al plano colectivo los efectos del fraude contractual individual.

2.6. Consecuencias de la irregularidad: indefinido no fijo, continuidad del vínculo e indemnización

La jurisprudencia de 2025, entre otras en las *SSTS (Sala de lo Social) de 5 de febrero de 2025 (rec. 5573/2023, ECLI:ES:TS:2025:429)*, *de 21 de enero de 2025 (rec. 5463/2023, ECLI:ES:TS:2025:312)* y *de 15 de enero de 2025 (rec. 5579/2023, ECLI:ES:TS:2025:225)*, confirma que la consecuencia ordinaria del uso abusivo o irregular de la contratación temporal en el sector público laboral sigue siendo la conversión de la relación en indefinida no fija. Ahora bien, el Tribunal Supremo ha seguido precisando las consecuencias concretas de esa transformación. Por una parte, reafirma que la posterior cobertura reglamentaria de la plaza no constituye despido improcedente, sino una causa válida de extinción, con derecho a una indemnización de veinte días por año de servicio, con el límite de doce mensualidades, en coherencia con la doctrina ya consolidada desde 2017 y con la lógica de regularización del empleo público.

Por otra parte, la Sala ha introducido matices importantes allí donde no existe una auténtica ruptura del vínculo. Cuando la finalización formal de un contrato temporal va seguida sin solución de continuidad de una nueva contratación y subsiste una continuidad funcional y jurídica de la relación, no puede entenderse producido un verdadero despido generador de indemnización autónoma. En estos casos, según se establece en la *STS (Sala de lo Social) de 15 de enero de 2025 (rec. 2688/2023, ECLI:ES:TS:2025:152)*, la relación debe ser tratada como un único vínculo continuado, cuya antigüedad se computa de forma global y cuya extinción indemnizable solo se produce cuando concurre una auténtica causa extintiva con sustantividad propia, singularmente la cobertura reglamentaria de la plaza. A la inversa, cuando la Administración pretende extinguir una relación indefinida no fija por la cobertura de una plaza funcional y no laboral, o por una transformación organizativa que no se corresponde con la causa típica de cobertura de vacante laboral, la Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 30 de septiembre de 2025 (rec. 3938/2024, ECLI:ES:TS:2025:4126)* niega la validez automática del cese y lo califica como despido improcedente, reforzando la idea de causalidad estricta en el régimen extintivo del personal laboral al servicio del sector público.

3. CUESTIONES RELATIVAS AL RÉGIMEN RETRIBUTIVO DEL EMPLEO PÚBLICO

3.1. La igualdad retributiva del personal temporal y la reparación integral de su vulneración

La jurisprudencia social de 2025 ha consolidado con particular intensidad, entre otras muchas en las *SSTS (Sala de lo Social) de 22 de octubre de 2025 (rec. 214/2024, ECLI:ES:TS:2025:4960)*, *de 24 de junio de 2025 (rec. 2297/2024, ECLI:ES:TS:2025:3133)* y *de 14 de enero de 2025 (rec. 1765/2023, ECLI:ES:TS:2025:146)*, una línea doctrinal de signo claramente garantista en materia de igualdad retributiva del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, especialmente cuando se trata de trabajadores temporales vinculados a programas públicos de empleo o a relaciones financiadas mediante subvenciones. La idea central que se reafirma es que ni la temporalidad del vínculo, ni el carácter subvencionado de la contratación, ni la singularidad formal del programa pueden justificar, por sí solos, la inaplicación del convenio colectivo ni la atribución de un régimen salarial peyorativo respecto del personal comparable que presta servicios en la misma organización pública. En consecuencia, cuando el trabajador temporal desarrolla funciones equivalentes e integradas en la estructura ordinaria de la Administración, la exclusión del sistema retributivo convencional constituye una vulneración del art. 14 CE y del principio de igualdad de trato, salvo que concurran razones objetivas, suficientes y proporcionadas que la justifiquen, cuya acreditación corresponde al empleador público.

La aportación más relevante de esta jurisprudencia radica, no obstante, en la configuración de un verdadero modelo de reparación integral de la lesión del derecho fundamental a la igualdad retributiva. El Tribunal Supremo insiste en que la tutela judicial no puede agotarse en una mera declaración formal de discriminación ni quedar limitada a la indemnización por daño moral, sino que debe comprender también la restitución plena de las consecuencias patrimoniales derivadas del trato desigual. De ahí que la Sala admita de forma expresa que las diferencias salariales dejadas de percibir se integren en el propio proceso de tutela como indemnización por daño material o lucro cesante, sin necesidad de remitir al trabajador a un ulterior proceso ordinario de reclamación de cantidad. Estas diferencias no se configuran, por tanto, como una acción salarial autónoma, sino como el parámetro objetivo de cuantificación del perjuicio económico derivado de la conducta discriminatoria, lo que permite acumular en un único procedimiento la reparación del daño moral y del daño patrimonial, en aplicación de los arts. 182 y 183 LRJS.

A ello se añade una precisión procesal de gran importancia: la acción resarcitoria derivada de la vulneración de derechos fundamentales posee un régimen propio en materia de prescripción. La Sala reitera que el *dies a quo* no se sitúa en cada devengo salarial individual, sino en el momento en que cesa la situación discriminatoria, lo que impide vaciar de eficacia la tutela reforzada del derecho fundamental mediante la aplicación de las reglas propias de las acciones salariales ordinarias. En paralelo, se consolida la doc-

trina conforme a la cual la tramitación de un conflicto colectivo con identidad material suficiente interrumpe la prescripción de las acciones individuales conectadas con su objeto, incluso cuando se ejercitan tras la finalización de la relación laboral, reforzando así la eficacia expansiva de la tutela colectiva en materia de igualdad retributiva del personal temporal.

3.2. La cuantificación del daño moral

Junto a la afirmación del carácter resarcitorio pleno de las diferencias salariales dejadas de percibir, el Tribunal Supremo ha seguido perfilando durante 2025 los criterios de cuantificación del daño moral en supuestos de vulneración del derecho a la igualdad retributiva. La Sala insiste en que la determinación de este daño no está sujeta a baremos rígidos ni a esquemas tasados, sino que corresponde al órgano judicial un amplio margen de apreciación, siempre que la decisión se apoye en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y motivación suficiente. La dificultad inherente a la traducción económica del sufrimiento moral justifica, así, una valoración prudencial y casuística, en la que deben ponderarse elementos como la intensidad de la lesión, su duración, las circunstancias personales del trabajador, el contexto en que se produce o la conducta del empleador público.

En este sentido, la jurisprudencia reafirma que la referencia a las cuantías previstas en la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social posee un valor meramente orientativo, descartándose su utilización automática como mínimo indemnizatorio o como pauta rígida de cuantificación. Tales importes pueden servir como guía, pero solo integrados en un juicio de ponderación más amplio que atienda a las circunstancias del caso concreto. Se evita así una traslación mecánica de criterios sancionadores administrativos al terreno estrictamente indemnizatorio, consolidándose un modelo flexible de individualización del daño moral, compatible con respuestas distintas en supuestos análogos siempre que queden debidamente motivadas.

3.3. Diferencias retributivas objetivamente justificadas

Junto a esta línea decididamente protectora de la igualdad retributiva, la jurisprudencia del último año también ha recordado que no toda diferencia salarial en el empleo público resulta, sin más, contraria al principio de igualdad. En particular, el Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 21 de octubre de 2025 (rec. 35/2024, ECLI:ES:TS:2025:4915)*, ha admitido la validez constitucional de determinadas dobles escalas salariales o de complementos diferenciados cuando responden a una finalidad objetiva, razonable y proporcionada, vinculada, por ejemplo, a procesos de transformación organizativa o convencional que pretenden preservar condiciones económicas preexistentes frente a un empeoramiento del régimen jurídico. En tales casos, la diferencia no

se considera ilícita si se configura como una medida de mantenimiento de situaciones consolidadas, con carácter estático, no dinámico y con vocación de desaparición progresiva, sin generar un sistema dual permanente e injustificado.

Esta lógica aparece igualmente en materia de complementos retributivos y de estructura salarial. La Sala ha precisado, en la *STS (Sala de lo Social) de 7 de mayo de 2025 (rec. 4231/2023, ECLI:ES:TS:2025:2050)*, que la falta de previsión formal de un puesto en la relación de puestos de trabajo no impide, por sí sola, el reconocimiento de las retribuciones correspondientes a las funciones efectivamente desempeñadas, lo que refuerza el principio de adecuación retributiva a la realidad funcional de la prestación. Sin embargo, también se subraya que no todos los conceptos salariales son automáticamente trasladables por simple analogía funcional: determinados complementos, como el específico o el de productividad, exigen la previa concurrencia de presupuestos objetivos adicionales —valoración del puesto, especial responsabilidad, rendimiento o decisión organizativa—, de modo que la equiparación retributiva no puede operar de manera indiscriminada sobre el conjunto del sistema salarial.

4. DERECHO COLECTIVO EN EL EMPLEO PÚBLICO: NEGOCIACIÓN COLECTIVA, DERECHO DE INFORMACIÓN Y ACCIÓN SINDICAL

4.1. La negociación colectiva como fuente normativa y sus límites en el empleo público

La jurisprudencia de 2025 ha seguido reforzando la idea de que la negociación colectiva constituye una fuente normativa central en la ordenación de las condiciones de trabajo del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, pero sometida a límites específicos derivados tanto del sistema legal de fuentes como de la singular posición institucional del empleador público. En esta línea, el Tribunal Supremo ha insistido, en la *STS (Sala de lo Social) de 12 de marzo de 2025 (rec. 5/2023, ECLI:ES:TS:2025:1014)*, en que el contenido de los derechos del personal laboral no se agota en la legislación básica, sino que puede ser mejorado por convenio colectivo, de modo que la determinación de su alcance exige atender de forma prioritaria a la literalidad, finalidad y contexto del texto pactado. Asimismo, se reafirma que la interpretación judicial de las cláusulas convencionales debe respetar las reglas hermenéuticas del Código Civil y que el control casacional no puede convertirse en un mecanismo de sustitución de interpretaciones razonables de instancia por otras alternativas, siempre que la acogida no sea arbitraria ni irrazonable, como establecen las *SSTS (Sala de lo Social) de 12 de marzo de 2025 (rec. 5/2023, ECLI:ES:TS:2025:1014)* y de 4 de junio de 2025 (rec. 23/2024, ECLI:ES:TS:2025:2999).

Sobre esta base, la Sala 4.^a ha proyectado una lectura particularmente exigente respecto de los intentos de alterar el contenido de convenios colectivos estatutarios mediante instrumentos distintos de los expresamente previstos en la ley. Así,

se ha reiterado, en la *STS (Sala de lo Social) de 28 de enero de 2025 (rec. 45/2023, ECLI:ES:TS:2025:470)*, que el procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo del art. 41 ET no puede utilizarse —ni siquiera mediando acuerdo con la representación de los trabajadores— para modificar condiciones establecidas en un convenio colectivo estatutario, por la prohibición expresa del art. 41.6 ET y su remisión imperativa al procedimiento de inaplicación del art. 82.3 ET. La sentencia refuerza, además, una idea de gran relevancia para el empleo público: la ultraactividad del convenio no debilita su eficacia normativa ni habilita vías alternativas de alteración, de manera que la Administración empleadora no puede servirse de instrumentos de flexibilidad interna para reconfigurar globalmente el régimen convencional vigente al margen del sistema legal de negociación colectiva.

4.2. El alcance material de los derechos convencionales

En el plano sustantivo, las *SSTS (Sala de lo Social) de 4 de junio de 2025 (rec. 23/2024, ECLI:ES:TS:2025:2999)* y de 12 de marzo de 2025 (rec. 5/2023, ECLI:ES:TS:2025:1014) insisten en que la negociación colectiva en el empleo público debe interpretarse de forma estrictamente contextual, evitando tanto lecturas expansivas carentes de apoyo textual como restricciones administrativas que alteren el equilibrio alcanzado en la negociación. Así ocurre, por ejemplo, en materia de permisos, donde el Tribunal Supremo ha declarado que cuando el convenio colectivo reconoce un derecho «durante los días de su celebración», sin limitarlo al «tiempo indispensable», debe entenderse que la voluntad de los negociadores fue atribuir un permiso por el día completo, y no solo por el tiempo estrictamente necesario para la realización del examen u obligación correspondiente. Con ello se refuerza el valor normativo del convenio colectivo como marco autónomo de regulación y se descartan reinterpretaciones empresariales o administrativas que, so pretexto de criterios organizativos, vacíen de contenido los derechos reconocidos en la norma pactada.

En esa misma lógica se sitúa la jurisprudencia relativa a la adaptación del puesto de trabajo o movilidad funcional por incapacidad permanente total, en la que la Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 11 de diciembre de 2025 (rec. 4066/2024, ECLI:ES:TS:2025:5910)* ha afirmado que la negociación colectiva puede legítimamente mejorar el régimen legal mínimo y reconocer derechos de recolocación o cambio de puesto aun durante la suspensión contractual prevista en el art. 48.2 ET. El Tribunal Supremo parte de que la incapacidad permanente total constituye una categoría legal unitaria, por lo que, cuando el convenio colectivo atribuye derechos en términos generales a quienes se encuentran en esa situación, no corresponde al intérprete introducir distinciones no previstas en el texto pactado entre supuestos «definitivos» y supuestos sujetos a revisión. La doctrina resultante refuerza, por tanto, el valor de la autonomía colectiva como instrumento de integración y mejora de las condiciones de trabajo en el empleo público laboral, especialmente cuando están en juego la salud, la inclusión y la continuidad en el empleo.

4.3. Igualdad, ámbito de aplicación del convenio y límites a las exclusiones convencionales

La jurisprudencia reciente también proyecta el principio de igualdad sobre la configuración del ámbito subjetivo de los convenios colectivos en el sector público. Aunque algunas resoluciones se han resuelto por razones procesales, de ellas se desprende con claridad que las exclusiones convencionales de determinados colectivos —en particular del personal temporal o del vinculado a programas públicos de empleo— deben someterse a un control especialmente estricto de justificación objetiva y razonable. De este modo, no basta la invocación genérica de la temporalidad, de la naturaleza subvencionada del puesto o del carácter no estructural de la actividad para legitimar una exclusión del convenio colectivo propio de la entidad pública empleadora, singularmente cuando ello produce diferencias retributivas o de régimen jurídico respecto del resto del personal laboral, como se desprende de la *STS (Sala de lo Social) de 7 de mayo de 2025 (rec. 1941/2022, ECLI:ES:TS:2025:2079)*. Esta doctrina enlaza con una línea ya asentada en años anteriores y confirma que, si la Administración dispone de convenio colectivo propio, este constituye la fuente primaria de ordenación de las condiciones de trabajo del personal laboral y no puede ser desplazado artificialmente mediante cláusulas de exclusión o remisiones contractuales a otros convenios menos favorables, salvo justificación suficientemente fundada.

4.4. Derecho de información sindical y participación colectiva

En materia de libertad sindical, la *STS (Sala de lo Social) de 10 de diciembre de 2025 (rec. 125/2024, ECLI:ES:TS:2025:5927)* sistematiza de forma especialmente clara la doctrina sobre el derecho de información sindical en el empleo público, configurándolo como una manifestación funcional del art. 28.1 CE y subrayando su carácter instrumental respecto del ejercicio de la acción representativa. La Sala insiste en que dicho derecho no opera de manera abstracta o indiscriminada, sino vinculado a los delegados sindicales y al haz de facultades que resulta del art. 10 LOLS y del art. 64 ET, por lo que su contenido y alcance dependen tanto del nivel de representatividad como del tipo de actuación administrativa de que se trate. Desde esta premisa, el Tribunal Supremo precisa que la lesión de la libertad sindical en su vertiente informativa no se produce por cualquier irregularidad formal, sino únicamente cuando existe una privación, obstaculización o suministro ineficaz de la información que impida el ejercicio real de la función sindical; por el contrario, cuando el sindicato dispone de acceso efectivo a la información, aunque existan ciertas limitaciones formales o temporales, no cabe apreciar vulneración si no se acredita un perjuicio funcional relevante ni una quiebra del principio de igualdad entre organizaciones sindicales que se encuentren en idéntica posición jurídica. Se consolida, así, una doctrina material y finalista, centrada en la efectividad del flujo informativo y no en automatismos fundados en defectos menores del procedimiento.

Muy próxima a esta cuestión se encuentra la *STS (Sala de lo Social) de 8 de abril de 2025 (rec. 69/2023, ECLI:ES:TS:2025:1681)*, relativa al alcance de los derechos de información y participación sindical en materia de formación del personal. La Sala sostiene que las obligaciones empresariales o administrativas en este terreno deben ajustarse estrictamente a lo previsto en el convenio colectivo, sin que sea posible imponer deberes adicionales de detalle, publicidad o intervención sindical si no existe una base normativa expresa. En particular, el Tribunal Supremo atribuye a la comisión de formación una función esencialmente informativa y de seguimiento, pero no decisoria, salvo previsión convencional clara en sentido contrario, de modo que no cabe convertirla por vía interpretativa en un órgano de codecisión o de control previo reforzado sobre el contenido del plan formativo. La doctrina resultante refuerza un criterio restrictivo en la interpretación de los derechos de participación colectiva y preserva, al mismo tiempo, la potestad de organización de la Administración empleadora dentro de los márgenes definidos por la legalidad y por la negociación colectiva.

4.5. La eficacia del conflicto colectivo sobre las acciones individuales

Finalmente, la jurisprudencia de 2025 ha vuelto a poner de relieve la especial relevancia del conflicto colectivo como instrumento vertebrador de la tutela de los derechos colectivos e individuales en el empleo público. La *STS (Sala de lo Social) de 7 de mayo de 2025 (rec. 867/2023, ECLI:ES:TS:2025:2089)* profundiza en esta dimensión al afirmar que, conforme al art. 160 LRJS, la tramitación de un conflicto colectivo no solo puede proyectar efectos de cosa juzgada sobre litigios individuales conexos, sino que además interrumpe la prescripción de las acciones individuales que compartan identidad o directa conexidad con su objeto. Esta doctrina resulta especialmente relevante en supuestos de igualdad retributiva del personal temporal, pues evita que la sustanciación del litigio colectivo vacíe de eficacia las acciones individuales posteriores mediante el simple transcurso del tiempo. La Sala precisa, no obstante, que la conexidad debe apreciarse atendiendo a la base estructural de la pretensión, de modo que solo cuando la acción individual depende realmente de la misma cuestión jurídica ventilada en el conflicto colectivo —como sucede con la aplicación del convenio o la apreciación de un trato retributivo discriminatorio— opera plenamente el efecto interruptivo de la prescripción. Se consolida de este modo una concepción especialmente robusta del conflicto colectivo en el empleo público, no solo como cauce de uniformización interpretativa, sino como mecanismo de tutela efectiva de derechos fundamentales y de garantía real de la acción sindical.

5. LA DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO

La jurisprudencia social de 2025 ha seguido perfilando, con una notable vocación sistemática, los criterios de delimitación entre los órdenes social y contencioso-administrativo en materia de empleo público, abandonando cualquier aproximación puramente formal para centrar el debate en la naturaleza real de la relación jurídica controvertida y en el contenido material de la pretensión ejercitada. En esta línea, el Tribunal Supremo ha insistido en que la competencia del orden social no depende del simple hecho de que el litigio afecte a personal al servicio de una Administración pública, ni tampoco de que la controversia proyecte efectos sobre condiciones de trabajo, sino de que la Administración haya actuado propiamente como empleadora en el marco de una relación laboral; por el contrario, cuando lo impugnado es una actuación insertada en el ejercicio de potestades públicas, con contenido organizativo, normativo o estrictamente administrativo, la competencia corresponde al orden contencioso-administrativo, incluso aunque esa actuación incida indirectamente sobre personal laboral, en entre otras en las *SSTS (Sala de lo Social) de 10 de diciembre de 2025 (rec. 225/2024, ECLI:ES:TS:2025:5895)*, *de 2 de diciembre de 2025 (rec. 37/2025, ECLI:ES:TS:2025:5622)* y *de 24 de octubre de 2025 (rec. 31/2024, ECLI:ES:TS:2025:2155)*. Desde esta perspectiva, la Sala 4.^a consolida un criterio material-funcional: el orden social conoce de las controversias derivadas de obligaciones propias del vínculo de trabajo, mientras que el contencioso-administrativo conserva el control de los actos administrativos generales, de las disposiciones organizativas y de las decisiones dictadas en ejercicio de prerrogativas públicas. Se trata, en definitiva, de una doctrina que pretende evitar tanto la indebida expansión de la jurisdicción social sobre actos administrativos de alcance general como, en sentido inverso, el desplazamiento artificioso al orden contencioso de conflictos que son sustancialmente laborales.

Sobre esa base general, la jurisprudencia de este año ha precisado con especial claridad la distinción entre los supuestos en que se cuestiona la regularidad originaria del vínculo y aquellos otros en que únicamente se controvierte su desarrollo o duración. Así, cuando la contratación administrativa se reputa válida en su origen y el debate se ciñe a la prolongación temporal de la relación, a su duración inusualmente larga o al eventual abuso derivado de la falta de cobertura reglamentaria de la plaza, la cuestión permanece en el ámbito contencioso-administrativo, porque no está en juego la calificación laboral de la relación sino el desenvolvimiento de un vínculo administrativo formalmente correcto, entre otras, las *SSTS (Sala de lo Social) de 12 de diciembre de 2025 (rec. 4295/2024, ECLI:ES:TS:2025:6036)*, *de 17 de diciembre de 2025 (rec. 3879/2024, ECLI:ES:TS:2025:5924)* y *de 2 de abril de 2025 (rec. 2453/2024, ECLI:ES:TS:2025:1563)*. Distinta es la solución cuando se denuncia que la Administración ha acudido de forma irregular o fraudulenta a una figura admi-

nistrativa para encubrir una auténtica prestación laboral, bien por inexistencia de causa suficiente, bien por utilización de instrumentos jurídico-públicos para atender necesidades ordinarias y permanentes, bien por una desnaturalización completa de la categoría empleada; en tales supuestos, la competencia corresponde al orden social, precisamente porque la controversia recae sobre la verdadera naturaleza del vínculo y sobre la eventual aplicación del art. 1.1 ET, como ocurre, entre otras, en las STS (*Sala de lo Social*) de 10 de diciembre de 2025 (rec. 5273/2024, ECLI:ES:TS:2025:5664), de 3 de diciembre de 2025 (rec. 5104/2024, ECLI:ES:TS:2025:5662) y de 30 de mayo de 2025 (rec. 2619/2024, ECLI:ES:TS:2025:2741). Esta misma lógica se proyecta sobre el personal eventual, respecto del cual la regla general sigue siendo la sujeción al orden contencioso-administrativo, dada la naturaleza administrativa del nombramiento y su vinculación a funciones de confianza o asesoramiento especial; sin embargo, la Sala admite, en las SSTS (*Sala de lo Social*) de 22 de diciembre de 2025 (rec. 43/2025, ECLI:ES:TS:2025:6072) y de 29 de diciembre de 2025 (rec. 326/2025, ECLI:ES:TS:2025:6016), de forma excepcional la competencia del orden social cuando concurren indicios cualificados de desnaturalización de la figura, como la prolongación desmesurada del nombramiento, la inserción estable del puesto en la estructura organizativa, la atribución de funciones técnicas u ordinarias o la continuidad material con una previa relación laboral. Se consolida así una doctrina antiformalista que, sin desconocer la singularidad del empleo público, impide a la Administración sustraerse al Derecho del Trabajo mediante el uso desviado de categorías jurídico-públicas.

Los pronunciamientos de 2025 también han aportado precisiones relevantes en ámbitos sectoriales específicos, reforzando la coherencia del criterio material adoptado. Así, en materia de responsabilidad por daños, la Sala, en las SSTS (*Sala de lo Social*) de 14 de octubre de 2025 (rec. 1903/2024, ECLI:ES:TS:2025:4410) y de 26 de marzo de 2025 (rec. 4179/2023, ECLI:ES:TS:2025:1427), ha precisado que la reclamación corresponde al orden social cuando el daño deriva del incumplimiento de obligaciones empresariales insertas en la relación de trabajo, mientras que la responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin conexión inmediata con deberes laborales o preventivos, ha de ventilarse ante el orden contencioso-administrativo. En suma, la doctrina más reciente permite afirmar que la delimitación competencial en empleo público se asienta hoy sobre una pauta estable: la jurisdicción social actúa como garante frente a la utilización fraudulenta de fórmulas administrativas o frente al incumplimiento de obligaciones propias del contrato de trabajo, mientras que la jurisdicción contencioso-administrativa conserva el control de las relaciones administrativas válidamente constituidas, de los actos generales dictados en ejercicio de potestades públicas y de las controversias que se proyectan sobre el estatuto jurídico-público del personal al servicio de las Administraciones. Con ello, la jurisprudencia de 2025 no solo reduce espacios de incertidumbre, sino que ofrece una arquitectura conceptual más sólida para resolver una de las cuestiones más complejas del actual sistema de empleo público.

6. EL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL Y EMPRESARIAL

La jurisprudencia del último año pone de relieve la creciente complejidad del régimen jurídico aplicable al personal del sector público instrumental, en el que confluyen normas de Derecho privado, principios propios del empleo público y condicionantes derivados de la organización administrativa y de la normativa presupuestaria. Lejos de una visión uniforme, las resoluciones recientes del Tribunal Supremo muestran un panorama marcado por la necesidad de distinguir entre Administraciones públicas en sentido estricto y entidades integrantes del sector público institucional, especialmente cuando se trata de sociedades mercantiles públicas y agencias públicas. Desde esta perspectiva, la Sala, entre otras en las *SSTS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2025 (rec. 197/2023, ECLI:ES:TS:2025:6031)*, de 20 de mayo de 2025 (rec. 248/2023, ECLI:ES:TS:2025:2401) y de 24 de septiembre de 2025 (rec. 2807/2024, ECLI:ES:TS:2025:4346), insiste en que la forma jurídica de la entidad empleadora no es irrelevante: condiciona tanto las fuentes reguladoras de la relación de trabajo como el alcance de los principios del empleo público que resultan exigibles en cada caso.

6.1. Régimen jurídico aplicable y acceso al empleo

Uno de los ejes más relevantes de esta jurisprudencia se refiere a la determinación del marco normativo aplicable al personal de las sociedades mercantiles públicas. La Sala 4.^a, en *STS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2025 (rec. 197/2023, ECLI:ES:TS:2025:6031)*, ha reiterado que estas entidades, aunque integradas en el sector público, no quedan sujetas de manera directa y plena al Estatuto Básico del Empleado Público como norma reguladora principal de sus relaciones de personal, al regirse primordialmente por el Derecho privado. Ahora bien, ello no significa que queden al margen de los principios estructurales del empleo público, pues por remisión legal o por exigencia de los valores constitucionales siguen resultando vinculantes, singularmente, los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso. Desde esta premisa, la jurisprudencia ha negado la aplicabilidad automática de las reglas del EBEP sobre órganos de selección a las sociedades mercantiles públicas, pero ha reconocido, al mismo tiempo, la plena eficacia normativa del convenio colectivo como fuente reguladora específica del procedimiento de contratación, incluyendo la previsión de mecanismos de participación institucional o paritaria en la designación de los tribunales, siempre que se preserve la imparcialidad y actuación individual de sus miembros. En paralelo, la Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 20 de mayo de 2025 (rec. 248/2023, ECLI:ES:TS:2025:2401)*, ha reforzado una interpretación expansiva de la DA 1.^a del EBEP, afirmando que los principios básicos del acceso al empleo público vinculan también a las sociedades mercantiles estatales en materias como la reserva de plazas para personas con discapacidad, de modo que la exigencia del cupo del 7 por 100 del art. 59 EBEP se impone igualmente a estas

entidades frente a interpretaciones restrictivas basadas en su sometimiento predominante al Derecho privado.

6.2. Negociación colectiva, ultraactividad y límites de la autonomía colectiva

También la negociación colectiva aparece como un espacio particularmente conflictivo en el sector público instrumental. La jurisprudencia reciente ha reafirmado, por un lado, el valor normativo del convenio colectivo en la ordenación de los procedimientos de selección y de las condiciones de trabajo del personal de estas entidades, pero, por otro, ha subrayado los límites que se derivan tanto del sistema legal de fuentes como de la normativa presupuestaria. Así, en el ámbito de las sociedades mercantiles públicas, en la *STS (Sala de lo Social) de 3 de diciembre de 2025 (rec. 197/2023, ECLI:ES:TS:2025:6031)*, se ha insistido en que la regulación convencional puede ordenar válidamente extremos relativos a la composición de órganos de selección o a garantías procedimentales internas, sin que proceda desplazarla mediante una aplicación directa del art. 60 EBEP. Sin embargo, en otros supuestos el Tribunal Supremo ha mantenido una posición mucho más restrictiva respecto de la autonomía colectiva, particularmente cuando se pretende alterar mediante modificación sustancial de condiciones de trabajo materias ya disciplinadas en convenio colectivo estatutario. En tal caso, la Sala, en su *STS (Sala de lo Social) de 28 de enero de 2025 (rec. 197/2023, ECLI:ES:TS:2025:470)* recuerda que el art. 41.6 ET impide utilizar el cauce de la modificación sustancial —incluso aunque exista acuerdo con la representación de los trabajadores— para modificar condiciones fijadas en un convenio estatutario, debiendo acudir necesariamente a los procedimientos de inaplicación o revisión previstos legalmente. Esta doctrina, proyectada sobre una empresa pública instrumental, pone de relieve que la ultraactividad del convenio no debilita su eficacia normativa ni habilita vías alternativas de alteración al margen del art. 82.3 ET, reforzando así la estabilidad del sistema convencional también en el sector público empresarial. En términos más generales, el mensaje que se desprende es claro: la autonomía colectiva subsiste en el sector público instrumental, pero queda condicionada por el marco legal y por la singular posición institucional de la entidad empleadora.

6.3. Retribuciones, antigüedad y condiciones más beneficiosas

En materia retributiva, las sentencias del último año muestran una tendencia claramente restrictiva a la hora de extender mejoras económicas entre colectivos heterogéneos integrados en entes instrumentales o tras procesos de reordenación del sector público. En primer lugar, se ha afirmado que la integración de personal procedente de entidades extinguidas en nuevas agencias públicas empresariales no conlleva, por sí sola, la equiparación automática de condiciones salariales ni el reconocimiento de complementos que

no formaban parte del estatuto previo del trabajador. A estos efectos, el complemento de antigüedad se concibe como un derecho de configuración convencional y de naturaleza estática, cuya percepción puede limitarse válidamente a quienes ya lo venían disfrutando, sin que la subrogación o la posterior transformación del vínculo en indefinido no fijo legitimen su extensión a otros colectivos. La Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 1 de octubre de 2025 (rec. 2621/2023, ECLI:ES:TS:2025:449)*, refuerza así una concepción no expansiva del principio de igualdad, compatible con diferencias retributivas derivadas del régimen jurídico de origen o del itinerario previo de cada grupo de trabajadores, y rechaza expresamente cualquier intento de «espiguelo» normativo o aplicación selectiva de las cláusulas del convenio posterior para obtener mejoras aisladas. En esta misma línea se sitúa la doctrina relativa a las condiciones más beneficiosas y a las mejoras voluntarias de Seguridad Social: el Tribunal Supremo insiste en que su consolidación exige una voluntad empresarial inequívoca de atribuirles con carácter estable, de manera que la reiteración temporal de una ventaja concedida con vocación transitoria no la convierte automáticamente en derecho adquirido. Además, en el sector público instrumental la eventual pervivencia de estas mejoras queda subordinada a la normativa presupuestaria y, en particular, a los requisitos formales de autorización e inclusión en masa salarial, de modo que la ausencia de tales presupuestos impide su mantenimiento, aunque se hubieran venido disfrutando durante años, entre otras, en las *SSTS (Sala de lo Social) de 19 de mayo de 2025 (rec. 247/2023, ECLI:ES:TS:2025:2295)* y de *2 de abril de 2025 (rec. 161/2024, ECLI:ES:TS:2025:1564)*. Se consolida, por tanto, una doctrina que subordina la eficacia de los institutos clásicos del Derecho del Trabajo a las exigencias del Derecho público económico y del control del gasto en el sector público.

6.4. Personal directivo y alta dirección en los entes instrumentales

Otra línea jurisprudencial relevante afecta a la delimitación del personal directivo en el sector público instrumental y a su eventual encuadramiento en la relación laboral especial de alta dirección. El Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 24 de septiembre de 2025 (rec. 2807/2023, ECLI:ES:TS:2025:4346)*, ha precisado que la calificación de un puesto como directivo no depende exclusivamente del *nomen iuris* contractual ni de la mera intensidad funcional de las tareas desarrolladas, sino que exige una interpretación sistemática del marco normativo aplicable, singularmente de los estatutos del ente público de que se trate, que son los que identifican qué puestos tienen realmente naturaleza directiva y cuál es el régimen jurídico que les corresponde. La remisión del art. 13 EBEP al Real Decreto 1382/1985 no opera, por ello, como una traslación automática del concepto clásico de alto directivo del sector privado, sino que debe adaptarse a la configuración institucional del sector público. No obstante, cuando concurren amplias competencias de gestión, autonomía decisoria y ejercicio de facultades vinculadas a la titularidad funcional del ente —por ejemplo, en materia de contratación, organización interna o gestión de recursos— y todo ello resulta coherente con la normativa

organizativa específica, la Sala admite el encuadramiento de estos puestos en el ámbito de la alta dirección laboral.

6.5. Movilidad interna y régimen extintivo del personal laboral

La jurisprudencia reciente también ha clarificado diversos aspectos relativos a la movilidad funcional y al régimen de extinción en las entidades del sector público empresarial. En cuanto a la movilidad interna, el Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 19 de febrero de 2025 (rec. 4595/2022, ECLI:ES:TS:2025:741)*, ha reiterado que el acceso voluntario a un nuevo puesto mediante procedimientos de promoción o movilidad no genera un derecho automático al mantenimiento de las condiciones retributivas anteriores, debiendo estarse a lo que disponga el convenio colectivo. De este modo, las cláusulas convencionales que permiten ampliar bandas salariales o evitar pérdidas económicas derivadas del cambio de puesto se interpretan como facultativas y no imperativas salvo previsión inequívoca en sentido contrario, de manera que la aceptación voluntaria del nuevo destino implica, en principio, la asunción del régimen retributivo correspondiente al puesto de destino. Por lo que respecta al régimen extintivo, el Tribunal, en la *STS (Sala de lo Social) de 21 de abril de 2025 (rec. 3618/2022, ECLI:ES:TS:2025:1789)*, ha reafirmado que la cobertura reglamentaria de la plaza ocupada por personal indefinido no fijo en entes del sector público empresarial no constituye despido, sino extinción regular de una relación naturalmente condicionada a la provisión definitiva del puesto. En estos casos, la única consecuencia jurídica es la indemnización de veinte días por año de servicio, descartándose tanto la improcedencia automática como la nulidad por el solo hecho de que la regularización del empleo se produzca mediante mecanismos convencionales o bolsas de empleo preexistentes, siempre que la provisión responda a un diseño normativamente fundado y respetuoso con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Se trata de una doctrina particularmente relevante para las entidades instrumentales, donde las dinámicas de estabilización y cobertura de plazas siguen generando una litigiosidad muy intensa.

6.6. Tiempo de trabajo y primacía del Derecho de la Unión

Finalmente, merece destacarse la importancia de la doctrina del Tribunal Supremo, contenida en la *STS (Sala de lo Social) de 30 de abril de 2025 (rec. 168/2023, ECLI:ES:TS:2025:2285)*, en relación con la interpretación de los convenios colectivos del sector público instrumental conforme al Derecho de la Unión Europea, especialmente en materia de tiempo de trabajo. La Sala insiste en que la autonomía colectiva no puede operar en contradicción con la Directiva 2003/88/CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de modo que la distinción convencional entre tiempo de trabajo efectivo y tiempo de presencia no puede desvirtuar la calificación jurídica que deriva del Derecho euro-

peo. Así, cuando el trabajador permanece a disposición del empleador en condiciones que restringen de manera relevante su libertad, ese tiempo debe computarse como tiempo de trabajo a todos los efectos, con independencia de la denominación utilizada por el convenio colectivo. Esta doctrina, aunque formulada en un ámbito sectorial específico, posee una evidente proyección general sobre el conjunto del sector público instrumental, en la medida en que limita la autonomía negociadora allí donde entran en juego estándares europeos inderogables sobre jornada, descanso y protección de la salud laboral.

7. EFECTOS LABORALES DE LA GESTIÓN DIRECTA E INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

7.1. La reversión de servicios públicos y la sucesión de empresa

La jurisprudencia de 2025 ha consolidado una línea especialmente relevante en torno a los efectos laborales que produce la reversión de servicios públicos previamente externalizados, reafirmando una concepción material de la sucesión de empresa en el sector público. El Tribunal Supremo insiste en que la asunción directa de un servicio por la Administración o por un ente instrumental puede activar la aplicación del art. 44 ET cuando concurre una verdadera transmisión de una entidad económica que mantiene su identidad, de modo que el cambio en la forma de gestión no opera por sí mismo como causa extintiva de las relaciones laborales existentes. En esta línea se sitúa la doctrina que afirma que, cuando la actividad pública se reasume manteniendo su continuidad funcional y organizativa, la Administración queda obligada a subrogarse en las relaciones laborales del contratista saliente, sin que el mero retorno a la gestión directa pueda justificar el cese del personal afectado, entre otras, en las *SSTS (Sala de lo Social) de 2 de julio de 2025 (rec. 36/2025, ECLI:ES:TS:2025:3525) y de 1 de diciembre de 2025 (rec. 4135/2024, ECLI:ES:TS:2025:5835)*.

Ahora bien, la Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 4 de diciembre de 2025 (rec. 115/2025, ECLI:ES:TS:2025:5708)*, también ha precisado que la obligación subrogatoria no se produce de manera automática en cualquier alteración del modo de prestación del servicio. En particular, se ha subrayado que no existe verdadera reversión cuando la Administración no asume directamente la actividad, sino que opta por una nueva externalización o por fórmulas que no comportan cambio real en la titularidad material de la unidad productiva. De ahí que la subrogación no pueda fundarse en meras expectativas de continuidad ni en acuerdos carentes de eficacia normativa suficiente. Así, el Tribunal niega fuerza vinculante a instrumentos no estatutarios suscritos entre organizaciones empresariales y sindicales sin participación o adhesión expresa de la Administración, afirmando que tales acuerdos no pueden imponerle una obligación de subrogación si no existe cobertura legal o convencional bastante.

La doctrina más reciente, por tanto, refuerza una lectura casuística y funcional del fenómeno sucesorio, apoyada en la continuidad real de la actividad y no en el dato for-

mal de la titularidad administrativa o concesional. En esta lógica, adquiere especial importancia la continuidad de instalaciones, medios materiales, destinatarios del servicio y, en su caso, del elemento humano. Cuando estos factores permiten apreciar la pervivencia de la entidad económica, se activa la subrogación del art. 44 ET, con la consiguiente ineficacia extintiva de las decisiones adoptadas exclusivamente por razón del cambio de gestor. En cambio, cuando no existe transmisión en sentido propio, la Administración no queda sujeta a un automatismo subrogatorio y la validez de las extinciones habrá de examinarse conforme al régimen general correspondiente, entre otras en las *SSTS (Sala de lo Social) de 2 de julio de 2025 (rec. 36/2025, ECLI:ES:TS:2025:3525)*, *de 4 de diciembre de 2025 (rec. 115/2025, ECLI:ES:TS:2025:5708)* y *de 1 de diciembre de 2025 (rec. 4135/2024, ECLI:ES:TS:2025:5835)*.

7.2. La sucesión de plantilla en el sector público instrumental

Junto a la reversión clásica, el Tribunal Supremo ha seguido perfilando la doctrina sobre sucesión de empresa en el ámbito del sector público instrumental y de los medios propios, especialmente cuando la actividad transmitida descansa fundamentalmente en la mano de obra. En estos casos, la Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 4 de marzo de 2025 (rec. 5377/2023, ECLI:ES:TS:2025:1026)* mantiene que la transmisión puede apreciarse, aunque no exista un traspaso significativo de medios materiales, siempre que el nuevo adjudicatario o ente instrumental asuma una parte sustancial, cuantitativa y cualitativamente relevante, de la plantilla que venía desarrollando el servicio. La idea central es que, en actividades intensivas en trabajo humano, la plantilla constituye el principal soporte de la entidad económica, por lo que su asunción mayoritaria permite afirmar la continuidad del servicio en términos relevantes a efectos del art. 44 ET.

Especial interés presenta, en este punto, la reiterada afirmación de que la articulación de la incorporación del personal a través de procesos selectivos o procedimientos formales no neutraliza, por sí misma, la existencia de una sucesión de plantilla. Lo determinante no es el cauce formal de incorporación, sino el resultado material del proceso: si el nuevo gestor asume en lo esencial la fuerza de trabajo que prestaba el servicio con anterioridad, subsiste la continuidad de la entidad económica y se produce la subrogación empresarial. Esta doctrina de gran impacto para los procesos de reorganización de servicios públicos mediante medios propios o sociedades instrumentales impide que la Administración eluda las garantías del art. 44 ET mediante cambios puramente formales en la gestión o en la técnica de selección del personal.

7.3. Diferencias entre sucesión de empresa y cesión ilegal

Una aportación particularmente relevante de la jurisprudencia de este año consiste en la clarificación de las diferencias dogmáticas y prácticas entre la sucesión de empresa y

la cesión ilegal de trabajadores. La Sala 4.^a, en la *STS (Sala de lo Social) de 1 de octubre de 2025 (rec. 5192/2024, ECLI:ES:TS:2025:4459)*, recuerda que se trata de instituciones distintas, con presupuestos y consecuencias también diferentes, lo que resulta capital en el ámbito del empleo público. Así, cuando concurre una auténtica sucesión empresarial —incluida la reversión de servicios a una Administración pública— el trabajador conserva íntegramente su posición jurídica, incluida, en su caso, la condición de fijo que pudiera ostentar con la empresa saliente. Por el contrario, cuando lo que existe es una cesión ilegal y el trabajador ejerce la opción de integrarse en una Administración pública, la consecuencia no es la adquisición de la fijeza, sino la condición de indefinido no fijo, precisamente por las exigencias constitucionales de acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

De este modo, la jurisprudencia rechaza cualquier aplicación indiferenciada de las consecuencias de ambas figuras y refuerza un criterio de estricta tipicidad. La estabilidad y el estatuto jurídico del trabajador no dependen de consideraciones de equidad ni de la mera continuidad funcional de la prestación, sino de la correcta subsunción del supuesto en una u otra categoría jurídica. La precisión no es menor, porque determina la posición del trabajador una vez producida la integración o continuidad del servicio en el sector público y condiciona de forma decisiva los efectos sobre la plantilla preexistente en los procesos de internalización o de reasignación de la gestión.

7.4. La cesión ilegal en la externalización de servicios públicos

En materia de cesión ilegal, el Tribunal Supremo ha mantenido durante 2025, entre otras en las *SSTS (Sala de lo Social) de 28 de enero de 2025 (rec. 1928/2022, ECLI:ES:TS:2025:390)* y de 1 de octubre de 2025, (*rec. 5371/2023, ECLI:ES:TS:2025:4131*), una posición restrictiva, especialmente en el ámbito de los servicios públicos externalizados. La doctrina consolidada insiste en que la existencia de contratas administrativas o de servicios externalizados no implica, por sí misma, cesión ilegal, siendo necesario acreditar que la empresa contratista se limita a una mera puesta a disposición de mano de obra y no asume realmente las facultades inherentes a su condición de empleadora. Lo decisivo sigue siendo comprobar quién ostenta efectivamente el poder de organización, dirección, control y disciplina sobre los trabajadores, y si la contratista dispone de estructura organizativa propia y asume un verdadero riesgo empresarial.

Desde esta premisa, la Sala considera compatible con una descentralización productiva lícita que la Administración o el centro público ejerzan funciones de coordinación técnica, supervisión del servicio, integración funcional del trabajador en la actividad pública o incluso control compartido de determinados aspectos horarios o materiales, siempre que ello no vacíe de contenido la posición empresarial de la contratista. En otros términos, la intervención funcional del ente público, incluida la fijación de pautas técnicas derivadas de la propia naturaleza del servicio, no equivale por sí sola

al ejercicio del poder de dirección laboral. Este razonamiento se proyecta con especial claridad en los supuestos de servicios de apoyo educativo o de asistencia escolar externalizados, donde la dirección del centro puede condicionar la prestación por exigencias del servicio público sin que por ello se desplace automáticamente la titularidad empresarial de la contratista.

Con ello, la jurisprudencia de 2025 consolida un estándar particularmente exigente para apreciar cesión ilegal en el sector público, evitando automatismos basados en la mera inserción del trabajador en la dinámica organizativa del servicio público o en el carácter estructural de la actividad externalizada. Lo determinante sigue siendo que la empresa contratista conserve la gestión efectiva del vínculo laboral: retribución, permisos, sustituciones, formación, disciplina, seguimiento del trabajo y control organizativo general. Allí donde esta realidad se mantiene, la externalización se reputa lícita, aun cuando el servicio se integre estrechamente en la prestación pública o se desarrolle bajo la supervisión funcional de la Administración.

7.5. Externalización, convenio colectivo y organización del servicio

La gestión indirecta de servicios públicos también ha dado lugar a pronunciamientos relevantes sobre el alcance del convenio colectivo y los límites del control judicial de las decisiones empresariales de externalización en entidades instrumentales del sector público. En este sentido, el Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 10 de junio de 2025 (rec. 188/2023, ECLI:ES:TS:2025:3155)*, ha afirmado que las cláusulas convencionales que expresan una preferencia por la utilización de personal propio no equivalen, sin más, a una prohibición general de externalizar, sino que deben interpretarse en conexión con la disponibilidad efectiva de medios humanos internos y con la concreta organización del servicio. De ahí que la eventual ilicitud de la externalización no pueda presumirse, sino que exige una acreditación suficiente de que la decisión empresarial vulnera realmente el marco convencional aplicable y que existían recursos propios idóneos para asumir la actividad externalizada.

Esta doctrina refuerza el margen de autoorganización de las entidades del sector público empresarial y, al mismo tiempo, subraya el peso de la valoración probatoria y de la interpretación razonada del convenio por los órganos de instancia. En la práctica, ello significa que la mera existencia de contratos o encargos externos no basta para afirmar una infracción del convenio ni para imponer obligaciones de internalización o cobertura de vacantes, si no se demuestra de forma concreta el incumplimiento del régimen convencional. La Sala proyecta así una idea de gran utilidad práctica para el ámbito local: el control judicial de la gestión indirecta de servicios no puede construirse en abstracto, sino sobre la base de una contradicción efectiva y acreditada entre la externalización y el sistema de fuentes aplicable al personal laboral del ente público o instrumental de que se trate.

7.6. Efectos extintivos y régimen de las relaciones laborales afectadas

Las sentencias dictadas en 2025 también han precisado la calificación jurídica de las extinciones contractuales vinculadas a estos procesos de gestión directa o indirecta de servicios públicos. Cuando la Administración niega indebidamente la subrogación en un supuesto en el que esta resulta obligada, la consecuencia ordinaria es la calificación de la decisión como despido sin causa, normalmente improcedente. No obstante, la eventual nulidad por la existencia de un despido colectivo de hecho exige la acreditación de los umbrales numéricos del art. 51 ET, de manera que la ausencia de datos suficientes sobre la plantilla y el número de afectados impide automáticamente reconducir el cese a esa categoría extintiva, así lo ha confirmado la *STS (Sala de lo Social) de 1 de diciembre de 2025 (rec. 4135/2024, ECLI:ES:TS:2025:5835)*. Se refuerza así un criterio de rigor probatorio que evita derivar sin más hacia la nulidad y reserva esta calificación para los casos en los que quede efectivamente acreditado el incumplimiento del procedimiento legalmente exigible para los despidos colectivos.

A la vez, la jurisprudencia insiste en que la integración o reasunción de personal en el sector público no comporta una homogeneización automática del régimen jurídico aplicable. La continuidad del vínculo o la subrogación no implican necesariamente la extensión de las condiciones del personal propio de la Administración o del ente instrumental receptor. Muy al contrario, la regla general es la continuidad del estatuto laboral previo, incluido el convenio colectivo de origen, mientras no se produzca una sustitución o modificación conforme a las reglas legales o convencionales aplicables. Esta idea, aunque formulada de manera expresa en otros contextos, resulta plenamente coherente con la línea seguida en 2025 sobre sucesión, reversión y gestión indirecta: la continuidad de la actividad no autoriza por sí sola a desfigurar ni el estatuto del trabajador ni la arquitectura del sistema de fuentes, así se recoge en la *STS (Sala de lo Social) de 5 de mayo de 2025 (rec. 183/2023, ECLI:ES:TS:2025:2073)*.

8. OTRAS CUESTIONES RELEVANTES SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO EN EL ÚLTIMO AÑO

8.1. Incapacidad permanente, adaptación funcional y situaciones administrativas

La jurisprudencia del último año ha ofrecido algunas precisiones relevantes sobre la interacción entre protección social, continuidad en el empleo y estatuto jurídico del personal laboral al servicio de las Administraciones. En materia de incapacidad permanente, el Tribunal Supremo ha reiterado, en la *STS (Sala de lo Social) de 18 de noviembre de 2025 (rec. 1783/2024, ECLI:ES:TS:2025:5394)*, que la determinación de la profesión habitual, a efectos del reconocimiento de la incapacidad permanente total, debe hacerse atendiendo al núcleo funcional esencial del puesto y no a cometidos accesorios o

eventuales alternativas organizativas, como las tareas propias de la denominada segunda actividad en determinados cuerpos o categorías. En consecuencia, la mera posibilidad abstracta de reubicación interna no excluye por sí sola el reconocimiento de la prestación cuando el trabajador no ha sido efectivamente integrado en esa nueva situación funcional y sus limitaciones le impiden desarrollar las funciones ordinarias y características del puesto que venía desempeñando. La Sala subraya, además, que las eventuales medidas de adaptación o reubicación han de operar como facultades de ajuste razonable y no como obstáculos para el acceso a la protección prestacional, consolidando así una visión material y no meramente formal de la capacidad laboral en el empleo público.

En una línea distinta, pero conectada con la delimitación del estatuto jurídico del personal laboral público, el Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 2 de febrero de 2025 (rec. 2454/2022, ECLI:ES:TS:2025:859)*, ha precisado igualmente el régimen de la excedencia forzosa por servicios especiales cuando el trabajador accede a puestos de confianza o asesoramiento en otra Administración. La doctrina insiste en que el reconocimiento de esta situación no puede construirse por extensión analógica a partir de categorías generales del Derecho administrativo o funcional, sino que exige una lectura sistemática del convenio colectivo aplicable, del Estatuto de los Trabajadores y, en su caso, del EBEP. De este modo, la Sala niega que todo puesto de confianza o asesoramiento pueda equipararse sin más a un «cargo público» determinante de la excedencia forzosa, exigiendo que esa conclusión resulte de la regulación específica del vínculo laboral y de la concreta configuración del puesto de destino. Se refuerza así un criterio casuístico y normativamente integrado que impide trasladar mecánicamente soluciones propias del empleo público funcional al ámbito del personal laboral.

8.2. Antigüedad y cómputo de servicios en el personal fijo discontinuo

También ha merecido atención específica el régimen de antigüedad del personal fijo discontinuo, en particular a efectos indemnizatorios. El Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 23 de septiembre de 2025 (rec. 3821/2024, ECLI:ES:TS:2025:4136)*, ha reafirmado que no existe un criterio único e indiferenciado de cómputo de la antigüedad para todos los efectos jurídicos, sino que esta debe modularse en función de la finalidad de la institución de referencia. Así, mientras que en ciertos ámbitos —como los derechos económicos vinculados a la progresión o a la promoción profesional— puede resultar necesario computar la totalidad de la duración de la relación para evitar tratamientos discriminatorios, a efectos de la indemnización por extinción del contrato la Sala entiende que los «años de servicio» del art. 56 ET deben identificarse con el tiempo de trabajo efectivamente prestado, excluyendo los periodos de inactividad propios de esta modalidad contractual. La doctrina refuerza, por tanto, una concepción funcional de la antigüedad, compatible con la igualdad de trato en unos ámbitos y con el cómputo restringido en otros, evitando automatismos que desconozcan la estructura específica del contrato fijo discontinuo.

8.3. Derecho de huelga, potestad organizativa e indemnización de daños morales

Otra de las líneas relevantes de 2025 afecta al ejercicio del derecho de huelga en el empleo público empresarial e instrumental y a los límites de la potestad organizativa del empleador público durante su desarrollo. La Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 16 de septiembre de 2025 (rec. 245/2023, ECLI:ES:TS:2025:3957)*, ha afirmado con claridad que el respeto formal a los servicios mínimos fijados por la autoridad administrativa no agota por sí solo el juicio de licitud constitucional, pues es preciso examinar la efectividad material de las decisiones organizativas adoptadas para su cumplimiento. En este sentido, se considera vulnerado el derecho fundamental cuando la entidad pública, bajo la apariencia de cumplir los servicios mínimos, introduce medidas que neutralizan o diluyen en la práctica el impacto de la huelga, incrementando la capacidad real de prestación del servicio sin aumentar formalmente los medios autorizados. Se reafirma así que las facultades de autoorganización deben quedar subordinadas a un control estricto de proporcionalidad, de modo que la preservación del servicio esencial no vacíe de contenido el derecho de huelga.

Vinculada a esta cuestión se encuentra la jurisprudencia sobre la cuantificación del daño moral derivado de la lesión de derechos fundamentales en el empleo público empresarial. El Tribunal Supremo ha insistido en que la indemnización por daño moral no puede quedar reducida a una operación mecánica de traslación de los importes previstos en la LISOS, aunque estos puedan servir como orientación. La fijación del *quantum* exige una ponderación prudencial de las circunstancias del caso —intensidad de la lesión, duración, contexto, conducta del empleador, carácter pluriofensivo, consecuencias personales y sociales—, consolidando un estándar de motivación reforzada que no elimina la discrecionalidad judicial, pero sí exige estructurarla mediante parámetros verificables, así se desprende de la *STS (Sala de lo Social) de 4 de junio de 2025 (rec. 3891/2023, ECLI:ES:TS:2025:2988)*. De este modo, se refuerza un modelo resarcitorio que combina la función compensatoria con la dimensión preventiva de la tutela de los derechos fundamentales colectivos en el empleo público.

8.4. Acoso laboral y tutela judicial efectiva

La Sala también ha aportado precisiones doctrinales relevantes en materia de acoso laboral y tutela judicial efectiva. En relación con el acoso, se insiste en que su apreciación exige un juicio casuístico y contextualizado, basado en una valoración global de la conducta empresarial o jerárquica, su reiteración, su gravedad objetiva y su aptitud para lesionar la dignidad, la integridad o la salud del trabajador. El Tribunal Supremo, en la *STS (Sala de lo Social) de 7 de mayo de 2025 (rec. 1949/2023, ECLI:ES:TS:2025:2291)*, subraya que no toda conflictividad organizativa o interpersonal puede ser reconducida a esta categoría, siendo necesaria la constatación de comportamientos sistemáticos y

suficientemente graves que excedan del conflicto laboral ordinario. Al mismo tiempo, se destaca la fuerte dependencia de esta calificación respecto de los hechos probados, lo que limita el alcance revisor de la casación y refuerza el protagonismo del órgano de instancia en la apreciación de la prueba.

Desde la perspectiva procesal, merece destacarse la doctrina relativa a la supresión de la reclamación administrativa previa y a sus efectos sobre las excepciones procesales oponibles por las Administraciones empleadoras. El Tribunal Supremo ha afirmado que, desaparecido dicho trámite preprocesal, no resulta ya aplicable la vieja doctrina que impedía a la Administración alegar en juicio excepciones no planteadas antes en vía administrativa. En el marco actual, las relaciones laborales del personal al servicio de las Administraciones deben regirse, en este punto, por las reglas ordinarias del proceso laboral, de modo que la Administración puede invocar por primera vez en el acto del juicio la excepción de prescripción, sin perjuicio de que las reclamaciones previas formuladas por el trabajador puedan desplegar efectos interruptivos conforme al Derecho común, según se desprende de la *STS (Sala de lo Social) de 22 de abril de 2025 (rec. 1937/2023, ECLI:ES:TS:2025:1783)*. En la misma línea de delimitación del derecho a la tutela judicial efectiva, la Sala, en la *STS (Sala de lo Social) de 25 de febrero de 2025 (rec. 4472/2022, ECLI:ES:TS:2025:921)*, ha reiterado que la incongruencia omisiva solo alcanza relevancia constitucional cuando existe una omisión total de pronunciamiento sobre una cuestión verdaderamente nuclear, no cuando la resolución judicial ofrece una respuesta global o razonablemente deducible a la pretensión principal, aunque no entre al detalle de todos los argumentos o alegaciones instrumentales de las partes.

Corrupción y ayuntamientos: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2025*

Ana Belén VALVERDE-CANO

Investigadora Ramón y Cajal en el Área de Derecho Penal

Universidad Complutense Madrid

ORCID ID: 0000-0001-5580-5365

Palabras clave: Derecho penal; prevaricación administrativa; cohecho; fraude; malversación; revelación de secretos; funcionarios públicos; jurisprudencia.

Keywords: Criminal Law; administrative prevarication; bribery; fraud; embezzlement; breach of confidentiality; public servants; case-law.

SUMARIO: 1. NOVEDADES NORMATIVAS: 1.1. Modificaciones al Código Penal. 1.2. Otras normas con relevancia penal: la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.—2. NOVEDADES EN LA JURISPRUDENCIA Y EN LA DOCTRINA: 2.1. Delitos de prevaricación administrativa: 2.1.1. Sobre el delito de prevaricación en comisión por omisión. 2.1.2. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación. 2.1.3. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (I): plus de antijuridicidad. 2.1.4. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (II): el elemento subjetivo. 2.1.5. La incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo»: una cuestión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2.1.6. Sobre la aplicación del art. 405 CP. 2.1.7. Novedades doctrinales. 2.2. Delitos de cohecho: 2.2.1. Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto en ejercicio del cargo. 2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho. 2.2.3. Nove-

* Este informe se ha realizado en el contexto del Grupo de investigación en Delincuencia de Cuello Blanco y Corrupción de la Universidad Complutense de Madrid (DCBC), liderado por los Profesores Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno y Margarita Valle Mariscal de Gante.

dades doctrinales. 2.3. Delitos de malversación: 2.3.1. Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación. 2.3.2. Sobre la capacidad decisoria o detentación material de caudales públicos que debe tener la persona para ser considerada autora. 2.3.3. Sobre la relación entre el delito de fraude a la Administración y la malversación. 2.3.4. Novedades doctrinales. 2.4. Revelación de secretos por autoridades o funcionarios públicos.—3. CONCLUSIONES.

1. NOVEDADES NORMATIVAS

1.1. Modificaciones al Código Penal

En 2025 el Código Penal no ha sido objeto de reformas, siendo la última la llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Eso sí, hay algunas modificaciones penales en proceso de tramitación, previstas tanto en la Proposición de Ley Orgánica en materia de multirreincidencia, como en el Anteproyecto para transponer la Directiva 2024/1226, para hacer efectivas las decisiones de la Unión Europea en materia sancionadora. Aunque no están directamente relacionadas con la corrupción en la Administración local, conviene examinarlas brevemente porque pueden tener alguna incidencia en la actividad de los ayuntamientos (especialmente la transposición de la Directiva), o porque parecen tener su origen en la petición de algunos de ellos (en el caso de los hurtos). Así, en la Proposición de Ley se modifica, entre otros artículos, el art. 234.2 CP referido a los hurtos de cuantías inferiores a 400 euros. En la nueva redacción se elimina el requisito de que la cuantía total sustraída sea superior a 400 euros si la persona hubiera sido condenada ejecutoriamente por al menos tres delitos de la misma naturaleza.

En cuanto al Anteproyecto de transposición de la Directiva, entre otras cuestiones se añade un nuevo Título XXIII bis rotulado «Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea», con el fin de tipificar conductas que vulneren las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea, como la congelación de activos, limitaciones comerciales y financieras, o el embargo de armas, para así garantizar su aplicación efectiva y homogénea en todos los Estados miembros. El catálogo de conductas prohibidas abarca tanto la puesta a disposición o la falta de inmovilización de fondos y recursos económicos a favor de personas u organismos designados, como la realización de operaciones comerciales y financieras con terceros Estados sujetos a sanciones. En el marco de la Administración local, resulta fundamental la nueva prohibición de conceder o mantener la ejecución de contratos públicos con entidades bajo control de países sancionados, así como la prestación de servicios que contravengan estas limitaciones internacionales. Estas infracciones, concebidas como una forma de desobediencia a mandatos institucionales de la Unión Europea, conllevan severas penas de prisión y multas proporcionales al valor de los activos involucrados, lo que exige a los gestores municipales una fiscalización rigurosa de sus proveedores y colaboradores para no comprometer los intereses financieros y la seguridad del espacio europeo.

Así, se castigan —con penas de hasta seis años y multas de hasta seis veces el valor de los bienes o servicios involucrados— las siguientes acciones:

«a) La puesta de fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de una persona, entidad u organismo designado, o en su beneficio.

b) La no inmovilización de fondos o recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a una persona, entidad u organismo designados.

c) La realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, así como con sus organismos o entidades que, directa o indirectamente, sean de su propiedad o estén bajo su control, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos.

d) El comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de bienes, así como la prestación de servicios de corretaje, asistencia técnica u otros servicios relacionados con dichos bienes.

e) La prestación de servicios o la realización de actividades financieras.

f) La prestación de servicios de cualquier otra naturaleza.

g) La elusión de una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:

a. Utilizando o transfiriendo a un tercero, o disponiendo de otro modo, de fondos o recursos económicos que directa o indirectamente sean propiedad o estén en posesión o bajo el control de una persona, entidad u organismo designado y que deban ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva con la finalidad de ocultar dichos fondos o recursos económicos; b. Proporcionando información inexacta o insuficiente con la finalidad de ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo designados son el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea.

h) La vulneración o incumplimiento de las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes para llevar a cabo actividades que, a falta de dicha autorización, supongan la infracción de una prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, como “la realización o el mantenimiento de operaciones” con el Estado objeto de sanción, o el “comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de bienes”».

Por otro lado, se incorporan dos nuevos artículos tipificando dos modalidades adicionales de conductas delictivas, el art. 604 ter y quater:

«Art. 604 ter.

Serán castigados con las penas de prisión de uno a cuatro años, quienes, con la finalidad de vulnerar una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución, permitan que personas físicas designadas entren en el territorio de un Estado miembro o transiten por el territorio de un Estado miembro.

Art. 604 quater.

Serán castigados con las penas de prisión de uno a dos años y multa del tanto al triplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución, quienes eludan una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:

a) Incumpliendo una persona física designada, o el representante de una entidad u organismo designado la obligación de informar a las autoridades administrativas competentes de los fondos o recursos económicos dentro del territorio de un Estado miembro que le pertenezcan o estén en su posesión o bajo su control; o

b) Incumpliendo la obligación de proporcionar a las autoridades administrativas competentes información sobre los fondos o recursos económicos inmovilizados o la que se disponga sobre los fondos o recursos económicos que se encuentren en el territorio de los Estados miembros y cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas, entidades u organismos designados y que no hayan sido inmovilizados, cuando dicha información se obtuviese durante el ejercicio de una función profesional».

Por último, se prevén una serie de disposiciones generales y reglas específicas de decomiso y determinación de la pena en los arts. 604 quinquies y ss., permitiendo rebajas de pena de hasta dos grados cuando el sujeto abandone la actividad delictiva y colabore activamente con las autoridades; así como exenciones de pena cuando las conductas «tengan por objetivo prestar asistencia humanitaria a personas necesitadas o se trate de actividades en apoyo de necesidades humanas básicas». Este Anteproyecto ha sido comentado por J. LEÓN ALAPONT, «Los nuevos delitos relativos a la vulneración de medidas restrictivas de la Unión Europea: la trasposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril», *ReCRIM: Revista de l'Institut Universitari d'Investigació en Criminologia i Ciències Penals de la UV*, núm. 34, 2025, pp. 75-116.

1.2. Otras normas con relevancia penal: la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia

Ya en la edición de este informe sobre las novedades de 2024 mencioné esta norma, anticipando la importancia que tendría en el proceso penal (y, en alguna medida, también en la aplicación de las normas penales). Se trata de una ley que modifica profundamente el procedimiento penal, y que entró en vigor de forma escalonada desde el 3 de abril de 2025. Algunas de las principales novedades que se introdujeron, con incidencia en los procedimientos de delitos relacionados con la Administración Local, fueron: a) la creación de los Tribunales de Instancia; b) la ampliación de las posibilidades de conformidades; c) la incorporación de una audiencia preliminar; d) la previsión de medidas específicas de mediación penal, y e) la unificación de medidas relacionadas con la ejecución penal.

a) *El Tribunal de Instancia y sus Secciones*

De acuerdo con el nuevo modelo organizativo, se sustituyen los tradicionales juzgados unipersonales (de primera instancia y de instrucción) por tribunales colectivos, que no colegiados, que cuentan con el apoyo de unas Oficinas judiciales con servicios comunes. De esta manera, la organización judicial española sufre una importante trans-

formación al desaparecer los Juzgados como órganos unipersonales que se situaban en la base de la pirámide de la organización judicial en cada partido judicial. En su lugar, se crean Secciones dentro del Tribunal de Instancia, Secciones que se establecen conforme al art. 84 de la *Ley Orgánica 5/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*: en principio, cada Tribunal de Instancia tendrá una Sección Única de Civil y de Instrucción; además, podrá tener las Secciones especializadas a que se refiere el art. 84.2 LOPJ. Estas Secciones están sujetas a un principio de adscripción funcional; no obstante, pueden asignarse asuntos a otras secciones siempre que se trate de asuntos del mismo orden jurisdiccional.

b) *Ampliación de la institución de la conformidad*

En la nueva ley se amplían las posibilidades de dictar una sentencia de conformidad, especialmente en el procedimiento ordinario, tras verificarse por el juez que esta es acorde con la legalidad y que se ha prestado libremente y con conocimiento de sus consecuencias. Frente a la anterior versión del art. 655 LECrim, en la que la conformidad solamente era factible respecto de algunas penas —aquellas de carácter correccional, esto es, superiores a seis años de prisión—, el nuevo art. 655 LECrim pierde cualquier referente penológico. En el procedimiento abreviado, así como en el juicio rápido, la institución de la conformidad presenta algunas peculiaridades, ya que se admite que durante la instrucción el acusado reconozca los hechos (art. 779.1.5.^a LECrim) y se transforme el procedimiento abreviado en juicio rápido (art. 801 LECrim); así como en la novedosa audiencia preliminar prevista en el art. 785 LECrim.

c) *Introducción de una audiencia preliminar*

Se trata de una fase que se inserta antes del juicio oral, tras la remisión de las actuaciones al órgano jurisdiccional encargado del enjuiciamiento. Regulada en el art. 785 LECrim, esta audiencia tiene como objetivo abordar cuestiones como la «posibilidad de conformidad del acusado o acusados, la competencia del órgano judicial, la vulneración de algún derecho fundamental, la existencia de artículos de previo pronunciamiento, causas de la suspensión de juicio oral, nulidad de actuaciones, así como sobre el contenido, finalidad o nulidad de las pruebas propuestas». En ese trámite las partes pueden, igualmente, «proponer la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos» y «la práctica de pruebas de las que las partes no hubieran tenido conocimiento en el momento de formular sus escritos de acusación o defensa». Con tradición en el modelo de proceso criminal angloamericano, la creación de esta fase intermedia ha sido aplaudida por la doctrina, por ejemplo, en V. MAGRO SERVET, «Apuntes sobre la resolución de la prueba ilícita en la LECRIM tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero de medidas de eficiencia», *Diario La Ley*, núm. 10649, 22 de enero de 2025; otros autores, en cambio, expresan algunas reservas, como J. L. RAMÍREZ ORTIZ, «Teoría general de la prueba en el proceso penal (II). La prueba ilícita», en I. FLORES PRADA (dir.), *Proceso Penal. 2 Tomos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 820.

d) *Justicia restaurativa*

La Ley 1/2025 introduce por primera vez en la LECrim una regulación procesal específica de la justicia restaurativa a nivel estatal, resolviendo una carencia normativa especialmente patente desde la Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima. Así, la DA 9.^a refuerza el modelo de justicia restaurativa, centrándose en la reparación del daño y en las posibilidades de diálogo víctima-infractor, como alternativa al proceso penal convencional. Se permite que el órgano judicial pueda remitir a las partes a un procedimiento restaurativo, salvo en aquellos casos expresamente excluidos por la ley —como los delitos relacionados con la violencia de género y violencias sexuales—. Para ello, deberá evaluar las circunstancias del hecho, así como la situación del investigado (o acusado o condenado) y de la víctima o perjudicado.

En ausencia de una exclusión legal explícita, sería jurídicamente posible aplicar procedimientos de justicia restaurativa en casos de corrupción, siempre que se cumplan los principios y requisitos establecidos en la ley. Sobre esto, es preciso rescatar nuevamente las reflexiones de P. FRANCÉS LECUMBERRI en «La justicia restaurativa en el anteproyecto de reforma de Ley de Enjuiciamiento Criminal ¿Un veto para intervenir en delitos de corrupción desde otro paradigma?», *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. 45, 2024, pp. 1-25. Así, de acuerdo con esta autora: «En el marco del ARLCrim [ahora la Ley 1/2025] nunca podrá ser utilizado el principio de oportunidad para los delitos de corrupción, y por tanto archivar o sobreseer el procedimiento, aun habiéndose derivado el asunto a justicia restaurativa. Pero, además, como se ha expuesto, para algunos autores, en sí mismas, las previsiones del ARLCrim impiden la derivación a los servicios de justicia restaurativa de los asuntos enmarcados en el concepto de corrupción. Sin embargo, en este trabajo se ha enfatizado en la necesaria diferenciación de la derivación y el archivo, o ampliamente, las consecuencias de llevar a cabo un proceso de justicia restaurativa. En este sentido, se considera que la única limitación para los delitos de corrupción será la del archivo, porque se considera que el anteproyecto no implica, con todo lo expuesto, la prohibición de derivación» (p. 21). También son de sumo interés las consideraciones de D. GADDI, «La justicia restaurativa como estrategia de abordaje de la corrupción en el sector público empresarial», en M. CUGAT MAURI (dir.), *La prevención de la corrupción en las empresas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 443-494.

e) *Ejecución penal*

En fin, otra importante modificación tiene que ver con la introducción de un nuevo art. 988 bis LECrim en el que se sistematiza legalmente la fase de ejecución penal. Como venía señalando la doctrina, tradicionalmente, la ejecución de las penas se desarrollaba de forma fragmentada. Los trámites que conformaban dicha fase, como la suspensión de la pena privativa de libertad o la sustitución de penas, se resolvían en momentos distintos. El nuevo precepto persigue poner fin a esta dispersión de trámites y resoluciones y

establece la concentración de todas las peticiones y decisiones fundamentales relativas a la ejecución en un único e inicial acto procesal.

Por el enorme calado de la reforma, se han publicado (y se siguen publicando) numerosos análisis doctrinales. Entre ellos, cabe destacar el monográfico núm. 172, de febrero de 2025, de *La Ley Penal* («Aspectos penales de la Ley de Eficiencia»), donde intervienen autores como E. MESTRE DELGADO, V. MAGRO SERVET, L. ENRIQUE GRANADOS y N. CÁNOVAS FERNÁNDEZ. También resultan útiles los trabajos de J. L. RODRÍGUEZ LAINZ, «El desacertado impacto de la Ley Orgánica de Medidas en Materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia en el Proceso Penal», *Diario La Ley*, núm. 10665, 15 de febrero de 2025; A. E. GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, «La reforma del procedimiento de ejecución penal por la Ley de Eficiencia, LO 1/2025, de 2 de enero: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes», *Diario La Ley*, núm. 10666, 17 de febrero de 2025. También son útiles otros trabajos y manualística como las obras de J. BANACLOCHE PALAO y F. GASCÓN INCHAUSTI (dirs.), *La justicia en España tras la Ley Orgánica de eficiencia: nuevos tribunales, medios adecuados de solución de controversias y reformas procesales*, La Ley, Madrid, 2025; o de I. FLORES PRADA (dir.), *Proceso Penal. 2 Tomos*, Tirant lo Blanch, Valencia, entre otras.

2. NOVEDADES EN LA JURISPRUDENCIA Y EN LA DOCTRINA

2.1. Delitos de prevaricación administrativa

El Código Penal castiga la conducta de prevaricar, esto es, «torcer el Derecho» por parte de determinados sujetos públicos. La figura central es, por supuesto, la del art. 404 CP (prevarica «la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo»), pero en el Código Penal encontramos otras modalidades específicas de prevaricación en el ámbito urbanístico o medioambiental (arts. 320 y 329 CP, cuyo ámbito de aplicación es más amplio al incluir la aprobación de documentos o instrumentos previos a la adopción del acto administrativo); o para la adopción de cargos públicos (art. 405 CP). En esos casos, debe aplicarse la regulación más específica ex art. 8.1.^a CP —principio de especialidad—; permaneciendo el art. 404 CP como delito residual o subsidiario ante la ausencia de uno cuyo ámbito de aplicación sea más específico. Esta relación de parentesco o especialidad permite que se pueda aplicar la jurisprudencia sobre los delitos de prevaricación administrativa a los regímenes especiales y que no infrinja el principio acusatorio la condena por el delito de prevaricación general, incluso aunque no se hubiera incluido en el escrito de acusación.

La jurisprudencia es pacífica sobre los elementos básicos del delito de prevaricación. Así, la *STS 96/2025, de 6 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:373)* la resume en los siguientes términos: «El tipo penal precisa, no solo que el sujeto activo del delito de prevaricación administrativa tenga la consideración de autoridad o de funcionario público, sino que:

a) adopte una decisión en asunto que le esté encomendado en consideración a su cargo, único supuesto en el que pueden dictarse resoluciones o decisiones de orden administrativo; *b)* que la resolución sea arbitraria, en el sentido de contradictoria con el derecho; lo que puede manifestarse no solo por la omisión de trámites esenciales del procedimiento, sino también por la falta de competencia para resolver o decidir una cuestión concreta o, también, por el propio contenido sustancial de la resolución, esto es, que la decisión no pueda ser explicada con una argumentación técnico-jurídica mínimamente razonable, y *c)* que se dicte a sabiendas de esa injusticia o, lo que es lo mismo, que se haya dictado con la finalidad de hacer efectiva la voluntad particular de la autoridad o funcionario y con conocimiento de actuar contra los parámetros decisionales establecidos en el ordenamiento jurídico para resolver tal cuestión». A continuación, vamos a examinar algunos de las principales cuestiones que se han planteado en el último año.

2.1.1. *Sobre el delito de prevaricación en comisión por omisión*

Sobre esta cuestión se pronuncia la STS 975/2025, de 26 de noviembre (ECLI:ES:TS:2025:5213). Los hechos son los siguientes: tras la finalización en 2014 de un proyecto de recuperación ambiental financiado por fondos FEDER y la Diputación de Cáceres en diversas zonas degradadas del Valle del Jerte, los alcaldes de diversos pueblos permitieron, entre 2015 y 2019, la reapertura de vertederos y escombreras ya clausurados para el vertido de residuos, principalmente destríos de cerezas y restos de excavación. Pese a haber sido notificados formalmente de sus obligaciones de control y supervisión según la Ley 22/2011, los acusados omitieron su deber de protección de los bienes municipales —calificados en su mayoría como suelos no urbanizables de protección ambiental— e incluso algunos de ellos incentivaron activamente estos vertidos mediante bandos y carteles. Esta conducta se realizó sin las autorizaciones preceptivas y acabó provocando la degradación de las superficies restauradas y la desaparición de la vegetación plantada, frustrando así la finalidad pública y la inversión económica del proyecto de recuperación original.

La Audiencia Provincial condenó a los acusados como autores responsables de un delito de prevaricación administrativa en comisión por omisión, lo que fue confirmado posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. El Tribunal Supremo, sin embargo, estimó el recurso de los acusados, que mantenían que no había potestades de vigilancia, inspección y sanción concretas que los alcaldes y funcionarios municipales hubieran vulnerado. Tampoco un incumplimiento del «deber general de velar por la integridad de los bienes municipales», que no se considera base suficiente para generar responsabilidad penal en comisión por omisión. En definitiva, debe tratarse de un deber jurídico más tangible para que pueda efectivamente hablarse de clara contrariedad al Derecho¹. En este caso no solo los alcaldes no tenían competencias específicas,

¹ Aquí, además, debe añadirse que había reparos adicionales por haberse incluido la referencia a este genérico deber en la sentencia —como base para la condena— sin haberse planteado previamente en el escrito de acusación, produciendo indefensión.

sino que el art. 12.4.b) y e) de la Ley 22/11, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados atribuye las competencias de autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos a la Comunidad.

Una perspectiva distinta se observa en la *STS 647/2025, de 7 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3490)*, que aborda la concesión de préstamos sin control por la sociedad pública andaluza INVERCARIA. En este caso, el Tribunal Supremo flexibiliza los requisitos de autoría al no exigir que el funcionario tenga una competencia administrativa específica o la detentación material de los caudales, siendo suficiente su intervención en la ejecución de los hechos injustos: bastó su actitud pasiva y su voto en un Consejo de Administración que omitió deliberadamente los filtros legales de viabilidad, para que el Tribunal considerara que había realizado una aportación relevante, incluso a pesar de su tenue relación jurídica con los fondos. El fallo se examina con más detalle en los apartados 2.3.1 y 2.3.2, pero es aquí donde se asienta el argumento central de que la intervención determinante en el plan delictivo prevalece sobre la competencia formal:

«Es cierto que el acuerdo de concesión del préstamo de 700.000 euros fue ratificado por el consejo rector de IDEA, días después de su concesión, pero esa ratificación posterior no excluye la relevancia de la previa aprobación por el consejo de administración de INVERCARIA máxime cuando consta que fue una mera ratificación formal. La declaración testifical de Esteban, responsable del control y seguimiento de las subvenciones de la agencia IDEA manifestó que la agencia no hacía ningún análisis de ningún proyecto que luego pasara a INVERCARIA y en este caso seguro que no. En esa dirección, el relato fáctico de la sentencia impugnada declara que “la actitud y conducta de Casilda fue absolutamente pasiva. A pesar de ser convocados a los consejos de administración de CEDES ninguna intervención tenía, ninguna documentación recababa, ninguna dación de cuentas realizaba ni a INVERCARIA ni a la Agencia IDEA y nada hicieron para evitar los hechos”».

Esta resolución es interesante porque la recurrente tenía un cargo de secretaria de industria en la Junta de Andalucía y vocal del Consejo de Administración de INVERCARIA. No tenía, por tanto, los bienes a su cargo y ni siquiera era competente para aprobar el préstamo, puesto que esta decisión tenía que se ratificada por el consejo rector de IDEA. A pesar de esto, la participación de Casilda en el proceso de concesión, sabiendo que no se habían cumplido las exigencias del plan de actuación, así como el «profundo conocimiento que la recurrente tenía de toda la operativa», llevan al Tribunal a constatar todos los elementos típicos del delito de prevaricación del art. 404 CP.

2.1.2. *Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación*

En cuanto a la aplicación de la continuidad delictiva (art. 74 CP) en el delito de prevaricación, se plantea en la *STS 1066/2025, de 30 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:6095)*. Los hechos probados describen la gestión arbitraria de la empresa municipal SABFES, S. L., por parte del alcalde y el secretario-interventor del Ayuntamiento de San Antonio de Benagéber, quienes articularon una dinámica de confusión patrimonial y adminis-

trativa para eludir los controles legales. Entre 2009 y 2010, el alcalde ordenó múltiples transferencias millonarias y mandamientos de pago hacia la mercantil omitiendo resoluciones administrativas, firmas preceptivas de los claveros, consignación presupuestaria y procedimientos de reconocimiento extrajudicial de créditos para facturas de ejercicios anteriores.

El recurrente mantiene que, en realidad, sus hechos deben considerarse como una *unidad natural de acción* o *unidad típica de acción* —o, lo que es lo mismo, que todos los hechos deben valorarse conjunta y globalmente como un único evento—, ya que su propósito era uno solo: dar cobertura económica a la sociedad municipal. El Tribunal admite que esta categoría se utiliza para agrupar conjuntos de actos que se presentan como un solo acontecimiento en su dimensión socio-normativa; o exigidos por el propio tipo (por ejemplo, en delitos complejos). No obstante, excluye que en este caso pueda ser aplicable esta figura porque los hechos ocurren en fechas muy distantes entre sí, concretamente, entre el 1 de septiembre de 2009 y el 30 de junio de 2010, «de manera que no puede sostenerse ni una unidad natural temporal de acción, ni tampoco jurídica o normativa, pues son acciones con finalidades diversas, que de no haber sido calificadas como de unidad de propósito o plan, nos hubieran llevado a un concurso real de delitos, de mayor impacto penológico para el recurrente».

2.1.3. *La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (I): el plus de antijuridicidad*

La STS 538/2025, de 11 de junio (ECLI:ES:TS:2025:2910), se pronuncia sobre el límite del ilícito penal con el administrativo. En este supuesto se condena la actuación arbitraria del alcalde y el teniente de alcalde de Medinaceli, quienes utilizaron sus cargos para favorecer a sus propias empresas mediante contrataciones municipales. Así, ambos acusados mantuvieron una prolongada dinámica de autocontratación con sus mercantiles de instalaciones eléctricas y materiales de construcción, pese a conocer su ilegalidad a través de un informe preceptivo de la Diputación de Soria que declaraba la incompatibilidad. Para perpetuar esta situación, el alcalde bloqueó deliberadamente durante cuatro años la resolución de un recurso de reposición, suspendiendo el acuerdo del Pleno que prohibía dichas contrataciones, lo que permitió que el ayuntamiento abonara facturas a sus empresas por un valor total superior a los 110.000 euros hasta el año 2018. Esta conducta culminó con una votación fraudulenta en 2016 donde los propios acusados votaron a favor de anular su incompatibilidad.

La sentencia parte de jurisprudencia asentada, resumida en el siguiente párrafo: «El Derecho penal solo debe tener aplicación en los casos en los que el juicio de tipicidad se dibuja con la indispensable nitidez para fundamentar la condena [...] El delito de prevaricación no trata de sustituir a la jurisdicción contencioso-administrativa en su labor genérica de control del sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al derecho, sino de sancionar supuestos límite, en los que la posición de superioridad que

proporciona el ejercicio de la función pública se utiliza para imponer arbitrariamente el mero capricho de la autoridad o funcionario, perjudicando al ciudadano afectado (o a los intereses generales de la Administración pública, eliminando arbitrariamente la libre competencia) en un injustificado ejercicio de abuso de poder. En este sentido, no es la mera ilegalidad sino la *arbitrariedad* lo que se sanciona». Arbitrariedad que se constata en este caso.

Por el contrario, la ausencia de un resultado materialmente injusto es lo que lleva al Tribunal Supremo a absolver en la *STS 731/2025, de 17 de septiembre (ECLI:ES:TS:2025:3908)*, referida a las irregularidades administrativas cometidas en el Ayuntamiento de Arrecife en relación con el pago de facturas a las empresas de instalaciones eléctricas de un mismo administrador. El interventor municipal, Jesús María, autorizó los pagos sin verificar que el volumen de facturación excedía los límites del contrato menor y sin controlar el posible fraccionamiento del objeto del contrato, incumpliendo así sus deberes de fiscalización. Por su parte, la concejala de Hacienda, María Luisa, ordenó pagos por un total aproximado de 55.000 euros a pesar de haber sido advertida previamente de las deficiencias legales en la tramitación de dichas facturas. Ahora bien: los servicios facturados habían sido efectivamente prestados; los técnicos y concejales que dieron el visto bueno a las facturas lo habían hecho tras comprobar la ejecución de las obras. En la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria se condenan tanto al interventor municipal como a la concejala como autores de un delito de prevaricación administrativa, decisión que la concejala impugna en casación. Sus motivos prosperan, entre otras razones, por no describirse en el supuesto de hecho los «defectos que impedían a la recurrente autorizar el pago de las facturas»:

«[d]esconocemos de qué exigencias se desvió la recurrente, qué condiciones de producción incumplió, qué óbices de pago concurrían [...] La simple mención a que recibió informes no solo no permite conocer su contenido. [...] Y sin esa información declarada probada es imposible evaluar normativamente si el acto administrativo satisfizo los intensos niveles de desviación de la legalidad y de injusticia que reclama la aplicación del tipo de la prevaricación administrativa del art. 404 CP».

Por otro lado, el Tribunal Supremo da la razón a la recurrente cuando afirma que se «neutraliza la antijuricidad reclamada por el tipo cuando también declara probado que las obras facturadas se ejecutaron y su importe se ajustó al valor de mercado, no afectando a los intereses patrimoniales de la corporación». Esta interpretación viene a respaldar una doctrina jurisprudencial cada vez más asentada, que puede resumirse en la idea de que la resolución no solo ha de ser arbitraria, sino que *debe introducir a un grave trastorno de la actividad normal de los organismos públicos*, trastorno que no se constata si no hay un perjuicio material para la Administración. Este requisito lo relaciona el Tribunal con el elemento subjetivo: «La arbitrariedad de la resolución, la actuación a sabiendas de su injusticia, tiene ordinariamente una finalidad de beneficiar o perjudicar a alguien, por lo que la prueba del elemento subjetivo exige constatar la concurrencia de indicios de algún tipo de interés que explique el carácter espurio de la resolución dictada». En fin, si los importes respondían a obras efectivamente ejecutadas y no causaron quebranto al

patrimonio público, la conducta de la recurrente, limitándose a autorizar el pago, no puede ser considerada penalmente relevante.

En sentido parecido se había pronunciado la *STS 96/2025, de 6 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:373)*, en un supuesto relacionado con la adjudicación y financiación de obras en un campo de fútbol. Se detectó que, tras la concesión de una subvención de la Diputación Provincial de Pontevedra para dichas obras, la empresa adjudataria ejecutó trabajos adicionales no contemplados en el proyecto inicial, aunque no se determina la razón de estas obras extra. Como la normativa impedía aumentar la subvención, los acusados idearon un sistema para encubrir el pago mediante la concesión de una nueva subvención bajo el pretexto de mejoras en vestuarios y graderío, adjudicando el contrato a la misma empresa mediante un procedimiento negociado sin publicidad. La sentencia del Juzgado de lo Penal condenó a los acusados por prevaricación y fraude, al considerar probado que se manipuló el proceso administrativo para justificar el pago de trabajos ya realizados. Sin embargo, el Tribunal Supremo concluyó que ni la concesión de la subvención ni la adjudicación del contrato fueron arbitrarias en términos penales. Aunque se detectaron irregularidades administrativas, no se trató de una decisión «injusta y dictada a sabiendas de su injusticia», requisito esencial para la prevaricación. La contratación no fue un acto caprichoso o arbitrario, sino una respuesta a un problema administrativo. Los trabajos adicionales (cuyo precio se ajustaba al valor de mercado) fueron efectivamente ejecutados, y la empresa constructora tenía derecho a su cobro —de lo contrario, habría un enriquecimiento injusto de la Administración—, todo esto descarta cualquier perjuicio económico para la Administración. En definitiva, el Tribunal Supremo concluyó que la desviación del procedimiento administrativo no generó un resultado materialmente injusto, lo que impide calificar la conducta como prevaricación.

2.1.4. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (II): el elemento subjetivo

En la anteriormente mencionada *STS 1066/2025, de 30 de diciembre*, sobre las transferencias y mandamientos de pago hacia la mercantil constituida por el alcalde y el secretario-interventor de San Antonio de Benabéger omitiendo la normativa sobre incompatibilidades y resoluciones administrativas, también se realizan algunas consideraciones valiosas sobre uno de los elementos clave para diferenciar entre el ilícito administrativo y el delito de prevaricación: la conciencia de la ilicitud. Esta debe aparecer en el relato fáctico de los hechos, incluso de manera indiciaria, por ejemplo, cuando se hacen caso omiso de las advertencias de ilegalidad o cuando se decide (temerariamente) no someter ciertas decisiones a mecanismos de control legalmente previstos:

«El elemento subjetivo... no puede ser más claro en este caso, pues en tales cuatro ocasiones, distanciadas en el tiempo, una y otra vez, desoyendo las advertencias de ilegalidad, y sin conocer la finalidad de los pagos en dos ocasiones, y en otras dos, por la existencia de embargos, sin que consten más datos, ordena los pagos por su propia voluntad, pese a

señalarse por los funcionarios competentes, particularmente el secretario municipal y el interventor, la ilegalidad de su actuación, sin someter la cuestión al pleno del ayuntamiento. [...] Nada de ello hizo el alcalde acusado tras los reparos formulados por la intervención; en consecuencia, actuó con arbitrariedad, pues asumió personalmente su decisión, sin someterse ni al pleno ni a cualquier órgano de control, razón por la cual, tanto se cumplen los requisitos objetivos del tipo, como los subjetivos, pues no puede alegar desconocimiento de la ilegalidad de su acción *despreciando los remedios para el reparo*, de manera que actuó por su exclusiva voluntad, de lo que ahora debe responder penalmente».

En sentido parecido, la *STS 108/2025, de 12 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:602)*, también recuerda que el elemento subjetivo «a sabiendas de la ilicitud» es un elemento determinante para diferenciar entre el ilícito administrativo y el penal. Dice la resolución que «[d]ictar, u omitir, la resolución arbitraria no determina, por sí mismo, la comisión del delito de prevaricación, si no se constata la concurrencia del elemento subjetivo de la prevaricación, pues para ello se requiere, [...] la clara conciencia de la ilegalidad o de la arbitrariedad que se ha cometido». En esta sentencia se enjuicia el caso de un alcalde que llevó a cabo reiteradas contrataciones de personal sin respetar los principios de publicidad, mérito, capacidad e igualdad, en contra de los informes desfavorables emitidos por la secretaría del ayuntamiento. Varios de estos decretos fueron posteriormente anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa al haber prescindido de las normas esenciales del procedimiento. No se dan por probados ni el contexto de imprevisibilidad o la urgente necesidad, ni la falta de conciencia de la ilegalidad: el alcalde era plenamente consciente de la falta de cobertura jurídica de los sucesivos decretos que culminaron con los nombramientos.

2.1.5. *La incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo»: una cuestión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

En 2025 la Audiencia Provincial de Sevilla ha acordado en el *AAP 657/2025, de 14 de julio (ECLI:ES:APSE:2025:335A)*, plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tras las sentencias del Tribunal Constitucional que anularon las condenas por el «caso de los ERE» a nueve ex altos cargos del gobierno andaluz. Recordemos que en este caso se enjuiciaron a los principales responsables políticos y administrativos que intervinieron en la gestión, concesión y pago de determinadas ayudas que se concedieron al margen del control administrativo. Tal y como se relata en los antecedentes de hecho de la *STS 749/2022, de 13 de septiembre (ECLI:ES:TS:2022:3258)*, se concedieron y pagaron una serie de ayudas sociolaborales al margen de los controles y normativa de subvenciones, respaldándose esta forma de presupuestación —uso de transferencias de financiación para pago de subvenciones— en proyectos de ley y modificaciones presupuestarias remitidas al Parlamento por el Gobierno de la Junta de Andalucía. El Tribunal Supremo concluyó en esa Sentencia de 2022 que la actuación del órgano legislativo convalidando las actuaciones del Gobierno

no podía eliminar la infracción previa, de carácter administrativo, de un órgano precisamente encargado de velar por la legalidad de los presupuestos. Se trataba, en fin, de «actos prelegislativos» reglados que pueden ser calificados como resolución en asunto administrativo a efectos del art. 404 CP².

Como se indicó en este mismo informe del año 2024, el Tribunal Constitucional, con algunos Votos Particulares en contra, concedió el amparo a los recurrentes admitiendo que se había realizado una interpretación analógica contra reo de los elementos típicos del delito de prevaricación —los elementos «resolución» y «arbitrariedad»—, al subsumir los actos de carácter prelegislativo y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo» del art. 404 CP. Sostiene que las decisiones adoptadas en el procedimiento de elaboración de leyes no pueden ser calificadas como «resoluciones» recaídas en asunto administrativo porque el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno o a los gobiernos autonómicos no es un procedimiento administrativo³.

Por el momento, por tanto, disponemos de una «interpretación conforme» del art. 404 CP por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, en el *Auto 657/2025, de 14 de julio*, los magistrados de la Audiencia Provincial de Sevilla acordaron «suspender la tramitación de la causa, en lo que se refiere a la ejecución de los mandatos contenidos en las sentencias del Tribunal Constitucional, y respecto de los acusados a que se refiere esta cuestión prejudicial, hasta obtener la respuesta demandada» del TJUE. La Audiencia Provincial plantea esta cuestión prejudicial «para que este tribunal nacional español pueda decidir sobre el requerimiento derivado» de las sentencias del Tribunal Constitucional, y todo ello «atendidas las dudas acerca de su adecuación al Derecho Europeo y la

² La argumentación es la siguiente: a diferencia de la decisión de elevar un Proyecto de Ley o del contenido de un proyecto normativo, que son actos de gobierno inmunes al control jurisdiccional, los actos prelegislativos tienen un contenido obligatorio dispuesto en la ley. Son resoluciones que no se rigen por los principios de oportunidad y discrecionalidad, sino que se adoptan en un procedimiento reglado y deben ser respetuosas con las normas que regulan su producción. Son, en fin, susceptibles de ser emitidas de manera arbitraria (FJ 20.3). De la misma manera, las modificaciones presupuestarias estaban sometidas a un procedimiento de elaboración reglado, regido por Derecho administrativo y ajeno a los criterios de discrecionalidad propios de toda decisión política. Como forma de recapitulación, el Tribunal Supremo concluye «que el concepto de resolución al que alude el art. 404 CP no se reduce a la decisión que pone fin a un procedimiento administrativo, sino que puede extenderse a actuaciones posteriores que ejecutan la resolución y actuaciones anteriores de relevancia que hayan sido imprescindibles para adoptar la resolución final quebrantando los controles establecidos en la ley» (FJ 22).

³ En contra, los magistrados firmantes de los Votos Particulares entienden que la actividad prelegislativa es propia del procedimiento administrativo (a diferencia del procedimiento legislativo), aunque sobre ella el legislador estatal no pueda intervenir por la vía del art. 149.1.18 CE. El magistrado don César Tolosa Tribiño cita jurisprudencia que respalda esta conclusión: «[e]n la STS 259/2015, de 30 de abril, dijimos, con cita de otros precedentes (STS 941/2009, de 29 de septiembre) que por “asunto administrativo” no han de entenderse los “asuntos regidos por el Derecho administrativo”, sino “todos los actos y decisiones realizados por autoridades o funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones con exclusión de los actos propiamente jurisdiccionales o legislativos” y entendemos que los procedimientos reglados que culminan en la decisión de elevar un proyecto de ley al Gobierno no son actos propiamente legislativos, sino actos de gobierno que, por ser reglados, pueden ser el contexto objetivo para la comisión de un delito de prevaricación».

jurisprudencia del TJUE» y con el fin de «evitar que, por efecto de la doctrina incluida en las repetidas sentencias del Tribunal Constitucional, se produzca un riesgo sistémico de impunidad futura en escenarios similares», y de «salvaguardar los intereses financieros de la Unión Europea».

2.1.6. Sobre la aplicación del art. 405 CP

El art. 405 CP establece lo que puede considerarse una modalidad atenuada de prevaricación cuando «la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de su competencia y a sabiendas de su ilegalidad, propusiere, nombrare o diere posesión para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurren los requisitos legalmente establecidos para ello, se le castigará con las penas de multa de tres a ocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años». Su aplicación se plantea en la *STS 573/2025, de 24 de junio (ECLI: ES:TS:2025:3271)*. Los hechos probados describen una sistemática de contratación arbitraria y continuada en el Ayuntamiento de Almacelles entre los años 2006 y 2015, liderada por su entonces alcalde. Tras una única convocatoria pública legal en 2005, el consistorio no volvió a realizar ofertas públicas de empleo mediante oposición o concurso, a pesar de lo cual la plantilla aumentó de 54 a 107 trabajadores mediante la firma de decretos de alcaldía. Bajo el pretexto recurrente de urgencia o mediante la concatenación de planes de empleo temporales que derivaban en contratos indefinidos, el alcalde favoreció la incorporación de personas con vínculos de parentesco, afinidad política o amistad personal, incluyendo casos flagrantes como el nombramiento de interventores sin la titulación ni competencia necesaria —pese a las advertencias de informes de ilegalidad—, la contratación de un policía local que carecía del graduado escolar o la designación de técnicos de diversas áreas sin proceso selectivo alguno. El Juzgado de lo Penal de Lérida condena por delito de prevaricación, condena que respalda posteriormente la Audiencia Provincial. En el recurso casación la parte sostiene que se debería haber aplicado el art. 405 CP, al existir un concurso de normas con la tipicidad del art. 404 CP que debe resolverse, ex art. 8 CP, en favor del precepto más especial, a saber, la modalidad del art. 405 CP.

El Tribunal rechaza esta conclusión aportando una interesante argumentación: en primer lugar, señala que la relación entre ambos preceptos no es de concurso aparente a resolver por el principio de especialidad («Un concurso aparente en el que la *lex specialis* —art. 405— derogarí a la *lex generalis* —art. 404—»), sino que el art. 405 CP constituye un auténtico tipo privilegiado por definir una conducta menos antijurídica, al estar ligada a consideraciones sobre todo formales con una incidencia solo indirecta o mediata respecto de los derechos reconocibles a los administrados («Desde esta perspectiva, la protección penal de la eficacia de la gestión pública, que se vería menoscabada por la inidoneidad del candidato formalmente nombrado, haría entendible un reproche penal menos intenso»).

Ahora bien, esta menor antijuridicidad no se constata en el supuesto a examen:

«La conducta imputada al alcalde de Almacelles desborda la porción de injusto abarcada por el art. 405 CP. No se trata de responder penalmente por no haber garantizado el nombramiento del candidato más idóneo. Cándido ha vulnerado todos y cada uno de los principios que informan el régimen jurídico de la contratación administrativa. No solo ha favorecido a aquellos con quienes mantenía lazos familiares o ideológicos sin asegurar su idoneidad para el puesto, sino que ha privado de toda oportunidad al resto de los ciudadanos que nunca tuvieron noticia de la convocatoria de esas plazas. La clandestinidad en la contratación administrativa, la invocación de inexistentes razones de urgencia y, en fin, la desatención del informe técnico que advertía de esas irregularidades, son hechos que desplazan la aplicación del tipo atenuado (art. 405) y encajan perfectamente en el tipo básico (art. 404)».

Rechaza, en fin, que sea aplicable el delito definido en el art. 405 CP cuando sea ilegal el *procedimiento en su conjunto*, y cuando se refiera a una *conducta global* con mayor entidad para vulnerar los derechos constitucionales recogidos en los arts. 23.2 CE y las garantías de mérito y capacidad del art. 103.3 CE. De este modo, el art. 405 CP ha de reservarse a los nombramientos ilegales puntuales en los que no concurre en una persona concreta los requisitos para servir en ese puesto de trabajo.

2.1.7. *Novedades doctrinales*

En este último año caben destacar las siguientes contribuciones sobre el delito de prevaricación. En primer lugar, el fino análisis de J. CASAS HERVILLA, «El objeto material del delito de prevaricación administrativa: aproximación al concepto de «resolución en asunto administrativo»», en M. CUGAT MAURI (dir.), *La prevención de la corrupción en las empresas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 165-198, donde realiza una interesante defensa de un concepto de «asunto administrativo» *sui generis* a efectos del art. 404 CP: «Puede concluirse que el objeto material del delito son las resoluciones dictadas en un asunto materialmente administrativo, es decir, sometido al Derecho administrativo. Se trata, en definitiva, de un concepto penal con sustantividad propia, que se erige sobre bases materiales. No en vano, si hubiera sido voluntad del legislador circunscribir el objeto material del delito a los actos administrativos que ostenten la condición de “resolución administrativa”, fácilmente podría haberlo logrado empleando a tal efecto la locución “resolución administrativa”» (p. 180). En sentido parecido, A. RUIZ ROBLEDO, «La ley presupuestaria como el bálsamo de fierabrás que sana todos los delitos de los gobernantes. Un comentario a las SSTC de los ERE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 134, 2025, pp. 327-358.

También son esenciales los trabajos de A. BLANCO MONTAÑÉS, «¿Prevaricación administrativa por razón de normas y proyectos normativos? En torno al concepto de «resolución» del art. 404 del Código Penal (con especial referencia al caso de los ERE)»,

Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 240, 2025; P. L. OLIVAS MORILLO, «El régimen disciplinario de los funcionarios públicos y la prevaricación administrativa: análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial sobre la trascendencia penal de las infracciones administrativas», *La ley penal*, núm. 175, 2025; A. ORTEGA MATESANZ, «La prevaricación del profesorado universitario (al mismo tiempo, un estudio de los tipos legales de los arts. 404 y 405 del Código Penal Español)», *RDUNED. Revista de Derecho UNED*, núm. 36, 2025, pp. 241-402.

2.2. Delito de cohecho

El cohecho alude a lo que popularmente se conoce como «soborno». Regulado en los arts. 419 a 427 bis CP, su objetivo es preservar el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración, evitando que el interés privado colonice el ejercicio de las funciones públicas. La figura central es la que castiga al funcionario público o autoridad que acepta o solicita una dádiva o promesa para realizar un comportamiento *indebido* (cohecho pasivo propio del art. 419 CP), pero también es punible esta misma conducta a cambio de un comportamiento *debido*, esto es, un acto propio de su cargo, o como recompensa del mismo (cohecho pasivo impropio, antecedente o subsiguiente, de los arts. 420 y 421 CP); incluso si se limita a aceptar los regalos que se realizan en consideración a su cargo o función, como los que se conocen como pagos de facilitación o «de engrase» (art. 422 CP). Funcionario público o autoridad son, a efectos del régimen del cohecho, no solo los funcionarios que reúnan los requisitos del art. 24.2 CP («el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas»), sino que se extiende ex art. 423 CP a los «jurados y árbitros, nacionales o internacionales, así como a mediadores, peritos, administradores o interventores designados judicialmente, administradores concursales o a cualesquiera personas que participen en el ejercicio de la función pública», o al personal equiparable de los Estados miembros de la Unión Europea (art. 427 CP).

Estos delitos especiales tienen un correlativo común si el que soborna o corrompe (o se deja corromper) es un particular: se incriminan las conductas de ofrecimiento de pago o promesa por parte de los particulares y de la aceptación de las exigencias de pago hechas por los funcionarios (cohecho activo del art. 424 CP). Por último, para completar la visión general del régimen de cohecho, ha de tenerse en cuenta que la pena se atenúa cuando el soborno se emite en el contexto de una causa criminal a favor del reo y la persona está ligada al procesado por una relación de afectividad o convivencia (art. 425 CP); y que se establece una exención para el particular que «habiendo accedido ocasionalmente a la solicitud de dádiva u otra retribución realizada por autoridad o funcionario público, denunciar el hecho a la autoridad que tenga el deber de proceder a su averiguación antes de la apertura del procedimiento, siempre que no haya transcurrido más de dos meses desde la fecha de los hechos» (art. 426 CP). A continuación, vamos

a examinar los principales avances jurisprudenciales y doctrinales sobre los delitos de cohecho.

2.2.1. *Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto en ejercicio del cargo*

En la SAN 10/2025, de 12 de mayo (ECLI:ES:AN:2025:2293), pieza «Proyecto Wine» del caso *Tándem*, se plantea recientemente la aplicación de los delitos de cohecho y, en concreto, sobre qué debe entenderse por acto en ejercicio del cargo —que es lo que funcionalmente debe estar conectado con la dádiva para la aplicación del art. 419 CP—. El supuesto de hecho se refiere a la contratación del Grupo Cenyt, liderado por un entonces comisario en activo y su colaborador, por parte de los responsables de seguridad de Repsol y Caixabank entre 2011 y 2012 para ejecutar el denominado Proyecto Wine. El objetivo de este encargo era investigar y obtener información confidencial sobre el presidente de Sacyr y su entorno, con el fin de desarticular un pacto de sindicación de acciones entre Sacyr y Pemex que amenazaba el control de Repsol.

Las acusaciones sostuvieron que los directivos de las compañías habían pagado elevadas sumas de dinero (aproximadamente 389.400 euros) sabiendo que el comisario mantenía su condición de funcionario público en activo en el Cuerpo Nacional de Policía, lo que le habría permitido utilizar medios ilícitos y acceso a bases de datos restringidas para cumplir el encargo. No obstante, la Audiencia Nacional acaba absolviendo a los acusados porque entiende que «la actividad desarrolla por el Comisario del Cuerpo Nacional de Policía... *en ningún caso guardaba relación alguna con el ejercicio de su cargo*, ni tenía como finalidad menoscabar la legitimidad y los criterios de actuación de la Administración pública, sino obtener unos mayores beneficios económicos derivados de un *encargo empresarial absolutamente privado*, que ninguna relación guardaba con investigación policial alguna». Esta interpretación sigue la línea trazada por la STS 441/2024, de 22 de mayo (ECLI:ES:TS:2024:2551), donde se enjuicia un supuesto de usurpación de funciones públicas en el que un individuo se hizo pasar por una figura de alto rango, presentándose falsamente como enlace entre la Vicepresidencia del Gobierno y la Casa Real, contratando a dos personas de la Policía Municipal para que actuaran como escoltas y respaldar así su impostura. El Tribunal Supremo absolvió a los policías del delito de cohecho por el que habían sido condenados también porque «la entrega de dinero no tuvo como objetivo remunerar la realización de un acto relacionado con el cargo público desempeñado por el sujeto pasivo».

En definitiva, no es suficiente con que la persona ostente una función pública, sino que la entrega de la dádiva debe estar funcionalmente conectada con el acto requerido o con la afectación de la función. En la Pieza del «Proyecto Wine» del caso *Tándem*, el pago estaba directamente relacionado con una tarea extraoficial, fuera de sus horas de servicio y sin aprovecharse de métodos o medios policiales u otros recursos públicos: «Por mucho que su actuación fuere conocida y tolerada por sus superiores a todos los niveles, ni actuaba al servicio de un ente público, ni encuadrado en un organigrama de

servicios públicos, ni realizaba actuaciones de interés público. Ninguna encomienda al amparo de las funciones que le son propias». No se afecta, en fin, el bien jurídico protegido en esta clase de delitos, ya que estas conductas que acontecen en la esfera privada no alteran normatividad de la función pública, o a la rectitud y limpieza de los procedimientos y decisiones administrativas. Esta interpretación es confirmada por la Sala de Apelaciones en la *SAN 27/2025, de 17 de septiembre (ECLI:ES:AN:2025:4047)*, en los párrafos 380 y ss.

En términos muy parecidos se pronuncia también la Pieza separada «Saving» de este mismo caso *Tándem*, de la *SAN 18/2025, de 21 de octubre (ECLI:ES:AN:2025:4372)*, donde se absuelve al comisario por ofrecer sus servicios privados de investigación (en concreto, las irregularidades en el procedimiento concursal). Nuevamente, se entiende que se trata de una actividad privada, que persigue intereses particulares, y que no guarda relación con la función o cargo del sujeto activo funcionario público.

Sí se constata la afectación a la función pública, aunque no se materialice en actos concretos, en la *SAN 3/2025, de 15 de enero (ECLI:ES:AN:2025:59)*. En este supuesto un ex comisario del aeropuerto de Madrid había aceptado múltiples dádivas en especie y metálico entre 2010 y 2015 de dos empresarios a cambio de dispensar un trato de favor a sus clientes y familiares en el aeropuerto. El Tribunal recuerda que el delito de cohecho se consuma con la mera aceptación de la dádiva, sin que sea necesario probar que se concretó un acto administrativo irregular en favor del pagador. Por ello, resulta irrelevante que no conste un trato efectivo de favor: lo decisivo es que las dádivas buscaban ese trato privilegiado *en el contexto de su actuación pública*.

2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho

El delito de fraude a la Administración pública se regula en el art. 436 CP:

«La autoridad o funcionario público que, interviniendo por razón de su cargo en cualesquiera de los actos de las modalidades de contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se concertara con los interesados o usase de cualquier otro artificio para defraudar a cualquier ente público, incurrirá en las penas de prisión de dos a seis años [...] Al particular que se haya concertado con la autoridad o funcionario público se le impondrá la misma pena de prisión que a estos».

Sobre la relación entre el delito de fraude y el cohecho se pronuncia la *SAN 23/2025, de 1 de septiembre (ECLI:ES:AN:2025:3781)*, que enjuicia una trama de corrupción en la Región de Murcia donde diversas autoridades y funcionarios públicos, entre ellos el Consejero de Industria y directivos de los Institutos de Turismo y de Fomento, se concertaron con los empresarios para utilizar fondos públicos para la mejora de su imagen personal. Los acusados diseñaron una estrategia para sufragar servicios de reputación *online*, posicionamiento digital y mejora de la imagen política de las autoridades a través de contratos administrativos simulados, fraccionados o sobrevalorados, utilizando para ello las mercantiles EICO y MADIVA. Estos contratos, que formalmente se presentaban

como planes de comunicación o internacionalización institucional, carecían de utilidad pública real y tenían como objetivo neutralizar noticias negativas y generar contenidos favorables en redes sociales y diarios digitales creados *ex profeso*, financiándose íntegramente con presupuestos públicos mediante la fijación arbitraria de precios y la manipulación de los procedimientos de contratación negociados sin publicidad.

Estos hechos se castigan como cohecho pasivo (funcionarios y autoridades) y activo (empresarios), al no aceptar el argumento de la inexistencia de perjuicio material para la Administración —las partes alegaban la confusión entre reputación personal e institucional—. Además, aplican el delito de prevaricación administrativa y el de fraude a la Administración del art. 436 CP, porque el Tribunal entiende que el pretendido interés público del contrato era meramente marginal y accesorio, y el propósito de defraudar se infiere del diseño de la trama:

«Primero se pacta un importe global a “bulto”; después se rellena con actividades a conveniencia; todo ello bajo rótulos institucionales que encubren una finalidad privada. La aceptación consciente de un empeoramiento del valor público [por la inidoneidad del servicio para una política pública verificable]... colma, al menos, el dolo eventual de causar un perjuicio a la Hacienda pública».

Este delito coexiste con el delito de prevaricación porque, según el Tribunal, tienen objetos materiales distintos: el art. 436 CP protege *ex ante* el patrimonio frente a riesgos como los descritos; el art. 404 CP por el daño inmaterial a la credibilidad de las instituciones⁴. También convive sin aparentes fricciones el delito de fraude con el delito de cohecho, nuevamente por abordar ambas figuras distintos objetos de protección: por un lado, el delito de fraude ampara tanto el desempeño lícito de la función pública como el patrimonio de la Administración; por otro lado, el delito de cohecho protege la probidad del funcionario público que permite a la Administración asegurar prestaciones adecuadas. En fin, el delito de fraude contiene una acusada vertiente de tutela del patrimonio de la Administración, de ahí que sea preciso concretar objetivamente su efecto perjudicial para el erario público. Esta no está presente en el delito de cohecho, razón por la que del delito de cohecho no se puede derivar más consecuencia pecuniaria que el decomiso de las dádivas o presentes.

Esta interpretación es puesta en tela de juicio en el Voto Particular de la magistrada doña María Fernanda García Pérez, que discrepa sobre el encaje penal. Considera que los hechos deberían haberse calificado como constitutivos de delito de prevaricación y de fraude a la Administración (que absorbería el tráfico de influencias), excluyendo el cohecho, ya que, para que exista, debe haber una dádiva o regalo (material o no) que el particular entrega al funcionario. En este caso, el servicio de reputación *online* no es un «regalo» que los empresarios hacen al consejero, sino un trabajo que forma parte de

⁴ Nótese la contradicción entre este criterio y el sentado en resoluciones como la comentada STS 731/2025, de 17 de septiembre, donde se requiere adicionalmente al daño inmaterial o indemnidad de la función pública un *grave trastorno material* de la Administración pública.

su actividad profesional y que pretenden cobrar, perjudicando así a la Administración. Al ser el pago del servicio el objetivo del fraude, el injusto se agota en dicha figura sin que exista un desvalor de acción añadido que justifique la aplicación del tipo penal del cohecho. En el fondo, lo que se sostiene es que resulta artificioso ver en la misma conducta (el cobro por servicios que benefician particularmente a los funcionarios) un doble contenido de injusto que deba abordarse recurriendo a dos tipos penales (un aspecto de perjuicio y otro de indemnidad en el ejercicio de la función pública), ya que el delito de fraude a la Administración lo abordaría de forma global.

2.2.3. *Novedades doctrinales*

En la doctrina, es imprescindible mencionar nuevamente la obra colectiva dirigida por M. CUGAT MAURI, *La prevención de la corrupción en las empresas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, donde se encuentran contribuciones como la de M. J. RODRÍGUEZ PUERTA, «La responsabilidad de las empresas públicas en los delitos de cohecho» (pp. 279-326); así como la monografía de M. A. MORALES HERNÁNDEZ, *Corrupción pública los delitos de cohecho y tráfico de influencias*, Dykinson, Madrid, 2025. También resulta del mayor interés la obra colectiva dirigida por H. OLASOLO, D. BENITO SÁNCHEZ, D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL y N. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, *Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del Derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025. Esta obra incluye dos capítulos sobre los delitos de cohecho: J. L. DE LA CUESTA ARZAMENDI, I. BLANCO CORDERO y M. ODRIÓZOLA GURRUTXAGA, «El cohecho activo y pasivo de funcionarios públicos nacionales», pp. 65-173; y M. SCOLETTA y S. B. TAVERRITI, «El cohecho activo y pasivo de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas», pp. 175-255. Deben destacarse además los trabajos de G. OLIVER CALDERÓN, «Determinación del bien jurídico atacado en el delito de cohecho», *Política Criminal*, núm. 20, 39, 2025, pp. 1-23 (referidos al Derecho penal chileno); y el novedoso análisis de L. PUENTE RODRÍGUEZ, «La responsabilidad penal de los árbitros en el ejercicio de su actividad como alternativa a la jurisdicción», en B. FEIJOO SÁNCHEZ y E. PEÑARANDA RAMOS (dirs.), *Teoría y práctica de los delitos económicos: Hacia una racionalización de la protección penal del orden socioeconómico*, BdF, Buenos Aires, 2025, pp. 365-398 (donde se plantea diversas cuestiones sobre la responsabilidad penal de los árbitros, por ejemplo, por conductas de cohecho).

2.3. Delitos de malversación

Debemos comenzar recordando que en 2022 el régimen de la malversación fue objeto de una importante reforma. Ahora coexisten tres modalidades de mayor o menor gravedad: apropiarse de patrimonio público con ánimo de lucro o consentir que otro lo haga con igual ánimo (nuevo art. 432 CP); el uso temporal de bienes públicos

(art. 432 bis CP); y, por último, los desvíos presupuestarios o gastos de difícil justificación (cláusula subsidiaria del art. 433 CP)⁵. También se establecen tipos atenuados cuando el perjuicio económico sea de menor gravedad (art. 432.3 CP), o cuando se reintegren en el erario público (segundo párrafo del art. 432 bis CP). También, en el marco del Capítulo VIII (De los fraudes y exacciones ilegales), se crea un nuevo delito de enriquecimiento ilícito de autoridades en el art. 438 bis CP, que castiga los incrementos patrimoniales injustificados hasta cinco años después de haber desempeñado un cargo público.

Común a las modalidades de malversación es la noción de patrimonio público, que el nuevo art. 433 ter CP define auténticamente como el «conjunto de bienes y derechos, de contenido económico-patrimonial, pertenecientes a las Administraciones públicas», lo que excluye la posibilidad de una concepción puramente jurídica del patrimonio público. Sobre este concepto, ha de tenerse en cuenta la consulta de la Fiscalía General del Estado 3/2024, de 16 de mayo, sobre la delimitación del objeto material de los delitos de malversación. Como el art. 433 ter CP se refiere a los bienes *pertenecientes a las Administraciones públicas*, uno se pregunta si esto excluye los bienes de las entidades que, a pesar de integrarse en el sector público institucional, no son Administración pública con arreglo al Derecho administrativo⁶. La FGE, sin embargo, recuerda que el concepto penal de Administración pública no tiene que coincidir exactamente con el Derecho administrativo (no coincide, sin ir más lejos, el propio concepto de funcionario público), y concluye, por diversas razones, que no hay inconveniente en mantener que el patrimonio de las entidades que integran el sector público tiene la consideración de patrimonio

⁵ Puesto que muchos casos que se enjuician actualmente aún aplican legislación anterior, es útil ofrecer un breve panorama sobre cómo se ha configurado en los últimos años el régimen jurídico contra la malversación. A partir de la reforma introducida por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, el delito de malversación consistía en «sustraer con ánimo de lucro o consentir que otro con el mismo ánimo sustraiga» los caudales públicos por autoridad o funcionario público. El Tribunal Supremo interpretó que eran dos modalidades comisivas distintas: en la primera había un ánimo de apoderamiento definitivo, la segunda tenía una configuración de omisión impropia (obligación de evitar el resultado lesivo contra el patrimonio). Como consecuencia de la reforma de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, la malversación pasa a configurarse como la realización de cualquiera de las conductas previstas en el art. 252 CP (administración desleal) o la apropiación indebida del art. 253, cometidas sobre fondos públicos y por funcionarios. De esta manera, se castigaba tanto la sustracción definitiva como el perjuicio patrimonial sin apropiación. La reforma de 2022, como puede verse en el texto principal, retorna al régimen 2003-2015 aunque sustituyendo el verbo «sustraer» por «apropiación», manteniendo el requisito del ánimo de lucro. Se mantiene también la modalidad omisiva de, en este caso, apropiación («consintiere que un tercero, con igual ánimo, se apropie del patrimonio público»).

⁶ Esta cuestión, en realidad, hasta la reforma de 2022 estaba resuelta de manera muy clara: la jurisprudencia consideraba que estos bienes encajaban en el objeto material de los delitos de malversación, en el entendimiento de que el carácter público de los fondos viene determinado por su origen y su destino debido. El acuerdo no jurisdiccional adoptado por el Pleno del Tribunal Supremo, de fecha 25 de mayo de 2017, contribuyó a disminuir notablemente la complejidad de esta materia al ofrecer diversas pautas para discernir cuándo el patrimonio de las sociedades mercantiles debía reputarse público. No obstante, el (ya no tan) nuevo tenor literal del art. 433 ter CP parecía obligar a mantener una interpretación restrictiva del concepto de Administración pública, excluyente, por ejemplo, de las sociedades mercantiles públicas, lo que a su vez limitaría el patrimonio afecto al régimen de la malversación.

público ex art. 433 bis CP, aunque no ostenten la condición de Administración pública *stricto sensu*.

2.3.1. *Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación*

La interpretación del verbo típico «sustraer» (conforme al concepto de malversación anterior la reforma de 2015) o «apropiarse» (concepto tras la reforma de 2022), así como los elementos modalidad omisiva —consentir la apropiación por un tercero—, continúa recibiendo atención jurisprudencial. Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que hay que acomodar la interpretación al hecho de que ahora existe un art. 432 bis CP que castiga el destino a usos privados de los fondos públicos, *sin ánimo de apropiación* —antes se castigaba únicamente dar a los caudales públicos un destino ajeno a la función pública de acuerdo con el art. 433 CP—.

La STS 647/2025, de 7 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3490), enjuicia un supuesto de concesión irregular de cuantiosas ayudas públicas y préstamos por parte de la sociedad pública INVERCARIA para la creación de un proyecto de energía eólica denominado CEDES ELECTRIA. Los responsables de la entidad pública, por indicación de altos cargos de la Administración autonómica, omitieron deliberadamente todos los controles internos y procedimientos de análisis de viabilidad técnica y financiera legalmente exigidos, basando la inversión únicamente en una presentación comercial básica (una presentación con Power Point) y sin realizar seguimiento posterior del dinero. Los promotores privados del proyecto constituyeron sociedades instrumentales con domicilios sociales ficticios en Sevilla para simular un interés regional y fraccionaron las solicitudes de fondos para eludir la fiscalización del Consejo de Gobierno, desviando finalmente el capital público hacia sus propias empresas personales y otros proyectos ajenos a Andalucía mediante facturaciones cruzadas por servicios inexistentes o gastos personales.

En el recurso se plantea que la concesión de un préstamo no es título hábil para la comisión de un delito de malversación al subsistir la obligación de devolución, ya que no hay apropiación entendida como sustracción o desvío sin ánimo de reintegro, a diferencia de lo que ocurriría si fuese un préstamo simulado o con un acuerdo previo para tolerar el impago. El Tribunal, sin embargo, considera que el término apropiación que utiliza el art. 432 CP equivale a «disposición de los bienes públicos de forma definitiva sin ánimo de reintegro, disposición que tanto puede ser para el propio sujeto activo como para un tercero y el ánimo de lucro que debe guiar la conducta del autor se produce cuando el sujeto activo obre con conciencia y voluntad de disponer de la cosa como si fuera propia, destinándola a unos fines ajenos a la función pública al objeto de conseguir una ventaja o beneficio propio o ajeno de cualquier tipo. Este elemento subjetivo del injusto se apreciará también cuando el responsable del delito no persiga la obtención de una ventaja patrimonial o de un incremento económico personal». En principio, parece que el art. 433 CP/1995 quedaría reservado para aquellos fun-

cionarios públicos que, sin ánimo de apropiación, destinan unos bienes a usos ajenos a la función pública. No obstante, puesto que según este artículo debían ser «caudales o efectos puestos a su cargo por razón de sus funciones», esto es, bienes sobre los que ostenta una posición de garantía, no parece —hasta donde alcanzo— que esto en la práctica dejara espacios de aplicación no cubiertos por el art. 432 CP, especialmente si se sostiene una versión amplia del ánimo de lucro, como la que, de hecho, se mantiene: lo identifica con «la [mera] disminución ilícita de los caudales públicos», excluyendo expresamente que sea equiparable al propósito de enriquecimiento personal del autor⁷. Teniendo en cuenta que la regulación actual es muy parecida (art. 432 CP alude a la apropiación de patrimonio público a su cargo con ánimo de lucro o el consentimiento de que lo haga un tercero; el art. 432 bis CP, al destino a fines privados del patrimonio público a su cargo, sin ánimo de apropiación), seguramente se reproduzca el mismo problema⁸.

2.3.2. *Sobre la capacidad decisoria o detentación material de caudales públicos que debe tener la persona para ser considerada autora*

Esta cuestión también se plantea en la mencionada STS 647/2025, de 7 de julio, sobre el préstamo concedido por INVERCARIA. Una de las acusadas sostiene que ha sido indebidamente condenada por el delito de malversación, al no tener facultad decisoria pública o detentación material de los caudales públicos o efectos ni su efectiva disponibilidad materia. Ciertamente, Casilda era secretaria de industria y lo que hace es contactar al que era presidente y consejero delegado de INVERCARIA, a quien le encomendó la puesta en marcha de todo lo necesario para invertir y ayudar a los promotores en la compañía. Además, era vocal del Consejo de Administración de INVERCARIA que aprueba los préstamos. La recurrente sostiene que:

«No tenía capacidad de dominio de la acción para inducir al presidente y consejero delegado a adoptar los actos de disposición patrimonial. No existía tampoco dependencia jerárquica o funcional de INVERCARIA respecto de la Secretaría General de Política Industrial y Energía de la Junta de Andalucía de la que la recurrente era titular, por lo que en esas circunstancias su posible participación podría ser, a lo sumo, de cómplice en la medida en que su actuación podría haber servido como cooperación a la ejecución de los hechos».

El Tribunal no aborda expresamente la objeción planteada por Casilda (que no ostentaba una posición de garante sobre los bienes públicos concretos), sino que recuerda

⁷ Esta fórmula es incluso más amplia que la se mantiene, por ejemplo, en la sentencia del «caso de los ERE», donde se requiere algo que pueda ser categorizado como ventaja, en concreto, «toda clase de ventaja, patrimonial o espiritual (*animus lucri faciendi gratia*)».

⁸ Quizá, como sugiere I. ORTIZ DE URBINA GIMENO, «Delitos contra la Administración Pública», en J. M. SILVA SÁNCHEZ (dir.), *Lecciones de Derecho Penal Parte Especial*, Atelier, Barcelona, 2025, p. 416, un espacio propio de aplicación puede ser la utilización temporal para luego devolverlo.

los elementos dogmáticos configuradores de la coautoría —decisión conjunta, con o sin reparto expreso de roles; aportación esencial al hecho en fase ejecutoria o de manera que revele el «dominio funcional del hecho»—, para a continuación determinar que:

«La recurrente estuvo desde el principio en el desarrollo de los acontecimientos y con pleno conocimiento de lo que pasaba, asistió al consejo de administración de 15 de julio de 2009 donde se aprobó la concesión del préstamo, que no había pasado previamente ni por el departamento técnico ni por el Comité de Inversiones. A la reunión aprobatoria únicamente asistieron el Sr. Carlos Miguel y la recurrente, por lo que su participación directa en la disposición de fondos junto con el otro acusado resulta incuestionable. Existió una decisión conjunta y una aportación relevante de la recurrente que con su voto posibilitó la disposición de fondos, por lo que ninguna objeción puede hacerse al juicio de autoría de la sentencia impugnada».

De esta manera, el Tribunal mantiene aquí una interpretación amplia sobre el concepto de capacidad decisoria o detención material de caudales públicos: basta con que se tenga un dominio meramente fáctico sobre esos bienes, sin que deban estar, en concreto, a su cargo. Cabe preguntarse si esta interpretación sería igualmente admisible si la persona que hubiera acudido al Consejo de Administración fuera un particular o un funcionario con una relación aún más tenue con los bienes. Ciertamente, la jurisprudencia venía manteniendo una visión amplia de este requisito⁹ (que se incluye expresamente a partir de la reforma de 2022, que ahora menciona que el patrimonio público tiene que estar «a su cargo por razón de sus funciones o con ocasión de las mismas»), pero está por ver si, tras la nueva incorporación de la cláusula, se mantendrá esta interpretación amplia o si se desarrollará una más restringida.

2.3.3. *Sobre la relación entre el delito de fraude a la Administración y la malversación*

La STS 475/2025, de 27 de mayo (ECLI:ES:TS:2025:2443), ha reiterado recientemente la discutible doctrina sobre la compatibilidad entre el delito de fraude a la Administración y la malversación de capitales. Se trata de un caso en el Ayuntamiento de Peguerinos donde el alcalde, su hermana, un contratista y un arquitecto planificaron y ejecutaron el desvío de fondos públicos destinados a unas obras de urbanización. Tras un proceso de adjudicación directa irregular a una mercantil que no prestó las garantías debidas y que subcontrató ilícitamente más del 50 por 100 de la obra a una empresa propiedad de la hermana del alcalde, los implicados emitieron y firmaron múltiples certificaciones de obra que no se correspondían con la realidad, facturando trabajos no ejecutados o realizados de forma deficiente y con sobrecostos. Mediante este plan los cuatro acusados lograron apoderarse de un total de 652.825,34 euros, correspondientes

⁹ Como explica I. ORTIZ DE URBINA GIMENO, había una prácticamente unánime doctrina jurisprudencial que requería una facultad de disposición, de hecho o de derecho, sobre los bienes, «entre o no en las atribuciones legales de su cargo o cuerpo administrativo»: «Delitos contra la Administración Pública», en J. M. SILVA SÁNCHEZ (dir.), *Lecciones de Derecho Penal Parte Especial*, Atelier, Barcelona, 2025, p. 414.

a la diferencia entre los pagos efectivamente realizados por el consistorio y el valor real de lo ejecutado según las tasaciones periciales posteriores.

Los autores fueron condenados, entre otros delitos, por las conductas de malversación (art. 432 CP) y fraude a la administración (art. 436 CP) en concurso medial, cuestión que se impugna por los recurrentes al entender que el fraude queda absorbido por el delito más general de malversación. El Tribunal Supremo sostiene que lo más adecuado es el castigo por ambos delitos, en concurso medial, porque:

«El tipo previsto en el art. 436 CP es un delito de mera actividad, que se consuma con que exista la concertación con el fin de defraudar, por lo que la efectiva apropiación de caudales no pertenece a su perfeccionamiento. De ahí su compatibilidad con el delito de malversación, delito de resultado, en el que la acción típica consiste en sustraer o consentir que otro sustraiga»¹⁰.

Nótese, sin embargo, que persiste una cierta contradicción con una argumentación mantenida en relación con el delito de prevaricación del art. 404 CP —mencionada en el apdo. 2.2.2—. Ahí se sostiene que pueden aplicarse conjuntamente ambos tipos sin riesgo de *bis in idem* porque tienen objetos materiales distintos: el art. 436 CP protege el patrimonio frente a riesgos de disminución; el art. 404 CP por el daño inmaterial a la credibilidad de las instituciones. Ahora bien, si el delito del art. 436 CP es de mera actividad, que se consuma al concertarse para defraudar, ¿cuál es el daño concreto materializado distinto de la afectación a la integridad de las instituciones públicas? ¿No es acaso, así descrito, una *modalidad* de afectación inmaterial concretada en el propósito de defraudar? Y si, efectivamente, se mantiene que el propósito de defraudar aporta algo único, distinto a la afectación genérica de la función pública (lo cual parece en sí discutible), ¿no son acaso actos preparatorios (a veces pasos necesarios) de la posterior defraudación efectiva? ¿Por qué no están englobados por la malversación, que a diferencia de otras conductas de apropiación (como el hurto) se hace cargo del elemento público que además se está afectando?

2.3.4. *Novedades doctrinales*

Entre las novedades doctrinales relacionadas con otros más o menos aspectos generales de la malversación o la corrupción pública, cabe destacar los siguientes trabajos: el fundamental análisis de M. VALLE MARISCAL DE GANTE, «Una década de errático control penal de la gestión del patrimonio público», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.^a Época, núm. 34, 2025, pp. 281-326; de J. MARTÍN MUÑOZ, *Incentivos para la colaboración con las autoridades en los delitos económicos y de corrupción. Un análisis dogmático y empírico de los arts. 305.6 II, 307.5 II, 308.8 II, 426 y 434 CP*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025; J. CASAS HERVILLA, «Aproximación a la reforma de los deli-

¹⁰ Es claro que si esto se mira al revés queda absorbido. La sentencia recuerda que lo menos puede absorber lo más. Pero es que la pregunta era la inversa, si lo más puede absorber lo menos.

tos de malversación operada por la LO 14/2022, de 22 de diciembre», en M. CUGAT MAURI (dir.), *La prevención de la corrupción en las empresas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 199-239. También hay otras contribuciones en esa obra relacionadas con la malversación (y con la corrupción en general) muy valiosas, como los capítulos de M. GARCÍA ARÁN, «Las entidades del sector público empresarial y el concepto penal de funcionario público» (pp. 31-69); C. PADRÓS I REIG, «El problema del sujeto administrativo en la atribución de responsabilidad penal de las sociedades mercantiles públicas» (pp. 71-117); A. CARDONA BARBER, «Los presupuestos de responsabilidad penal de las sociedades mercantiles públicas» (pp. 119-162); M. J. GUARDIOLA LAGO, «Penas aplicables a las personas jurídicas y régimen especial de las empresas públicas» (pp. 403-441).

De otra obra colectiva, J. P. MATUS, «La malversación o peculado y otras formas de apropiación indebida o desviación de fondos públicos», en H. OLÁSULO, D. BENITO SÁNCHEZ, D. SANSÓ-RUBERT PASCUAL y N. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ (dirs.), *Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del Derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 257-288; A. LUZÓN CÁNOVAS, «El concepto penal de patrimonio público en el art. 433 ter CP: entre el continuismo y la novedad», *Diario La Ley*, núm. 10668, 2025; R. CRUZ PALMERA, «Peculado por uso en el código penal colombiano: ¿qué constituye el uso indebido de bienes? Bases para una correcta interpretación», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 43, 2025 (sobre Derecho penal colombiano). Por último, muy recientemente, ha sido publicada una obra colectiva que agrupa numerosos estudios sobre corrupción, dirigida por J. LEÓN ALAPONT, *Corrupción, delincuencia socioeconómica, criminalidad organizada y delación*, Colex, Madrid, 2026, donde encontramos publicaciones relacionadas con la malversación, como la de C. ÁLVARO PERIS, «Aproximación dogmática al delito de malversación de usos públicos distintos a los establecidos» (pp. 15-40). También es de interés el libro editado por DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN DE IBERLEY, *La corrupción y sus delitos. Análisis de los diferentes delitos de corrupción en la Administración pública*, Colex, Madrid, 2026.

2.4. Revelación de secretos por autoridades o funcionarios públicos

El último de los aspectos que va a analizarse en este informe es la protección penal de los «secretos» o la información reservada por parte de funcionarios públicos. El artículo principal que articula este régimen es el art. 417 CP, que establece:

«1. La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años.

2. Si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años».

Por supuesto, hay otros cauces adicionales para la protección de aspectos de la información reservada, como los arts. 197 y ss. CP, con particularidades y agravaciones específicas cuando son cometidos por funcionarios. También los delitos del Capítulo IX relacionados con las «negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función» contienen preceptos que prohíben asesoramiento indebidos (art. 441 CP), o aprovechamiento de información privilegiada con ánimo lucrativo (art. 442 CP), aunque en este caso se protegen valores adicionales a la información reservada, como la probidad en el ejercicio de la función pública.

Una sentencia que es indispensable examinar sobre el deber de secreto de los funcionarios públicos es la *STS 1000/2025, de 9 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5365)*, sobre la revelación de información reservada de un particular realizada por el Fiscal General del Estado. Como es sabido, en el año 2022, la Agencia Tributaria inició una inspección a la sociedad Maxwell Cremona S. L., y tras detectar posibles delitos fiscales en 2020 y 2021, remitió el expediente a la Fiscalía. El 2 de febrero de 2024, el abogado del investigado propuso por correo electrónico un pacto de conformidad reconociendo los hechos y ofreciendo pagar la deuda, lo que inició un intercambio de comunicaciones con el fiscal del caso para explorar la viabilidad del acuerdo. Tras filtrarse en diversos medios informaciones contradictorias sobre quién había ofrecido el pacto, el Fiscal General del Estado ordenó recabar los correos electrónicos confidenciales de la negociación y, tras filtrar su contenido textual a la Cadena SER, ordenó publicar una nota informativa oficial detallando la cronología y el reconocimiento de culpabilidad del particular.

El Tribunal califica los hechos como constitutivos de un delito de revelación de secretos del art. 417.1 CP, tanto por la filtración del correo como por la publicación de la nota informativa —que, sostiene, concurren en unidad de acción—. El injusto específico se compone de tres elementos: la posición jurídica del funcionario público o autoridad que, por razón de su cargo, tiene información reservada, el deber de no divulgarla y su revelación. Se trata de una concepción funcional de la información reservada donde el eje del reproche no reside tanto en el hecho de que terceros accedan a una información reservada, como en la *infracción del deber de no divulgar* aquello que, por mandato legal o constitucional, debe permanecer bajo custodia institucional para salvaguardar los derechos del administrado. Esta es la razón por la que se desechan las alegaciones de que no había secreto que salvaguardar porque esa información ya era conocida en algunos círculos:

«Aun cuando una determinada información fuera, total o parcialmente, conocida, la obligación de reserva de la autoridad o funcionario que la hubiera conocido por razón de su cargo permanecería, *porque la acción de divulgar el dato reservado por quien es garante*

de la obligación de sigilo, en sí misma es dañina. Y lo es porque implica una utilización perversa de las herramientas e instrumentos privilegiados de los que goza la administración para acceder a la información confidencial y personal de los ciudadanos [...] Porque, aun cuando la información ya hubiera sido divulgada, total o parcialmente por terceros, el riesgo de quiebra de la presunción de inocencia permanece inalterable y con ello, el carácter reservado de la información que, como hemos dicho, es un concepto de naturaleza funcional destinado a la protección, entre otros, de este derecho fundamental».

Este deber de confidencialidad no decae por el hecho de que la información que él conoce por razón de su cargo ya haya sido objeto de tratamiento público. Para ilustrarlo, equipara esta situación con la de un médico con acceso a la historia clínica que confirma ante terceros que una persona padece una enfermedad de transmisión sexual. Aunque sus vecinos o compañeros ya lo *sospechen*, las afirmaciones del médico lo *confirman*. Además, no había razones de interés público que justificaran la divulgación de información (si se hubieran constatado, la conducta podría enmarcarse en el ejercicio del deber que impone el art. 4.5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal)¹¹.

Se descarta también la aplicación de los arts. 197.2 y 3 y 198 CP, ya que no ha habido un apoderamiento o una utilización. Si el funcionario hubiera accedido ilegalmente o de manera no autorizada a la información reservada, estaríamos ante una modalidad de acceso ilegítimo del art. 197 (en relación con el art. 198 CP), que parte de que el autor no esté autorizado para el acceso, apoderamiento, utilización o modificación de los datos. El art. 417 CP, en cambio, castiga la revelación de secretos o informaciones que la autoridad o funcionario público tiene conocimiento de manera legítima. Si, además, hace uso de esta información con ánimo de obtener un beneficio económico para sí o para un tercero, podría aplicarse otro delito como el art. 442 CP.

Sorprendentemente, también se descarta la aplicación del apartado 2 del art. 417 CP (agravación por grave daño para la causa pública o para tercero), al entender que no hay un desvalor adicional a la afectación a los derechos fundamentales inherente al primer apartado:

«[e]sa consideración de afectación de derechos fundamentales nos impide subsumir la conducta en el párrafo 2.º, el grave daño para la causa pública o para tercero, pues conformamos la tipicidad con la revelación de datos reservados que comprometen los derechos procesales de un ciudadano. El grave daño para la causa pública o para un tercero, en este caso, ya aparece recogido en la subsunción del apartado primero del art. 418 CP».

En otras resoluciones el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre los criterios para aplicar el subtipo agravado, estableciendo un ámbito material más amplio que el que parece dejar sentado la sentencia del FGE. En la *STS 842/2025, de 15 de octubre*

¹¹ El art. 4.5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone que el Ministerio Fiscal, en ejercicio de sus funciones, podrá «[i]nformar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, siempre en el ámbito de su competencia y con respeto al secreto del sumario y, en general, a los deberes de reserva y sigilo inherentes al cargo y a los derechos de los afectados».

(*ECLI:ES:TS:2025:4531*), un supuesto en el que varios altos cargos y técnicos de la Agencia Catalana del Agua se concertaron con los responsables de las empresas Auding y Artenginy para adjudicarles de manera irregular el contrato de consultoría para el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, los funcionarios facilitaron información privilegiada y confidencial a los licitadores en reuniones previas a la publicación oficial del concurso, permitiéndoles participar en la elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas para que la oferta de la futura UTE DMA-Gestió resultara adjudicataria en condiciones de ventaja. Este esquema se completó mediante un modelo de contratación diseñado para eludir los controles legales y permitir la adjudicación directa de trabajos complementarios. Entre otros delitos, se les condena por los arts. 417 CP (a los funcionarios) y 418 CP (a los particulares) y se aplicó la agravación al considerar que el daño no fue solo económico, sino que afectó a la gestión de un bien esencial como el agua y a los principios constitucionales de eficacia y transparencia (art. 103.1 CE). En concreto:

«Se trataba de un importante contrato para la causa pública en relación a un bien como el agua. Y el perjuicio es para el resto de posibles ofertantes legítimos aspirantes en las empresas que invierten para poder aspirar a este tipo de contratos, pero estas actuaciones suponen una burla a la legítima aspiración del resto de empresarios en este país, y un ataque al exigente cumplimiento de los requisitos de la Administración y con un objetopreciado como es una contratación sobre el agua. [...] hay menoscabo grave de la credibilidad pública, se trata de un bien público, se ataca a la competencia libre entre las empresas para pujar por los contratos públicos, el bien referido era de primer orden, como es el agua, se trataba de un proyecto y objetivo a nivel europeo, y era una de las contrataciones más Importantes de la Agencia Catalana del Agua cuyo proceso de selección del adjudicatario se adulteró».

La sentencia del FGE ha sido comentada por M. A. RUEDA MARTÍN, J. SOLANES MULLOR y A. ESTRADA CUADRAS en un magnífico número monográfico de *InDret, Revista Crítica de Jurisprudencia Penal*, núm. 1, 2026, sobre «La condena al Fiscal General del Estado: una mirada crítica. Comentario a la STS 1000/2025, de 9 de diciembre». Sobre estos delitos, pueden consultarse también los trabajos de P. LLORIA GARCÍA («El delito de revelación de secretos ante la evolución del sector público institucional: la experiencia de los puntos de encuentro familiar») y de R. REBOLLO VARGAS («Propuestas para una reinterpretación de los elementos esenciales del delito de negociaciones prohibidas a funcionarios. Art. 439 CP»), ambos en el libro dirigido por Miriam CUGAT MAURI, *La prevención de la corrupción en las empresas públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.

3. CONCLUSIONES

Para finalizar este análisis, pueden esbozarse una serie de conclusiones que resumen los avances normativos y jurisprudenciales en los delitos de corrupción a los que habrá que estar atentos en los próximos años:

PRIMERA.—Introducción de un requisito adicional de antijuridicidad material en los delitos de prevaricación: el Tribunal Supremo, en resoluciones recientes, insiste en que, para calificar una irregularidad administrativa como delito, es necesario certificar un plus de antijuridicidad. De este modo, si no hay un «grave trastorno» para el organismo o un perjuicio material claro (como pagar a precio de mercado por obras que sí se ejecutaron), no hay tampoco «resolución arbitraria» ex art. 404 CP.

SEGUNDA.—Pulso institucional por el concepto de «resolución» del art. 404 CP. El Tribunal Constitucional determinó, al hilo de la sentencia del «caso de los ERE» y en contra del criterio del Tribunal Supremo, que los actos prelegislativos (como preparar un proyecto de ley o una modificación presupuestaria para enviarla al Parlamento) no pueden constituir resoluciones administrativas, sino que forman parte de la función política o legislativa —y, por tanto, están excluidas del ámbito material del art. 404 CP—. La Audiencia de Sevilla ha elevado una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el fondo, lo que se está discutiendo es si el concepto penal de «resolución» debe ser algo propio y amplio (como defienden algunos expertos, que creen que no debería limitarse estrictamente a lo que el Derecho administrativo entiende por resolución) o si debe ser interpretado de forma mínima para no invadir la esfera de la política.

TERCERA.—Dádivas fuera de servicio. ¿Puede un funcionario vender sus servicios privados «por fuera» sin que eso sea corrupción? Si no se aprovecha de las facilidades que otorga su cargo o puesto, la respuesta es que sí, siempre que la dádiva no esté funcionalmente conectada con el cargo (es decir, que el pago no se haga por el aprovechamiento del cargo o posición oficial); que el encargo sea *estrictamente privado*; y que la actividad no corrompa la «rectitud de la función pública». Así, en piezas como «Proyecto Wine» o «Saving», se ha determinado que los pagos por encargos empresariales privados, realizados fuera del horario de servicio y sin utilizar recursos o métodos policiales, no constituyen cohecho, ya que se consideran actividades particulares que no comprometen la rectitud ni la imparcialidad de la Administración.

CUARTA.—La malversación y la interpretación expansiva de «apropiación» y «ánimo de lucro»: a pesar de la reforma de 2022, la jurisprudencia sigue aplicando un concepto muy amplio de ánimo de lucro y apropiación. Basta con que el funcionario disponga del dinero público como si fuera suyo, desviándolo de su fin legal para beneficiar a un tercero. En la práctica, esto supone dejar sin espacio aplicativo las conductas de destino a usos privados del patrimonio público sin ánimo de apropiación (p. ej., art. 432 bis CP).

QUINTA.—Tensión jurisprudencial en torno a la aplicación del delito de fraude del art. 436 CP. Al ser calificado como un delito de mera actividad, la justicia entiende que se consuma por el simple hecho de concertarse para defraudar, lo que facilita su compatibilidad con la malversación (un delito de resultado). No obstante, esta interpretación convive con aquella otra que compatibiliza a su vez la aplicación conjunta de la prevaricación y del delito de fraude porque la prevaricación preserva la credibilidad

de las instituciones y el fraude protege el patrimonio público frente a riesgos *ex ante*. Se trata de interpretaciones algo contradictorias y han surgido voces en los tribunales que cuestionan si esto no acaba siendo un castigo doble por el mismo hecho, especialmente cuando el fraude es solo el paso previo a la materialización del fraude.

SEXTA.—Concepto funcional de «secretos o informaciones». Con independencia de que la información se haya filtrado o sea «un secreto a voces», si el funcionario que tiene el deber de custodia la confirma o la difunde oficialmente, realiza el tipo del art. 417 CP, ya que infringe su deber de reserva de la información a la que tiene acceso por su condición de funcionario o autoridad pública.

ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL *ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL*

I. Envío de originales

Los trabajos originales se enviarán al Comité de Dirección a través de la **plataforma electrónica** de la Revista (www.revistasmarcialpons.es). El autor completará todos los campos desplegados en la herramienta electrónica de envío.

La Revista no cobra ni traslada ningún coste por el envío de manuscritos, el procesamiento de textos o la publicación de los artículos.

Los derechos sobre el contenido de cada artículo pertenecen a cada autor y los de la edición en la Revista a la editorial, que publica bajo licencia *Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional*.

El texto del artículo **no incluirá el nombre del autor** ni ninguna filiación que permita su identificación, ni notas de agradecimiento que permitan la identificación del autor. Tampoco las «propiedades del documento» con las que está archivado el artículo permitirán la identificación del autor.

Los originales podrán redactarse **en español o en inglés** y no superarán los 100.000 caracteres incluyendo espacios. Se remitirán en **formato Word**, y conforme a **las normas de estilo establecidas**.

Con el envío del original, **su autor declara:** que conoce el código ético y de buenas prácticas de la Revista, que los acepta, y que la versión del trabajo que envía no ha sido publicada ni se encuentra en proceso de publicación en otra revista o libro.

II. Normas de estilo

1. La extensión del manuscrito no podrá en ningún caso superar los 100.000 caracteres incluyendo espacios. Podrá escribirse y publicarse en español o en inglés.

2. Las reglas de estilo que siguen han de observarse necesariamente para la evaluación de los originales.

3. Cada original deberá incluir los siguientes elementos:

- Título, en castellano y en inglés.
- Nombre, puesto profesional y lugar de trabajo del autor.
- Resumen de la contribución de no más de 250 palabras, en castellano y en inglés.

- Palabras clave, en castellano y en inglés.
- Sumario de la contribución.
- Fecha de finalización del trabajo.
- Lista de abreviaturas utilizadas (en la primera cita a pie de página).
- Bibliografía final completa, por orden alfabético.

4. El formato del manuscrito debe ajustarse a las siguientes reglas:

- TÍTULO: tipo de letra Times New Roman 14, mayúscula, interlineado 1,3, espacio 6 puntos.
- Nombre del autor en mayúscula; puesto profesional y lugar de trabajo, orcid: tipo de letra Times New Roman 12, minúscula, interlineado 1,3, espacio 6 puntos.
- RESUMEN: tipo de letra Times New Roman 12, minúscula, interlineado 1,3.
- SUMARIO: tipo de letra Times New Roman 12, interlineado 1,3. Debe reunir todos los epígrafes en línea continua respetando el formato que se dé a estos.

Ejemplo: **SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL SERVICIO PÚBLICO COMO IDEA ORDENADORA.—3. PROCURA ASISTENCIAL Y SERVICIO PÚBLICO: 3.1. Fundamentos autoritarios. 3.2. Conexiones de sentido: 3.2.1. Crisis del parlamentarismo. 3.2.2. El Estado administrativo.

- EPÍGRAFES:

- Primer nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, mayúscula y negrita. Ejemplo: **1. INTRODUCCIÓN.**
- Segundo nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, minúscula y negrita. Ejemplo: **1.2. Fundamentos autoritarios.**
- Tercer nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, minúscula y cursiva. Ejemplo: *1.2.1. Crisis del parlamentarismo.*
- Cuarto nivel de epígrafe: numeración en arábigos y tipo de letra Times New Roman 12, minúscula redonda. Ejemplo: 1.2.1.1. El Estado administrativo.
- Texto principal: tipo de letra Times New Roman 12, interlineado 1,3, espacio 6 puntos. El texto principal no lleva marcas en negrita. Sí admite cursivas.
- Notas al pie: tipo de letra Times New Roman 10, interlineado 1,2, espacio 6 puntos. El texto de nota no lleva marcas en negrita. Sí admite cursivas.
- Tablas y figuras: llevarán un encabezamiento conciso y tratarán de respetar un formato ordenado y simple.

5. Las referencias bibliográficas, jurisprudenciales o estadísticas pueden ir en el texto principal o a pie de página. Si las referencias bibliográficas van en el texto principal, irán acompañadas de un listado final de todas las obras citadas.

Formato de las referencias bibliográficas a pie de página y de listado bibliográfico final de las citas en el texto principal:

- Libros: Inicial del nombre APELLIDOS, Título completo en cursiva, número de edición, editorial, lugar, año, pp. citadas. Por ejemplo: S. SASSEN, *The global city*, 2.^a ed., Princeton University Press, New York, London y Tokyo, 2001, p. 201.

- Capítulos de libros: Inicial del nombre APELLIDOS, «Título completo», en inicial del nombre APELLIDOS (ed., dir., coord.), Título de la obra en cursiva, número de edición, editorial, lugar, año, pp. inicial y final (p. citada). Por ejemplo: G. DOMÉNECH PASCUAL, «La regulación de la economía colaborativa en el transporte urbano de pasajeros», en J. J. MONTERO PASCUAL (ed.), *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 351-401 (p. 360).
- Artículos en revistas científicas: Inicial del nombre APELLIDOS, «Título completo», Nombre de la revista en cursiva, núm. X, año, pp. inicial y final (p. citada). Por ejemplo: S. Díez Sastre, «La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho público», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 31, 2015, pp. 105-135 (p. 120).

Formato de las referencias bibliográficas en el texto principal, entre paréntesis: APELLIDO o APELLIDOS, año: número de página citada. Por ejemplo: (PAREJO, 2016: 83). Cuando se citen varias obras de un autor publicadas en un mismo año, se identificará cada una de ellas con una letra minúscula. Por ejemplo: (PAREJO, 2016a: 83).

Las segundas y sucesivas citas de una referencia bibliográfica ya incluida en un pie de página anterior podrán redactarse en cualquier formato de los que son comunes en el ámbito académico. Se recomienda el siguiente: DOMÉNECH, 2017: 360.

Formato de las citas de jurisprudencia: es válido cualquier formato comúnmente utilizado en la comunidad jurídica, siempre que se mantenga uniforme a lo largo de todo el texto y permita la identificación. Se recomienda los siguientes formatos: el número ECLI; o el número de la sentencia, seguido de su fecha. Si la sentencia no tuviera número de orden, se recomienda citar por la fecha, seguida del número del recurso.

ANUARIO DE DERECHO Municipal 2025

ESTUDIOS

El sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación del suelo
Amaya CASADO ECHARREN

Las entidades colaboradoras en la intervención sobre usos del suelo y actividades: su expansión, sus aportaciones y sus riesgos
Benjamín SÁNCHEZ FERNÁNDEZ

El valor estimado y su relación con el resto de las magnitudes económicas del contrato
Esther BARRIOS GRADOS

La asistencia jurídica al municipio
María del Carmen NÚÑEZ LOZANO

La tasa de residuos: diseño económico y aplicación de sistemas de pago por generación
Cristina de GISPert BROSA

Capacidades y perfiles del empleo público local en contextos de complejidad institucional. Análisis de la implementación de planes de acción local en municipios españoles
María Ángeles HUETE GARCÍA

La intermunicipalidad francesa: entre alternativa y motor para la fusión de municipios
Géraldine CHAVRIER

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico
Jorge CASTILLO ABELLA

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales
Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS
Manuel CASADO GARCÍA
Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ
Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal

Julia ORTEGA BERNARDO

Bienes públicos locales y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Héctor IGLESIAS SEVILLANO

Régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local

Berta MARTÍN JIMÉNEZ

Empleo público

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

Corrupción y Administración local: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2024

Ana Belén VALVERDE-CANO